

PRIMERA EDICIÓN

DEMOCRACIA
MÁS ALLÁ
DE LAS URNAS
ELECTORALES

Open Government Partnership Informe Global

PRIMERA EDICIÓN

Open
Government
Partnership



Agradecimientos

Sanjay Pradhan, Director Ejecutivo

Colaboradores del personal

- Equipo principal
 - Sandy Arce, Oficial de programas
 - Renzo Falla, Oficial superior de investigación
 - Joseph Foti, Editor ejecutivo
- Datos
 - Katrina Galang
 - Jessica Hickle (también autor colaborador)
 - Peter Tuths
- Comunicaciones y publicación web
 - Stephanie Bluma
 - Jessica Monaco
- Investigación y concepto
 - Todo el equipo del IRM, los investigadores del IRM y el Panel Internacional de Expertos
 - Munyema Hassan

Escritores colaboradores y de investigación

- V-Dem Institute: Michael Bernhard, Anna Luehrmann, Valeriya Mechkova
- Brian Banks
- Craig Fagan
- Lotte Geunis
- Raymond Weyandt

Editores y redactores

- Anna K. Brown
- Doug Curry
- Amalia Pleake-Tamm

Diseño gráfico

- Diseño y concepto: Atlantic 57 – Russell Gossett, Lauren Moore, Alex Reade, David Somerville
- Diagramación y publicación: Jenna Park, Nicol Regan, Richard Scott, Llanco Talamantes, Skylar Yesair

Traductores

- Francés: Alexandra Mathieu, n+1 Language Services, Jean-Gabriel Piette
- Español Alejandra Calzada Vázquez Vela, Andreina Pérez Rodríguez

Asesores de datos

- Carlos Iglesias, Web Foundation
- Joseph Kraus, ONE Campaign
- Liz McGrath, Natural Resources Governance Institute
- Fernando Perini, International Development Research Council

Con el generoso apoyo de

International Development Research Council, Canada

Department for International Development, Reino Unido

Otros donantes de OGP y miembros contribuyentes

Agradecimientos especiales

- Joseph Powell
- Tonusree Basu
- Stefano Pizzicannella, el Gobierno de Italia
- El Gobierno de Canadá
- El Gobierno de Argentina

- Revisores internos y externos
- Los productores de datos sobre gobernanza, sin los cuales este informe no sería posible:
 - Alicia Evangelides, World Justice Project
 - Tax Justice Network, Financial Transparency Index
 - Open Data Barometer
 - Freedom House
 - Centre for Law and Democracy
 - Varieties of Democracy (V-Dem) Institute
 - Global Indicators of Regulatory Governance, World Bank
 - Jamison Crowell, Open Data Watch
 - Warren Krafchik y Vivek Ramkumar, International Budget Partnership

Agradecimientos adicionales

- Revisores: Pilar Avello, Kizito Byenkya, Sandra Colliver, Mukelani Dimba, Sebastiana Etzo, Katerina Hadzi-Miceva Evans, Richard Gine, Michael Hamilton, Gavin Hayman, Waltraud Heller, Kirk Herbertson, Charlie Holt, Hera Hussein, Alejandro Jimenez, Charles Kenny, Andres Knobel, Brian Levy, Marie Lintzner, Jeff Lovitt, Marion Mondain, Georg Neumann, Muriel Poisson, Rowan Reid, Nicholas Robinson, Douglas Rutzen, Patricia Scheid, Dan Spealman, Sarah Steingruber, Courtney Tolmie, Tom Wright, Ana Zbona
- Peter Chapman, Carole Excell, Jan Gondol, Florencia Guerzovich
- Michael Jarvis, Transparency and Accountability Initiative
- Ruth Levine and Alfonsina Peñalosa, Hewlett Foundation
- Rakesh Rajani



Tabla de Contenidos

Volumen I

Prólogo del director ejecutivo	09
Resumen ejecutivo	10
Resultados colectivos: Gobierno abierto y OGP	25
Argumentos a favor del gobierno abierto	27
Tendencias globales	35
Recomendaciones generales	40
Áreas prioritarias de reformas: De la innovación a la norma	44
Espacio cívico	57
Libertad de asociación	63
Libertad de asamblea	92
Defensa a activistas y periodistas	121
Iniciativas anticorrupción	148
Contratación abierta	150
Beneficiarios reales	175
Servicios públicos	205
Agua, saneamiento e higiene	209
Salud	236
Educación	263

Volumen II

Páginas de los miembros

Métodos

Anexo A. Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

Anexo B. Datos por área temática

Anexo C. Datos de terceros por fuente



Lista de figuras

Resultados colectivos

Figura 1. Las elecciones han mejorado, mientras que las libertades fundamentales recaen

Figura 2. Rendición de cuentas diagonal y otras instituciones democráticas.

Figura 3. Reducción de la mortalidad infantil en las sociedades más abiertas vs. las más cerradas en el tiempo.

Figura 4. Relación entre transparencia y rendición de cuentas

Figura 5. Tendencias globales de gobierno abierto entre los países miembros de OGP y aquellos que no forman parte de la Alianza

Figura 6. Los países de OGP presentan un retroceso en las libertades cívicas.

Áreas prioritarias de reformas

Figura 1. Los países miembros de OGP tienen un mejor desempeño en gobierno abierto que los países que no son miembros de la Alianza.

Figura 2. Comparación de la solidez de los compromisos de OGP con indicadores de desempeño de terceros por área de política

Espacio cívico

Libertad de asociación

Figura 1. La mayoría de los miembros de OGP con problemas evidentes sobre libertad de asociación carecen de compromisos relevantes.

Figura 2. La mayoría de los países de OGP no tienen restricciones o éstas son mínimas para las entradas y salidas de OSC.

Figura 3. En la minoría de los países, las OSC son reprimidas moderadamente, pero en la mayoría no lo son.

Figura 4. La libertad de asociación para las organizaciones laborales en los países miembros de OGP en muchas ocasiones es limitada.

Figura 5. La libertad para el trabajo de derechos humanos y gobernanza no tiene restricciones, con algunas excepciones.

Figura 6. Según expertos, las personas tienen la libertad de incorporarse a organizaciones políticas en la mayoría de los países de OGP.

Figura 7. La percepción del público sobre las oportunidades de incorporarse a organizaciones políticas en los países de OGP es menos optimista.

Figura 8. Los expertos opinan que en la mayoría de los países miembros de OGP las personas pueden unirse para presentar peticiones al Gobierno.

Figura 9. El público en general opina que la libertad de petición es fuerte en los países miembros de OGP, aunque existen algunas excepciones.

Figura 10. En casi todos los países de OGP, a las mujeres casi nunca se les prohíbe participar en las organizaciones de la sociedad civil.

Libertad de Asamblea

Figura 1. A pesar de los problemas relacionados con la libertad de asamblea, pocos países de OGP han implementado compromisos en esta área

Figura 2. Varios países miembros de OGP presentan restricciones a la libertad de asamblea.

Figura 3. En algunos países de OGP existe miedo a represalias por participar en manifestaciones no violentas

Figura 4. En muchos países de OGP, existe una percepción de respuestas policiacas excesivas en manifestaciones no violentas.

Figura 5. En la mayoría de los países miembros de OGP, las personas opinan que tienen la libertad de asistir a reuniones comunitarias



“Puntos de contacto de gobierno de OGP intentan co-crear un modelo tridimensional de gobierno abierto.” Fotografía de OGP

Defensa a activistas y periodistas

Figura 1. Un grupo pequeño de los países de OGP que tienen dificultades relacionadas con la libertad de expresión han adoptado compromisos

Figura 2. La mayoría de los países miembros de OGP tienen dificultades con la investigación y seguimiento a violaciones a derechos humanos y pocos de ellos han utilizado sus planes de acción para atender este problema.

Figura 3. En muchos países de OGP los periodistas son víctimas de acosos severos

Figura 4. Algunos países de OGP tienen un ambiente menos favorable para la prensa independiente

Figura 5. En una minoría significativa de los países miembros de OGP, los individuos que expresan sus opiniones políticas temen ser vigilados o castigados

Figura 6. En la mayoría de los países de OGP, las organizaciones de la sociedad civil pueden hablar en contra del Gobierno sin miedo a represalias

Figura 7. En la mayoría de los países de OGP, las instituciones de derechos humanos tardan en responder a abusos

Figura 8. En la mayoría de los países de OGP, las medidas correctivas en contra de violaciones a los derechos humanos son poco eficientes

Iniciativas anticorrupción

Contratación abierta

Figura 1. Muchos compromisos de contratación abierta de OGP se enfocan en temas de infraestructura.

Figura 2. Expertos de los países de OGP consideran que los procesos de licitación de obras públicas son más abiertos que aquellos de salud pública

Figura 3. La mayoría de los compromisos de contratación abierta se enfocan en la divulgación de información.

Figura 4. La mayoría de los países de OGP publican datos de contratación pero la legibilidad por máquina continúa siendo un reto.

Figura 5. Pocos países de OGP reúnen todos los elementos de divulgación de datos abiertos relacionados con contrataciones.

Beneficiarios reales

Figura 1. La mayoría de los miembros de OGP no tienen compromisos sobre beneficiarios reales.

Figura 2. Pocos países de OGP publican información de los beneficiarios de las empresas

Figura 3. La mayoría de los países de OGP actualmente no tienen leyes para el registro de los beneficiarios reales



Figura 4. La mayoría de los países (con leyes de registro) tienen un límite del 25% de propiedad para ser considerado un beneficiario real.

Figura 5. Actualizar y divulgar información de propiedad son restricciones vinculantes clave en países de OGP

Figura 6. Tasas de transparencia de beneficiarios reales en cinco tipos de entidades legales en los países de OGP son bajas

Servicios públicos

Agua, saneamiento e higiene

Figura 1. La mayoría de los países de OGP tienen datos sobre el acceso a agua potable, pero carecen de datos en orden cronológico y localizados.

Figura 2. La mayoría de los países de OGP tienen datos sobre el acceso a mejores servicios de saneamiento, pero carecen de series temporales y datos localizados.

Figura 3. Una minoría de países de OGP encuestados publican y siguen planes de nacionales de agua, saneamiento e higiene

Figura 4. Más de la mitad de los países de OGP encuestados publican algunos gastos del subsector WASH, pero menos de un cuarto publicitan los reportes del Gobierno y ODA.

Figura 5. Los datos relevantes se publican y se usan para la toma de decisiones en aproximadamente la mitad de los países OGP. El uso de datos de saneamiento se queda atrás del agua

Figura 6. La mayoría de los países de OGP encuestados publican planes para llegar a las poblaciones más vulnerables

Figura 7. La mayoría de los planes financieros no tienen medios específicos para dirigirse a las poblaciones vulnerables

Figura 8. Casi todos los países de OGP encuestados tienen reglas para la participación pública en planificación y monitoreo

Figura 9. Muy pocos países de OGP han tenido niveles elevados de participación en los procesos de toma de decisiones de WASH

Salud

Figura 1. La mayoría de las NSO de los países de OGP publican datos recientes de los establecimientos de salud (camas de hospital, presupuestos, personal), pero rara vez están desagregados o disponibles durante períodos de tiempo más largos

Figura 2. Pocas NSO de los países de OGP publican datos completos sobre vacunaciones, prevención de enfermedades y cuidado de la salud.

Figura 3. Aproximadamente una cuarta parte de las NSO de los países de OGP publican datos completos sobre salud reproductiva, materna, neonatal e infantil. Rara vez se desagrega o está disponible por una serie de tiempo significativa.

Figura 4. África y Asia-Pacífico publican los datos de la planificación y monitoreo de la cobertura nacional sanitaria más frecuentemente que otras regiones

Figura 5. Cerca de un tercio de los países no tiene licitaciones abiertas, un tercio tiene licitaciones deficientes y un tercio tiene licitaciones justas.

Educación

Figura 1. La inversión en educación resulta en beneficios individuales, familiares, comunitarios y para la sociedad.

Figura 2. Las NSO de pocos países de OGP tienen vínculos con los datos de resultados sobre educación

Figura 3. Pocas NSO de países de OGP tienen vínculos con los datos sobre las instalaciones educativas

Figura 4. La ausencia de datos en general es la mayor limitación para obtener datos desagregados por sexo, sobre los resultados de los estudiantes

Figura 5. Los datos sobre los resultados educativos desagregados por tipo de escuela (pública, privada, religiosa) no están disponibles en gran medida en los países de OGP

Prólogo del director ejecutivo

Open Government Partnership (OGP) se creó con la idea de que el ejercicio de la democracia no debe limitarse a los procesos electorales, sino que la ciudadanía debe ponerla en práctica todos los días, definiendo y supervisando las políticas que afectan sus vidas.

Para ese fin, la Alianza busca empoderar a líderes que se dedican a defender los intereses de la ciudadanía, principalmente miembros del Gobierno y de la sociedad civil, para cocrear planes de acción. A través de estos planes los gobiernos se comprometen públicamente a llevar a cabo reformas concretas que resulten en gobiernos más abiertos y participativos, que respondan a las necesidades de sus ciudadanos y que permitan a la ciudadanía y sociedad colaborar y supervisar a los gobiernos entre elecciones y más allá de ellas. Para asegurar una rendición de cuentas, el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP evalúa, de forma pública, la medida en la que los gobiernos implementan las acciones a las que se comprometieron.

Así, la plataforma de OGP ofrece una serie de herramientas que las democracias pueden utilizar para ser más abiertas y enfocarse en las necesidades de la ciudadanía. En ocho años, OGP ha creado un movimiento de reformadores de gobierno abierto de vanguardia. Hoy, 79 países y cada vez más gobiernos locales - que representan a más de dos mil millones de personas - son miembros de OGP, junto con líderes de la sociedad civil.

El Informe global de OGP: Democracia más allá de la urna electoral refleja el trabajo individual y colectivo de esta red extraordinaria de líderes ciudadanos. Este informe - primero en su tipo - representa una evaluación honesta de los datos y estrategias de gobierno abierto que se han impulsado desde hace casi una década.

Es importante mencionar que las lecciones capturadas en este documento representan un recurso importante para los reformadores y activistas que buscan ampliar las fronteras del gobierno abierto. En el futuro, los esfuerzos se enfocarán tanto en las áreas en las que se identificaron oportunidades de mejora, como en

buenas prácticas.

Los siguientes pasos son críticos para la Alianza. Desde Hungría hasta Tanzania, Turquía, Rusia y más - incluso en muchas democracias consolidadas - ataques a las instituciones de supervisión, los medios y la sociedad civil, así como amenazas digitales emergentes que buscan difundir desinformación y manipular la opinión pública, están debilitando los controles y contrapesos tradicionales.

Los retos que enfrentamos son enormes, pero nuestro rumbo es claro. Creemos que la visión y el trabajo incansable que este documento captura, pueden servir para orientar a los reformadores de todo el mundo.

Hemos aprendido que el éxito en la gobernanza democrática debe replantearse y que se debe ir más allá de las urnas electorales. Y, lo que es más importante, se debe pasar de la intención compartida a asegurar que la promesa de la democracia, así como los muchos esfuerzos audaces para fortalecerla y promoverla, se conviertan en la norma.

Sanjay Pradhan

Director Ejecutivo
Open Government Partnership



La **promesa de la democracia** suele definirse en los procesos electorales, a través de los cuales la ciudadanía elige a los grupos que representarán sus intereses en el Gobierno. Sin embargo, en muchas ocasiones esa promesa no se refleja en la vida de las personas. En muchos países, la ciudadanía considera que sus gobiernos están aislados y que no responden a sus necesidades, mientras que en otros existe una percepción de corrupción y del dominio de intereses privados.

- En ese contexto, el autoritarismo está creciendo nuevamente. La nueva ola es diferente, el proceso es más gradual y menos directo que lo que ha ocurrido en épocas pasadas. Hoy, los retos a la democracia no se expresan en forma de robo de votos o de golpes militares, sino como ataques constantes a los activistas y periodistas, a los medios y al Estado de derecho.
- Las amenazas a la democracia están ocurriendo fuera de los procesos electorales y es ahí donde nuestras intervenciones deben enfocarse. Tanto el problema como la solución, están “más allá de las urnas electorales”.
- Ésta es la misión singular de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) – una forma simple pero estratégica de ayudar a los reformadores de la sociedad civil a unir fuerzas, comprometerse a crear reformas para abrir el Gobierno y, juntos, asegurar que nuestras instituciones públicas trabajen para sus ciudadanos y no para sí mismas.
- En los ocho años que han transcurrido desde la fundación de OGP, 79 países y cada vez más gobiernos locales (que representan a más de dos mil millones de personas) y miles de organizaciones de la sociedad civil se han incorporado a la Alianza. Juntos, han establecido más de 3.800 compromisos de reformas, plasmados en más de 100 planes de acción bienales.
- Pero seguimos teniendo dudas: ¿Los compromisos están siendo eficaces? ¿Están abordando los retos más importantes de nuestra sociedad? ¿Están resultando en un modelo más colaborativo de Gobierno y en una mayor rendición de cuentas? Y sobre todo, ¿Están ayudando a proteger la democracia entre procesos electorales?



El estado del gobierno abierto

En un esfuerzo por responder estas preguntas, OGP está publicando la primera evaluación completa del estado del gobierno abierto. Este informe representa una evaluación honesta y exhaustiva de los avances que los países miembros de OGP han logrado en los primeros siete años de la alianza.

Al determinar sus propias conclusiones, el informe analiza una gran cantidad de datos sobre la gobernanza de todo el mundo, incluyendo diversas dimensiones de la democracia y la apertura, específicamente en tres áreas de avances y próximos pasos:

- 1. Resultados colectivos:** el avance colectivo de los países, con base en indicadores de apertura agregados
- 2. Áreas de política prioritarias:** los avances que han logrado los países en tres áreas clave: el espacio cívico como un elemento fundamental, iniciativas anticorrupción y provisión de servicios públicos
- 3. Páginas de los miembros:** historias sobre los avances de los países en sus planes de acción de OGP, en función de indicadores clave de apertura de acuerdo con indicadores de terceros

"Ciudadanos de Madrid votan por el presupuesto de la ciudad a través de la iniciativa Madrid Decide". Fotografía de OGP



“Miembros del Jogbahn Clan aprenden sobre los derechos de tierras a través del Instituto de Desarrollo Sostenible (SDI, por sus siglas en inglés)”. Fotografía de OGP

Resultados colectivos: Evidencias de impacto

Con información clave sobre el contexto que rodea a los análisis, el informe evalúa las evidencias que existen sobre el impacto del gobierno abierto para determinar si la apertura lleva a mejores resultados socioeconómicos.

Las investigaciones sobre el impacto económico de la transparencia indican que se han logrado avances firmes. Existen evidencias que vinculan una mayor transparencia en las políticas relevantes con mejores resultados económicos. Lo anterior incluye una mayor inversión extranjera directa, mayor volumen de comercio bilateral y mejores calificaciones crediticias. En la Unión Europea, los datos abiertos ayudaron a generar más de €52 mil millones en 2018. Además, se estima que en 2016 se crearon cerca de 75,000 empleos adicionales como resultado de la reutilización de datos abiertos y un estudio de los países del G20 identificó que el valor agregado económico de los datos abiertos a nivel global es de US\$2.6 billones.

Además, una investigación realizada como parte de este informe sobre el impacto de largo plazo de la libre asociación, los medios libres e independientes y la colaboración entre el Gobierno y los ciudadanos – llamada “rendición de cuentas diagonal” – concluyó que dichos elementos se asocian a mejores resultados socioeconómicos, incluyendo: mortalidad infantil,

esperanza de vida, años de estudio, crecimiento económico (en los casos en los que las elecciones también son sólidas) y una menor desigualdad.

Cabe mencionar que la evidencia demuestra que la apertura tiene mayores impactos cuando se implementa en un ambiente de rendición de cuentas y cuando el Gobierno tiene capacidades desarrolladas y, aún más, cuando existen sistemas electorales y de control robustos. Las instituciones democráticas se refuerzan mutuamente. En los casos en los que los sistemas electorales son robustos, la sociedad civil y la prensa pueden informar a los electores de forma más efectiva. Además, la apertura tiene un impacto mayor en los países de ingresos medios y altos y en los países en los que la función pública es competente e imparcial.

Participación de la ciudadanía en las decisiones: Rendición de cuentas intencional

El gobierno abierto es mucho más que transparencia. La información que se transparenta debe ser útil, utilizable y utilizada para realmente mejorar el desempeño de los gobiernos. Más de dos terceras partes de los compromisos de OGP incluyen algún elemento

de transparencia. Sin embargo, menos de una tercera parte hacen referencia a la rendición de cuentas. De ellos, cerca de la mitad no describen los medios a través de los cuales se logrará la rendición de cuentas – por ejemplo, a través de la participación ciudadana en los procesos de supervisión, las cortes, auditorías o mecanismos de quejas.

Estos compromisos son, en esencia, tipo “caja negra” en los que hay una entrada (en este caso información), un proceso sin especificar y un resultado de rendición de cuentas. Por el contrario, las reformas de rendición tipo “caja de cristal” son aquellas en las que se publica información y existe un canal (o canales) claro que permite al público estar informados y persuadir o convencer al Gobierno que es necesario tomar medidas.

Si definen claramente quién rendirá cuentas a quién y cómo – y a través de qué canales – los compromisos de OGP y las reformas de gobierno abierto tienen el potencial de generar impactos más significativos. Específicamente, los compromisos de transparencia deben establecer qué uso se le dará a la información publicada: ¿Quién rendirá cuentas a quién si se publica la información? En caso de ser posible, los compromisos deberán articular los canales a través de los cuales se llevará a cabo la transparencia: ¿El mercado? ¿Oportunidades participativas? ¿La corte? ¿Durante las campañas electorales? Si es posible, ¿existe un ambiente favorable para permitir a las personas utilizar la información para criticar a los funcionarios públicos o elegir a un proveedor de servicios diferente?

OGP funciona

En muchas ocasiones, las transformaciones más profundas que la apertura impulsa en los gobiernos toman décadas, no meses o años. Sin embargo, al revisar los datos reunidos en este informe, podemos identificar algunos resultados tempranos. Analizando una base de datos que incluye decenas de indicadores de terceros en cinco dimensiones de política (espacio cívico, iniciativas anticorrupción, diseño abierto de políticas, acceso a la información y apertura fiscal), este informe compara a los 42 países que han formado parte de OGP desde hace más de cinco años con países que no son miembros de la Alianza. En

cada una de las dimensiones de política y en los 12 subdominios, los países miembros de OGP obtuvieron mejores puntajes que aquellos que no son miembros de la Alianza.

Además, comparando los requisitos de elegibilidad de los países que han formado parte de OGP desde hace más de cinco años con países que no son miembros, identificamos que:

- Los países de OGP iniciaron y terminaron con puntajes altos en las cuatro áreas de elegibilidad para incorporarse a la Alianza: apertura fiscal, acceso a la información, declaraciones patrimoniales y participación cívica
- Se identificó una convergencia global sobre la aprobación de leyes de acceso a la información y de declaraciones patrimoniales
- Se identificó una divergencia global sobre los requisitos relacionados con los presupuestos abiertos. La mayoría de los países miembros de OGP lograron puntajes perfectos en esta área entre 2017 y 2019, mientras que muchos otros países del mundo tuvieron retrocesos.
- Existe un retroceso preocupante en la protección a las libertades civiles, tanto en los países miembros de OGP como en los que no lo son. En variación porcentual, los miembros de OGP han decaído menos que el promedio de los países que no son miembros de la Alianza y han mostrado un mejor desempeño que el mercado bajista de la apertura. Sin embargo, esta caída representa una amenaza al gobierno abierto, tema que los miembros de OGP deberán abordar proactivamente a través de sus planes de acción.





“El director de una escuela mongolea habla con un estudiante y su madre”. Fotografía de OGP

Áreas de política prioritarias

El informe analiza detalladamente ciertas áreas temáticas. Para este primer informe global, los temas seleccionados fueron: (i) espacio cívico, que, como se mencionó anteriormente, se encuentra seriamente amenazado y es una prioridad para los países de OGP; (ii) anticorrupción, en donde la contratación abierta y la transparencia en los beneficiarios reales son áreas emergentes que los miembros de OGP pueden impulsar, pasando de la innovación a la norma (como el caso del acceso a la información, las declaraciones patrimoniales y los presupuestos abiertos) y (iii) provisión de servicios públicos, sobre todo educación, agua y saneamiento y salud, los cuales tienen el potencial de lograr impactos directos en la vida de los ciudadanos, pero además son áreas emergentes que deben seguir siendo fortalecidas.

Espacio cívico: Erosión en los cimientos del gobierno abierto

El espacio cívico es el sustento del gobierno abierto y de OGP. Sin embargo, como lo documenta el informe, las libertades civiles (fundamento del espacio cívico) siguen experimentando una degradación constante, incluso en países de OGP. En 2018, un informe de OGP identificó que en casi la mitad de los países miembros de la Alianza existían amenazas a cada una de las libertades básicas de asamblea, asociación y expresión, así como en los derechos fundamentales

que permiten que la transparencia, participación y rendición de cuentas funcionen. Al mismo tiempo, muy pocos países están aprovechando sus planes de acción para abordar estos temas.

El informe analiza detalladamente tres aspectos específicos del espacio cívico: libre asociación, libre asamblea y defensa a activistas y periodistas.

- **Libertad de asociación:** Aunque la mayoría de los países de OGP han establecido marcos legales y prácticos a favor de la libertad de asociación, en el 40% de ellos existen dificultades considerables. Existe una tendencia de establecer mayores restricciones a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo leyes, regulaciones y prácticas restrictivas, así como barreras al acceso, financiamiento y recortes presupuestales. Algunos compromisos de OGP abordan las barreras al acceso (El Salvador), la facilidad operativa (Canadá) y el acceso a financiamiento (Ucrania, Bulgaria y Letonia). Sin embargo, en total, solo cinco países que presentan retos relacionados con la libertad de asociación han adoptado compromisos ambiciosos y que han sido evaluados por el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés). Este informe presenta una propuesta de agenda sobre el tema que incluye el establecimiento de leyes y prácticas para limitar o eliminar las restricciones legales o de facto, facilitar las operaciones y promover mecanismos y financiamiento para la sostenibilidad.

- **Libertad de asamblea:** La libertad de asamblea es un elemento central de la democracia, pues le permite a las personas colaborar, llamar la atención sobre diversas problemáticas y obtener respuestas a sus inquietudes. Cerca de la mitad de los países miembros de OGP enfrentan retos en esta área, pero carecen de compromisos para fortalecerla. Según datos independientes, los países de OGP sufren de interferencias significativas al derecho de asamblea pacífica. Al mismo tiempo, cerca de una tercera parte de los países de OGP se han desempeñado de manera positiva. Sin embargo, es en esta área donde se han creado menos compromisos de OGP. Esto sugiere que existe una gran oportunidad para un mayor liderazgo, participación política y el establecimiento de un ambiente favorable para la sociedad civil. Los miembros de OGP podrían impulsar políticas aplicables y prácticas en cinco áreas: (i) notificaciones y permisos, (ii) fuerza policiaca, (iii) criminalización y penas, (iv) actividades digitales y (v) actores no estatales.
- **Defensa a activistas y periodistas (libertad de expresión):** Sin los activistas y periodistas, el potencial de que la transparencia y la participación se traduzcan en rendición de cuentas se debilita. Los activistas de todo el mundo han seguido sufriendo de acoso, estigmatización, detenciones y violencia. En cuatro de cada cinco países de OGP, los periodistas han reportado que han sido acosados. Aunque la mayoría de los miembros de OGP son relativamente fuertes en cuanto a la libre expresión de las organizaciones de la sociedad civil y los individuos, aún existen limitaciones importantes a la libertad de expresión en más del 40% de los miembros de OGP. El 90% de los países que tienen problemas en esta área carecen de compromisos en sus planes de acción para fortalecer la libertad de expresión. Los miembros de OGP pueden utilizar sus planes de acción para mejorar el ambiente operativo de los activistas y periodistas y abstenerse de prácticas dañinas, establecer límites y medidas de rendición de cuentas de los funcionarios que abusen de su poder y fortalecer las instituciones de investigación. Once países establecieron compromisos para fortalecer a las instituciones de derechos humanos, monitorear e implementar las recomendaciones de las convenciones internacionales de derechos humanos y

proteger a los activistas, periodistas y defensores de estos derechos. De esos países, siete cuentan con compromisos que son considerados “ambiciosos” por el IRM (por ejemplo, Colombia, Noruega y Croacia). El informe define una agenda para el futuro en este tema.

La lucha contra la corrupción: Normas globales emergentes

El informe se enfoca en dos áreas emergentes de la lucha contra la corrupción a gran escala y la mejora de la eficiencia del Gobierno: la contratación abierta y la transparencia en los beneficiarios reales. Los miembros de OGP fueron los primeros en adoptar políticas de beneficiarios reales y estándares de contratación abierta, lo que generó una ola de innovación. Aunque estas dos prácticas aún no son normas globales, se reflejan en un número cada vez mayor de planes de acción de OGP, con una promesa de impacto transformador.

A través de un análisis de reformas y de una serie de entrevistas a reformadores que trabajan en esta área, se identificaron una serie de temas transversales. Los implementadores tienen mejores resultados cuando: colaboran con los usuarios desde el inicio, identifican medios a través de los cuales las personas pueden enviar quejas o reportar actividades sospechosas, mejoran la calidad de los datos (incluyendo su periodicidad y actualización) e implementan estándares abiertos y se aseguran que los datos sean interoperables.

- **Contratación abierta:** La corrupción en la procuración pública puede reducir el valor de los contratos hasta en un 15% (dependiendo de la estimación utilizada). La contratación abierta – incluyendo la publicación de contratos y la participación, monitoreo y supervisión ciudadana – han demostrado que tiene el potencial de generar ahorros fiscales, reducir la corrupción y fortalecer la participación de las empresas, incluyendo a las pequeñas y medianas (por ejemplo, en el caso de Ucrania). Cuarenta y seis gobiernos de OGP establecieron compromisos de contratación abierta. Sin embargo, para poder generar impactos y resultados, la contratación abierta debe enfocarse en las problemáticas locales, involucrar a

Continúa en la página 10



Innovaciones de gobierno abierto por capítulo

ÁREA DE POLÍTICA

ESPACIO CÍVICO

Libertad de asociación	Letonia ha fortalecido sus organizaciones de la sociedad civil a lo largo de décadas y de varios planes de acción de OGP.
	Serbia se está asegurando de que el financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil sea sostenible y que, en los casos en el que haya fondos Estatales, libre de prejuicios.
	En Ucrania, tanto la reducción de la burocracia como las iniciativas contra la corrupción afectan la salud de la sociedad civil.
	Las leyes europeas de cabildeo están equilibrando el derecho a participar en el diseño de políticas con libertad de asociación.
	Organizaciones de la sociedad civil de Nigeria y Uganda están trabajando para asegurar que las leyes que protegen contra el financiamiento del terrorismo no cierren el espacio de la sociedad civil.
	Las restricciones en la libertad de asociación están dificultando el tratamiento de VIH/SIDA en África del Este.
Libertad de asamblea	Los gobiernos pueden mejorar la libertad de asamblea a través de una lista desarrollada por el relator especial de la ONU sobre libertad de asamblea y asociación.
	La participación ciudadana en la creación de rutas de los desfiles en Irlanda del Norte, Reino Unido, intenta proteger la seguridad pública y proteger la libertad de asamblea.
	Las organizaciones de la sociedad civil de Uganda desarrollaron un fondo de respuesta para proteger a los manifestantes que han sido arrestados por protestar.
	Las organizaciones de la sociedad civil han aprovechado las leyes de información para obtener y evaluar protocolos policíacos en siete países de Europa central y del Este.
	Organizaciones internacionales, incluyendo asociaciones del sector privado, están desarrollando estándares para proteger el derecho de asamblea pacífica.
Defensa de activistas y periodistas	Un grupo promotor está trabajando para prevenir el acoso a periodistas y activistas.
	Irlanda tomó medidas a través de su plan de acción para proteger a denunciantes
	Colombia abrió sus registros sobre los abusos a los derechos humanos que ocurrieron en el pasado.
	México abrió sus registros de detenciones.
	Serbia empezó a investigar el asesinato de periodistas, lo cual inspiró a su vecino Montenegro a tomar medidas similares.

INICIATIVAS ANTICORUPCIÓN

Contratación abierta	Colombia consiguió ahorros en los desayunos escolares a través de la contratación
	Nigeria está adoptando un estándar de datos abiertos de contratación.
	Honduras y Malawi están usando enfoques de contratación abierta de infraestructura para obtener una mejor relación calidad-precio.
	Ucrania involucró a los usuarios de los datos de contratación para facilitar el acceso y uso.
	Albania utilizó la contratación abierta para las empresas lideradas por mujeres.
Beneficiarios reales	Por qué las empresas (y cuáles) se están alineando por el apoyo a los beneficiarios reales.
	La industria extractiva está adoptando un enfoque de beneficiarios reales.
	El registro nacional de beneficiarios de Ucrania está empezando a incluir a empresas más allá de Ucrania.
	Nigeria está vinculando los beneficiarios reales con una procuración más efectiva.
	La sociedad civil de Eslovaquia utilizó datos de beneficiarios reales para identificar a un político que estaba negociando por su parte contratos de construcción de gran tamaño.
	El registro de empresas del Reino Unido está colaborando con la sociedad civil para descubrir casos de corrupción.

SERVICIOS PÚBLICOS

Agua, saneamiento e higiene	Uruguay realizó procesos participativos para la planeación en el sector agua, reuniendo a personas y empresas de todo el país.
	La Libertad, Perú, solucionó el reto de mapear recursos de agua cuando los datos no estaban abiertos.
	Gobiernos locales de los Países Bajos utilizaron datos abiertos sobre la asignación de recursos en los proyectos de agua para mejorar la infraestructura.
	Diversos gobiernos están desarrollando y transversalizando procesos para lograr que la ciudadanía participe en el diseño e implementación de políticas de agua y saneamiento.
Salud	El Reino Unido abordó la promesa y los peligros de publicar datos de salud. Las instituciones de protección de la privacidad definen los siguientes pasos.
	Los países latinoamericanos están avanzando en el establecimiento y monitoreo de presupuestos de salud reproductiva.
	Los países de OGP están realizando progresos en la transparencia en presupuestos de programas y el seguimiento a resultados.
	Los países africanos están tomando medidas para avanzar en la publicación de datos de asignación de recursos en el sector salud a nivel subnacional.
Educación	La participación ciudadana juega un papel significativo en el desempeño de las escuelas de Sudáfrica.
	Colombia colaboró con los jóvenes y las comunidades marginadas para identificar siguientes pasos en la política de educación.
	Armenia, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Mongolia y Tiflis (Georgia) involucraron a los ciudadanos en la supervisión de las escuelas para mejorar su desempeño y eficiencia.



los ciudadanos para lograr impactos, mejorar la calidad de los datos (abiertos, accesibles, puntuales, legibles por máquinas, desagregados por género y de acuerdo con los estándares de datos abiertos de contratación) y empoderar a las mujeres a través de la contratación abierta.

- **Transparencia en los beneficiarios reales:** La transparencia en los beneficiarios reales ha emergido como un medio fundamental para la lucha contra la corrupción, los flujos financieros ilícitos y la evasión fiscal. En respuesta, gobiernos tan diversos como Dinamarca, Kenia, Nigeria y el Reino Unido se comprometieron a publicar información sobre beneficiarios reales. Dieciséis gobiernos de OGP se comprometieron a aumentar la transparencia en los beneficiarios reales. Para incrementar el impacto, este informe identifica cuatro temas clave que deberán ser abordados: (i) fortalecer la colecta de información sobre beneficiarios reales, incluyendo de los fideicomisos, (ii) mejorar la interoperabilidad de la información, (iii) verificar la información registrada y (iv) involucrar a los ciudadanos en el monitoreo y rendición de cuentas.

Provisión de servicios públicos: La rendición de cuentas y la participación importan

El gobierno abierto puede mejorar la vida de las personas todos los días. Para lograr este objetivo tan importante, el informe analiza tres sectores clave: agua y saneamiento, salud y educación y utiliza datos disponibles para identificar posibles áreas de trabajo para los planes de acción que se desarrollen en el futuro. Las áreas analizadas incluyen: disponibilidad de datos desagregados para la toma de decisiones, publicación de planes de toma de decisiones y políticas y prioridades de participación y rendición de cuentas, incluyendo la inclusión de grupos vulnerables o que han sido excluidos históricamente. El informe analiza el papel importante que tiene la retroalimentación ciudadana en la provisión de los servicios públicos y las implicaciones de la falta de datos alrededor de la toma de decisiones en los esfuerzos futuros.

- **Agua, saneamiento e higiene:** Los beneficios de invertir en políticas de gobierno abierto en el sector de agua, saneamiento e higiene (WASH, por sus siglas en inglés) son muy significativos. WASH es una de las áreas menos exploradas de los planes de acción de OGP. Actualmente, solo nueve países se encuentran implementando compromisos en este tema. Con base en el análisis que OGP realizó con datos de terceros, los países miembros pueden seguir impulsando este trabajo a través de compromisos enfocados en cuatro áreas:

Datos para la gobernanza: La mayoría de los miembros de OGP reúnen y publican datos a nivel de puntos de servicio y de hogares. Sin embargo, estos datos no están disponibles a niveles administrativos más bajos, no son interoperables y muchas veces tienen licencias restringidas, creando un mosaico de datos difícil de integrar y aplicar.

Datos de gobernanza: Aunque la mayoría de los países han reportado contar con planes para saneamiento y agua potable, no existen datos de gastos financieros y de sistemas de monitoreo.

Participación y rendición de cuentas: Aunque la mayoría de los países de OGP han llevado a cabo esfuerzos de participación y rendición de cuentas en los subsectores de WASH, muy pocos cuentan con una participación adecuada y menos de la mitad reportan contar con mecanismos accesibles de quejas por subsector.

Asignación de recursos a poblaciones vulnerables: La mayoría de los países de OGP cuentan con planes para abordar el acceso por parte de las poblaciones vulnerables, pero se invierten muy pocos recursos y no se da seguimiento adecuado.

- **Salud:** Abordar problemáticas de salud es fundamental para el logro de resultados de desarrollo, incluyendo el crecimiento más sustentable e incluyente de las economías. La apertura en el Gobierno es un medio que permite abordar los retos tan complejos que implica la salud a nivel global. El informe ofrece datos clave para el desarrollo de una agenda sobre el tema:

Datos para la gobernanza: Los datos sobre resultados de salud y sobre salud reproductiva están muy por detrás de los datos de insumos.

Datos de gobernanza: Solamente una pequeña parte de los países de OGP publican periódicamente datos sobre los avances logrados hacia la creación de un sistema de salud universal y, aunque la mayoría de los países de OGP tienen presupuestos a nivel de programa, muy pocos reportaron indicadores de gastos y resultados.

Participación pública y rendición de cuentas: Los miembros de OGP abordan el fortalecimiento de la participación y la rendición de cuentas en el sector salud. Sin embargo, en gran medida se han enfocado en las aportaciones ciudadanas a las políticas y estrategias. Un grupo más pequeño trabajó en los presupuestos y seguimiento a suministros. Cuatro gobiernos se han enfocado en la rendición de cuentas para generar impactos en pacientes.

- **Educación:** Aunque existe una gran cantidad de herramientas diseñadas para mejorar el acceso y la calidad de la educación, las propuestas del gobierno abierto de acceso a la información, participación cívica y rendición de cuentas son igualmente importantes. Los sistemas de educación pueden funcionar mejor cuando el público tiene acceso a la información, la oportunidad de participar e influir en la toma de decisiones y la capacidad de exigir respuestas a su Gobierno. El logro de resultados más incluyentes y sostenibles requiere de esfuerzos más allá de la transparencia, requiere de inversiones sostenibles en instituciones que fortalezcan la participación y la rendición de cuentas y que ayuden a los sistemas de educación a responder a las necesidades de la ciudadanía (por ejemplo, rendición de cuentas entre los padres y los educadores). El informe plantea una propuesta de agenda de gobierno abierto para la educación que consiste en avanzar de las aportaciones a los resultados y de las herramientas a las instituciones..

Páginas de los miembros: Historias de los avances de los planes de acción

El informe resume algunos aspectos clave del desempeño de los miembros de OGP. Muchos miembros de OGP no saben cómo es su desempeño en comparación con otros miembros y en cuanto a la implementación de políticas de gobierno abierto. Con base en los resultados del IRM y en datos de terceros, el informe evalúa la contribución de los miembros al gobierno abierto en dimensiones de políticas seleccionadas.

Específicamente, el informe incluye resúmenes del trabajo que cada país ha hecho a través de OGP hasta la fecha, incluyendo el enfoque de sus planes de acción, innovaciones, logros significativos, el proceso de OGP en el país, el desempeño en los planes de acción y en un apartado de la medida en la que los planes de acción han generado impactos en cinco dimensiones seleccionadas del gobierno abierto.

Este análisis ayudará a reformadores del Gobierno y de la sociedad civil a identificar de qué forma pueden utilizar sus planes de acción e intercambios de experiencias para lograr impactos más significativos. El informe permitirá un análisis mucho más claro de las áreas de excelencia y áreas de mejora. Presentando las áreas de reforma a una audiencia global, lo anterior puede ayudar a los reformadores a nivel nacional o local a diseñar compromisos mejor dirigidos e inspirar a reformadores de otros países a participar, redoblar sus esfuerzos e involucrarse. Con reformadores expertos en los países de OGP de todo el mundo, este informe podría incentivar y hacer un llamado a aquellos que buscan adoptar un papel de liderazgo a nivel global en sus áreas de excelencia.





“Una mujer en Paraguay participa en una reunión del consejo municipal sobre la asignación de presupuesto”. Fotografía de OGP

Conclusión: La necesidad imperiosa de las acciones colectivas

A pesar de las áreas individuales y compartidas de mejora identificadas en este informe, los países de OGP y sus socios están bien posicionados para abordar los retos que enfrentan. Este análisis honesto sobre los avances y retos para todos los países de OGP es una oportunidad para ampliar las fronteras del gobierno abierto.

En el futuro, obtendremos mejores resultados a través de acciones a nivel de país, el impulso a áreas de política clave y el establecimiento de alianzas innovadoras al interior de los países y de manera internacional. Estas son las acciones que se pueden tomar ahora para asegurar que la voz de la ciudadanía se escuche más allá del día de las elecciones y que la democracia puede realmente cumplir su promesa.

Objetivos y usos del informe

A partir de datos de más de cien planes de acción, de los resultados del IRM y de datos de terceros, el informe identifica los logros y fronteras de OGP en diversas áreas de política. Este informe se generó a partir de dos fuentes principales. La primera son los datos y el análisis cualitativo del cumplimiento y resultados de los más de 3.000 compromisos de OGP. Los datos fueron generados por investigadores expertos del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) de cada país y más adelante revisados por expertos internacionales en el área. La segunda fuente son las muchas organizaciones que trabajan en gobernanza en los campos relevantes a los objetivos colectivos de OGP (ver el Anexo C de la sección de metodología en el segundo volumen de este informe para consultar un resumen de las organizaciones que publican los muchos indicadores utilizados para la elaboración de este informe).

Este estudio pretende ser una evaluación honesta sobre los avances y retos relacionados con los esfuerzos de apertura del Gobierno. Aunque se enfoca en los planes de acción de OGP y en los reformadores que los han impulsado, idealmente el informe debería ser útil también a los reformadores que todavía no forman parte de OGP pero que valoran la transparencia, participación y rendición de cuentas. Asimismo, está dirigido a los reformadores que están evaluando si la apertura podría ayudarles a lograr objetivos instrumentales. OGP es un recurso para consultar los caminos tomados, los que no se han tomado y los que podrían tomarse en el futuro.

El informe está dirigido a reformadores

El objetivo del informe es ofrecer puntos de entrada para reformadores a nivel nacional e internacional, para mejorar la gobernanza en sus países. Presenta datos para todos los miembros sobre innovaciones actuales, planes de acción pasados y avances y esfuerzos sobre dimensiones seleccionadas de

gobierno abierto. El objetivo es alimentar una discusión en cada país o entidad local, aprender del pasado e identificar un camino para el futuro. Más allá de las páginas de los miembros, los autores esperan que los lectores se interesen en las áreas de política y en los recursos disponibles en opengovpartnership.org para realizar un análisis más profundo e identificar oportunidades de reformas futuras. El informe consta de tres partes:

- **Resultados colectivos.** Esta sección refleja algunos temas clave del gobierno abierto, incluyendo los impactos, el nivel de confianza y la perspectiva de género. Esta sección será de utilidad para los curiosos que quieren saber por qué el gobierno abierto sería de utilidad para ellos y para los comprometidos, es decir aquellos que quieren entender el papel que OGP ha jugado y podría jugar en el futuro.
- **Áreas de política prioritarias.** Esta sección evalúa tres áreas de política de alto impacto: anticorrupción, espacio cívico y servicios públicos. Asimismo analiza políticas seleccionadas en estas áreas, en qué medida los países de OGP están avanzando (o no) y algunas propuestas para los planes de acción del futuro. Idealmente, el lector utilizará esta sección para reflexionar sobre la situación del país e identificar posibles compromisos o áreas de acción para planes futuros.
- **Páginas de los miembros:** Estas páginas cuentan la historia de todos los miembros de OGP. Cada una busca alcanzar un equilibrio entre (1) compromisos destacados y logros significativos, (2) la calidad y el proceso de desarrollo de los planes de acción y (3) avances y esfuerzos hacia los objetivos colectivos.

Estas páginas buscan ayudar a los reformadores que trabajan en los países y entidades locales de OGP para identificar si existen áreas de mejoras para los planes de acción en el futuro.



A través de casos de estudio y estándares emergentes, este informe pretende ser una fuente de inspiración. El informe refleja el las lecciones aprendidas a través del trabajo y la innovación de la ciudadanía, comunidades, organizaciones de la sociedad civil, reformadores de Gobierno y, en algunos casos, actores del sector privado. Para ese fin, el informe parte del conocimiento colectivo de una comunidad muy amplia y presenta ejemplos de prácticas innovadoras. Rara vez éstas pueden ser consideradas “buenas prácticas”, sino que más bien son representaciones de un momento en particular, planteadas a manera de inspiración. (De hecho, OGP rechazó el concepto de “buenas prácticas”, partiendo de la idea de que las soluciones se deben diseñar a nivel local y que cada política y práctica es una historia de la evolución, no teleología). En ese sentido, este informe no es un libro prescriptivo, sino un “álbum de recortes” de la comunidad de gobierno abierto, no de cómo nos gustaría ser o de cómo deberíamos ser necesariamente , sino de cómo somos.

El informe será exitoso en la medida en la que los objetivos y problemáticas nacionales se alineen con los planes de acción de OGP, inspirando la creación de compromisos de mayor impacto y más concretos.

Qué no es este informe

Un índice

Este informe parte de datos comparativos entre los países, sin embargo no clasifica a los países ni presenta puntajes compuestos de alto nivel. La presentación de los datos sigue el principio de asegurar que los puntajes sean lo más cercano posible a las políticas reales y su implementación.

Recolección de nuevos datos

Todos los datos de este informe fueron sintetizados de otras fuentes. El informe es una centralización, presentación e interpretación de estos datos, esperando que sea de utilidad para los miembros de OGP. En gran medida, los datos son descriptivos con el fin de comprender en dónde se ubica la frontera de gobierno abierto en cada área de política.

Un informe del IRM

El informe utiliza datos del IRM para identificar áreas de acción en diferentes dimensiones del gobierno abierto. El IRM distingue a OGP por sus investigaciones primarias, originales, locales y revisadas por pares de los compromisos de los países. El informe resume informes del IRM pasados (2013–2018) en un intento por contar la historia de cada miembro de OGP – los caminos que han tomado y los caminos que podrían tomar.

Un proceso de establecimiento de estándares

Aunque muchas de las secciones del informe reflejan el desempeño de los miembros con respecto a un “objetivo común” utilizando datos estandarizados, los contenidos de los planes de acción seguirán estando a criterio de los actores nacionales o locales involucrados en el proceso de OGP. Ofrecemos una comparación que sugiere las áreas en las que los miembros de OGP podrían asumir un papel más activo, ya sea como reformadores en sus países o en apoyo a otros reformadores.

UNA MISIÓN CRUCIAL

La transversalización del género es fundamental para el éxito del gobierno abierto. La participación de las mujeres en la política y en el diseño de políticas ha demostrado que incrementa la variedad de temas abordados y la cantidad de soluciones propuestas y que mejora los esfuerzos de construcción de paz y reduce la corrupción. Las inversiones que toman en cuenta la perspectiva de género llevan a impactos positivos como la reducción de la violencia y el mejoramiento del uso y la calidad de los servicios. Por otro lado, la corrupción y la ineficiencia afectan de forma negativamente desproporcionada a las mujeres bien sea porque tienen acceso a menos servicios y beneficios, reciben menor respeto por la ley, una mayor exposición a la violencia o por un desempoderamiento económico, legal o político (según el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Accountability and Gender: Understanding the Connections).

TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN ESTE INFORME

Este informe aplica un enfoque de transversalización de género. En consulta con expertos de la academia, organizaciones sin fines de lucro y del Gobierno, los autores integraron algunos impactos por género del gobierno abierto y de las iniciativas que buscan mejorar la equidad de género. Ciertamente, el enfoque no es completo ni integral y existe un gran potencial de seguir fortaleciendo este componente clave del gobierno abierto.

Las siguientes características se incluyen en diferentes secciones del informe.

Áreas de política prioritarias:

ANTICORRUPCIÓN:

Contratación abierta: Procuración y contratación con equidad de género

ESPACIO CÍVICO:

Libertad de asociación y asamblea – los impactos por género de las restricciones de operaciones sin fines de lucro, incluyendo a la comunidad LGBT+ y a los trabajadores sexuales.

SERVICIOS PÚBLICOS:

Educación: Desglose de los datos de asignación de recursos y resultados por género en formato de datos abiertos

Salud: Datos sobre los rezagos en salud reproductiva y otros

Agua y saneamiento: Datos sobre la planeación y financiamiento de agua, saneamiento e higiene

Páginas de miembros:

MODELOS DE DATOS:

Espacio cívico – asociación: incluye indicadores sobre la participación de las mujeres en la sociedad civil

Acceso a la información – datos abiertos: Los puntajes incluyen datos abiertos sobre educación desagregados por género y datos de salud reproductiva

En las siguientes ediciones, los autores esperan poder identificar mejores datos de línea de base diferenciados por género para otras áreas del modelo de datos de los miembros, por ejemplo sobre la participación de las mujeres en el diseño de políticas públicas y datos sobre presupuestos programáticos en el área de apertura fiscal.



Acerca de OGP

Open Government Partnership reúne a reformadores de los gobiernos y líderes de la sociedad civil para establecer planes de acción que ayuden a hacer de los gobiernos más incluyentes y que respondan a las necesidades y rindan cuentas a la ciudadanía. Un Comité Directivo que incluye a representantes de gobiernos y de organizaciones de la sociedad civil supervisa a OGP.

Para poder incorporarse a OGP, los países deben suscribir la Declaración de Gobierno Abierto, crear un plan de acción desarrollado a través de consultas públicas y someterse a un proceso de evaluación independiente sobre sus avances.

Open Government Partnership se fundó formalmente el 20 de septiembre de 2011, cuando los ocho países fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y Estados Unidos) firmaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus planes de acción nacionales. Desde 2011, 79 países y 20 gobiernos locales han establecido más de 3.800 compromisos para impulsar a sus gobiernos a que sean más abiertos y a rendir cuentas.

Para contactar a OGP, escriba un correo electrónico a: info@opengovpartnership.org.

Para contactar a los autores de este informe, escriba un correo electrónico a: research@opengovpartnership.org.

Sobre este informe

El primer Informe Global de OGP fue encargado por el Comité Directivo de OGP en 2017. Sus objetivos eran sintetizar datos y resultados de OGP en una publicación de referencia para servir de orientación a la Alianza y presentar análisis comparativos sobre los países. Los objetivos específicos son:

- 1. Visibilidad:** Realizar una labor de sensibilización sobre los valores de OGP y la misión de la Alianza, así como sobre el desempeño de los países, dirigida especialmente a actores y políticos de alto nivel de todo el mundo.
- 2. Cerrar brechas:** Establecer incentivos convincentes para cerrar las brechas de ambición e implementación a nivel nacional.

3. Comparabilidad: Ofrecer un recurso que permita a los países compararse entre sí y comparar su planes de acción a lo largo del tiempo.

4. Acción colectiva: Promover un sentido de apropiación y rendición de cuentas para reformas transversales de áreas prioritarias en todos los países de OGP.

5. Contexto y logros: Demostrar y resaltar muchos de los compromisos más relevantes, ambiciosos y de alto impacto.

Este informe se realizó gracias al apoyo generoso del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.

Informe global de OGP

Resultados colectivos: Gobierno abierto y OGP





El gobierno abierto es el fundamento de las sociedades abiertas – sociedades en las que las voces son escuchadas y en las que se debaten ideas y existen intercambios entre el Gobierno y la ciudadanía. Que los Gobiernos deben ser transparentes y participativos y que deben rendir cuentas a la gente no es una idea nueva, sino que data de hace muchas décadas o incluso siglos en algunos lugares. En las últimas décadas hemos visto una aceleración del gobierno abierto y sus conceptos más allá de los grupos tradicionales.

La fundación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) en 2011 ha sido clave para este crecimiento. Inicialmente formada por ocho gobiernos y diversas organizaciones de la sociedad civil reconocidas, la nueva alianza reflejaba una era de optimismo sobre el poder que la democracia, la tecnología y el gobierno abierto podrían tener para cambiar la vida de las personas. Juntos, este grupo núcleo de países se comprometió a generar sociedades más abiertas.

A pesar de esta tendencia prometedora, en los últimos años hemos sido testigos de una recesión de la apertura y la democracia. Lo anterior ha sido más grave en países que una vez fueron líderes de la transición democrática y en algunas de las democracias más grandes del mundo. Algunos gobiernos que habían sido candidatos a la transición han fortalecido y exportado sus prácticas autoritarias.

Es momento de una evaluación honesta de estas tendencias. La Alianza representa un recurso clave de aprendizaje para reformas futuras: qué ha funcionado, qué no y qué hay por delante. Hoy, con 99 miembros, OGP ha sido un laboratorio de experimentos

y reformas, aprendizaje y rendición de cuentas en los últimos 10 años. Junto con la sociedad civil, los gobiernos de todo el mundo han adoptado miles de compromisos a través de sus planes de acción, colaborado en diferentes sectores y sido evaluados públicamente en función del éxito de sus esfuerzos. Igualmente importante ha sido el establecimiento de una comunidad global de reformadores que trabajan en decenas de temas necesarios para impulsar el gobierno abierto. Además, es una comunidad en la que los países que buscan crear reformas se pueden apoyar para aprender de opciones que podrían adaptar a sus propios contextos.

Este informe plantea hacia dónde la Alianza y sus miembros podrían ir durante la siguiente década. Sus resultados se basan en el conocimiento y experiencia extraordinaria de las organizaciones de la sociedad civil que han utilizado los planes de acción para impulsar diversos temas, funcionarios de Gobierno que han trabajado en la implementación de reformas complejas y muchas veces políticas y organizaciones internacionales que trabajan todos los días en apoyar a reformadores.

“Mural, Centro cultural y de participación pública Can Fabra, Barcelona”. Fotografía de Joan Brebo

VISTA RÁPIDA DE OGP

Open Government Partnership reúne a reformadores de Gobierno y líderes de la sociedad civil en el desarrollo de planes de acción concretos que buscan lograr que los gobiernos sean más incluyentes, respondan a las necesidades de sus ciudadanos y rindan cuentas.

Para incorporarse a OGP, los países deben suscribir la Declaración de Gobierno Abierto y comprometerse a elaborar planes de acción bianuales, desarrollados a través de consultas públicas y a someterse a un proceso de evaluación independiente sobre sus avances.

Open Government Partnership se fundó formalmente el 20 de septiembre de 2011 con ocho miembros fundadores: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y Estados Unidos. Desde entonces, 79 países y 20 gobiernos subnacionales han establecido más de 3.800 compromisos para lograr que los gobiernos sean más abiertos y que rindan cuentas.

OGP es supervisado por un Comité Directivo que incluye a representantes de gobiernos y de organizaciones de la sociedad civil.

Argumentos a favor del gobierno abierto

Las democracias prósperas requieren de un debate de ideas, no solo elecciones

La actual recesión democrática está afectando directamente la apertura de las sociedades. Sin embargo, es diferente a otras olas de autoritarismo que se han dado en épocas pasadas. Hoy, los golpes de Estado y militares son mucho menos frecuentes que en los años treinta o sesenta, por ejemplo.¹ Además, los sistemas electorales han mejorado en la última década y el sufragio se ha ampliado.²

Por el contrario, los elementos que hacen que las elecciones tengan un impacto - es decir, la vida cívica de los países - se han degradado. Específicamente, según análisis realizados por expertos, la libertad de expresión, el Estado de derecho y la libertad de asociación se han debilitado en más países que en los que se ha fortalecido (la figura 1 muestra un balance neto positivo en la cantidad de elementos relacionados con

las elecciones libres y justas, mientras que las libertades fundamentales siguen decayendo, según V-Dem Institute.)³ Un sondeo de opiniones internacional que lideró World Justice Project muestra resultados mixtos, pues en 43 países hay una percepción de mejoras en la libertad de expresión, mientras que 43 perciben una disminución de la misma.⁴

Al mismo tiempo, han surgido algunas tendencias positivas. Por ejemplo, la recesión democrática no ha afectado a todos los países por igual. Algunos países como Kenia y Nigeria han logrado avances significativos en el fortalecimiento de la democracia. Otros países han logrado avances y retrocesos en algunas áreas simultáneamente.

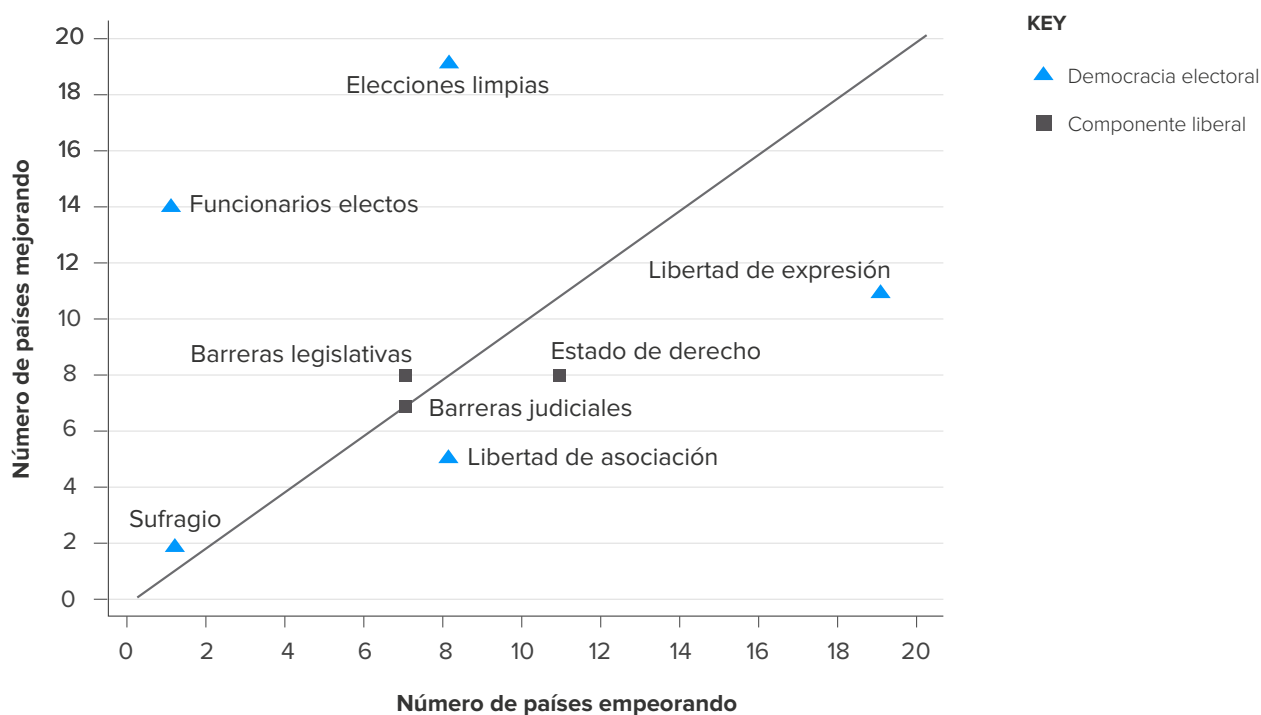
Aún más alentador es la reciente evidencia que sugiere el resurgimiento de la participación política, específicamente de las mujeres y las minorías políticas.⁵ Una investigación sobre la opinión pública de World Justice Project muestra que la inmensa mayoría de la población global está a favor de gobiernos más



abiertos (publicación de registros de funcionarios públicos, copias de contratos públicos y cifras presupuestarias detalladas). Estas ideas varían muy poco entre los diferentes países. Además, más personas reportaron colaborar con los medios en 2018 que en ningún año registrado anteriormente.⁶

Lo anterior sitúa a Open Government Partnership en una posición clave para aprovechar el impulso positivo que se ha generado y detener los ataques a las sociedades abiertas. La actual ola de autoritarismo está ocurriendo sobre todo fuera del proceso electoral y es ahí donde se encuentra la solución.

FIGURA 1. Las elecciones han mejorado, mientras que las libertades fundamentales recaen 2007-2017 (Fuente: V-Dem Institute).



Fuente: V-Dem Institute, version 8 de abril 2018.

El gobierno abierto funciona y las sociedades abiertas prosperan

La evidencia demuestra que los gobiernos abiertos hacen una diferencia significativa en la vida de las personas,⁷ en particular cuando existe un ambiente de rendición de cuentas. Cada vez más, las investigaciones sugieren que la democracia electoral ofrece el medio de largo plazo más confiable hacia una mejor salud, vida más larga y un desarrollo económico más equitativo.⁸ Menos investigaciones han estudiado a la democracia más allá de las urnas electorales, en particular el papel de la sociedad civil y los medios libres para la promoción del crecimiento incluyente de largo plazo. Cada vez hay más argumentos a favor de

la democracia, más allá de las urnas electorales.

Primero, existen los argumentos normativos y legales a favor del gobierno abierto. Sus principios aspiracionales son el fundamento de las comunidades democráticas de todo el mundo. El derecho a la libertad de expresión, asociación y asamblea son estipulados claramente en las leyes internacionales de derechos humanos, acuerdos políticos y en las constituciones de casi todos los países. Estos derechos de buscar información, participar en la vida cívica y buscar la justicia están plasmados de forma similar en las leyes internacionales y nacionales.⁹ Para muchos individuos de muchas sociedades estas ideas son una justificación para procurar el gobierno abierto.

Más allá de estos argumentos normativos, se sigue generando evidencia que respalda el impacto positivo y de largo plazo que tienen los gobiernos y las sociedades abiertas. Las sociedades modernas y los retos sociales, económicos, políticos y ambientales que enfrentamos hoy en día son complejos y no pueden resolverse únicamente por los actores que mantienen el poder o por los mercados. Los gobiernos que rinden cuentas, responden a las necesidades de sus ciudadanos y son capaces, establecen un marco a través del cual las personas, comunidades y mercados pueden ser exitosos. Un elemento central de esta rendición de cuentas es el flujo libre de información de y hacia el Gobierno. Lo anterior solo es posible en los contextos en los que existen medios libres e independientes, una sociedad civil sólida y canales que permitan a las personas ejercer sus derechos.

La evidencia, cada vez más abundante, es muy clara: cuando existen medios libres e independientes, organizaciones de la sociedad civil y el gobierno colabora con los ciudadanos, las sociedades tienen mejores resultados de salud, educación y economía. Existen datos que respaldan esta afirmación a nivel micro y macro. Lo siguiente son las investigaciones que analizan los impactos a nivel micro y los efectos de largo plazo de la apertura.

Evidencia de impacto a nivel micro

Cada vez vemos más casos de estudio que demuestran que el gobierno abierto contribuye a mejores resultados en diversas áreas, las cuales fueron resumidas en la reciente publicación *Guía de gobierno abierto para escépticos*, publicada por OGP.¹⁰ Para leer sobre los casos de estudio ampliados, consulte dicho documento.

- **Provisión de servicios públicos:** La participación del público en la provisión de servicios mejoró el uso, calidad en el servicio y eficiencia en la asignación de recursos del sector agua (Corea), educación (Kenia), salud (Brasil) e infraestructura (Indonesia)
- **Prevención de la corrupción:** Las reformas de cabildeo de Chile y Estonia han llevado a una mayor participación del público y acceso a los funcionarios electos y nombrados, además de a la publicación de información más clara sobre sus influencias. Estos

esfuerzos forman parte de una tendencia hacia la reducción de la corrupción en dichos países, los cuales son considerados como modelo a seguir. Costa de Marfil ha logrado reducir la percepción de corrupción en el país, en parte debido al establecimiento de comités locales antiextorsión, los cuales incluyen miembros de la sociedad civil.

- **Eficiencia en los contratos públicos:** Diversos estudios han demostrado que la contratación abierta puede llevar a ahorros de entre el 7 y el 25%.¹¹ En Eslovaquia, la adopción de un sistema de contratación abierta duplicó el número de licitadores, con lo cual se logró una mejor competencia.
- **Confianza:** Las investigaciones sobre confianza y gobierno abierto todavía están en sus fases iniciales. Hay estudios que demuestran que una mayor divulgación lleva a una mayor percepción de honestidad y benevolencia por parte del Gobierno.¹²

El impacto de la apertura en el largo plazo

Cada vez se generan más evidencias sobre el impacto de la transparencia, participación y rendición de cuentas y de una sociedad civil y los medios que prosperan.

Impacto económico de la apertura

A pesar de que existen pocos datos de largo plazo, las investigaciones sobre la relación entre el crecimiento económico y los gobiernos abiertos se ha desarrollado más que las enfocadas en otros beneficios sociales. En general, la transparencia se correlaciona con mejores resultados económicos.

- **Crecimiento económico y el entorno empresarial:** Existe una correlación positiva entre la transparencia en las políticas y la publicación frecuente y precisa de datos macroeconómicos y la inversión extranjera y las calificaciones crediticias.¹³
- **Fortalecimiento del comercio:** Un análisis de más de 100 acuerdos de comercio demuestra que cada cláusula de transparencia tiene la capacidad de fortalecer la visibilidad pública y la predecibilidad de los términos aplicables a todos los socios

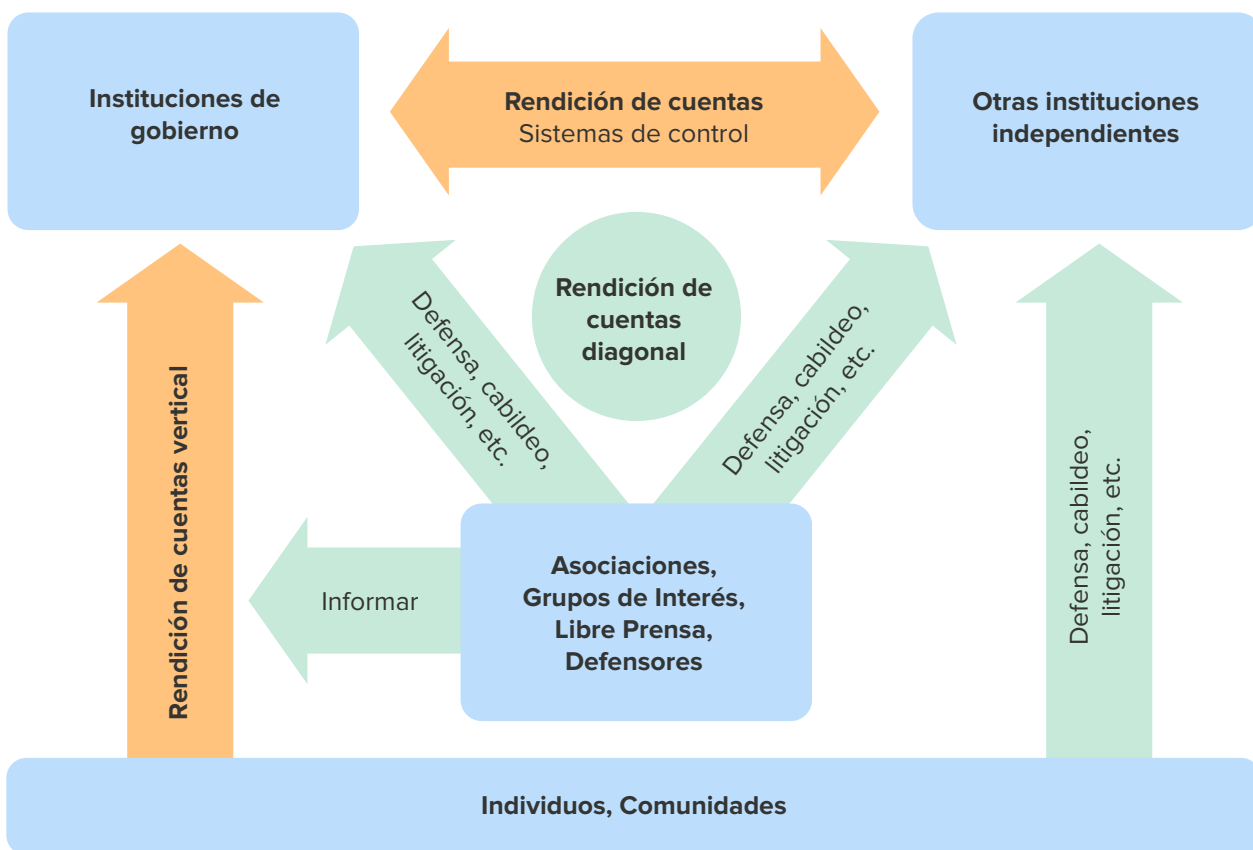


comerciales y se asocia con un incremento del flujo del 1% en los acuerdos bilaterales.¹⁴

- **Reducción de la burocracia:** Un estudio realizado en 185 países encontró que una mejor publicación de las estructuras de las tarifas regulatorias en cuatro áreas clave (comenzar un negocio, obtener permisos de construcción, acceder a electricidad y registrar una propiedad) está asociada con regulaciones de mejor calidad y menor corrupción.¹⁵
- **Mayor estabilidad y menor riesgo:** La publicación transparente de datos económicos lleva a periodos más largos de estabilidad política y sucesión democrática.¹⁶ La transparencia de los datos macroeconómicos permite a los países solicitar créditos a menor costo, reduciendo el diferencial crediticio en un 11%, en promedio.¹⁷

- **Mayores oportunidades económicas:** En la Unión Europea (UE), se espera que el valor económico directo total de los datos abiertos incremente desde un valor de €52 mil millones en 2018 para los miembros de la UE a €194 mil millones en 2030. Se estima que se han creado hasta 75.000 empleos como resultado de la reutilización de datos abiertos para el 2016. Esta cifra tiene un crecimiento proyectado de hasta 100.000 para el 2020. Un estudio de los países del G20 encontró que el valor económico agregado de los datos abiertos es de US\$2.6 billones y un compromiso con los datos abiertos podría ayudar a los países del G20 a cumplir con la mitad de sus metas de crecimiento económico proyectado.¹⁹

FIGURA 2: Rendición de cuentas diagonal y otras instituciones democráticas.



Impacto social de la apertura

El impacto social o humano de las sociedades más abiertas ha sido menos estudiado. Para ayudar a mitigar las brechas de datos, los autores de este informe colaboraron con el V-Dem (Varieties of Democracy) Institute, basado en la Universidad de Gotemburgo en Suecia, con un enfoque innovador para el análisis de la democracia. Específicamente, los investigadores analizaron el impacto en el largo plazo de la libertad de asociación, de los medios libres e independientes y de la colaboración del Gobierno con la ciudadanía - llamada “rendición de cuentas diagonal”, incluyendo diversos resultados de salud, educación y económicos (ver figura 2: “Rendición de cuentas diagonal” para consultar una descripción de la relación entre la apertura y otras instituciones democráticas).

Hasta una fecha reciente no había sido posible determinar los efectos a largo plazo de la democracia (ni de la apertura) en los resultados de desarrollo. Los datos de Varieties of Democracy incluyen datos anuales de 17 países, lo cual hoy nos permite identificar correlaciones con otros indicadores globales para identificar qué relación existe entre ellos.

Los resultados de este nuevo análisis de la apertura son claros: una sociedad civil más fuerte, la libre prensa y mejores canales para la participación ciudadana generan mejores resultados. Los investigadores se aseguraron de no confundir la apertura con otras medidas asociadas, por ejemplo los ingresos nacionales, niveles de urbanización, desfases temporales y efectos de interacción de las elecciones y sistemas de controles. Los resultados midieron los efectos en tres categorías:

1. Salud

Mortalidad infantil: La apertura lleva a mejoras medibles en las tasas de mortalidad infantil - una reducción en 10 muertes por cada 1.000 nacimientos por década entre los países más cerrados y los más abiertos. A lo largo de las décadas los resultados podrían ser significativos (Ver figura 3 sobre la comparación de la mortalidad infantil entre las sociedades más abiertas y las más cerradas).

Esperanza de vida: La apertura y la rendición de cuentas se asocian con una esperanza de vida más larga para las mujeres y hombres en el mediano y largo plazo, con resultados significativos a lo largo de 10 a 20 años.

Mortalidad materna: La investigación no encontró una relación estadísticamente significativa entre los diversos niveles de apertura con respecto a la mortalidad materna. Sin embargo, es importante indicar cuando no existen hallazgos, pues la falta de datos podría servir para futuras estrategias e investigaciones. Además, el tema se incluye aquí con el espíritu de una mayor apertura.

2. Educación

Los investigadores analizaron el impacto de la apertura en los años de estudio de la población de 15 años de edad o más. En promedio, los adultos de las sociedades con niveles más altos de rendición de cuentas diagonal obtienen un año de educación adicional. Por el contrario, en los sitios en donde la rendición de cuentas es débil, el nivel educativo se reduce. Cabe mencionar que, antes de que la rendición de cuentas diagonal pueda hacer una diferencia, existe un periodo de espera de 10 a 20 años.



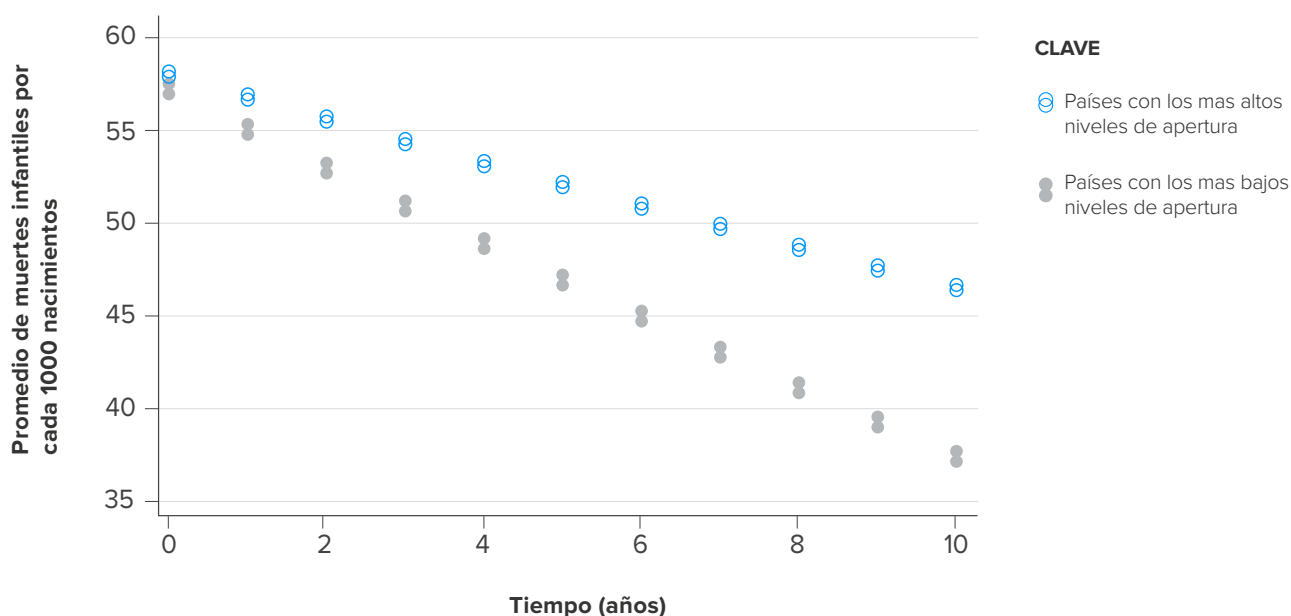
3. Economía

Crecimiento económico: El efecto de la apertura en el crecimiento económico es positivo y significativo solamente cuando existen elecciones y un sistema de control sólido. Sin embargo, la rendición de cuentas diagonal acelera el impacto de la rendición de cuentas horizontal y vertical a niveles comparativamente menores.

Equidad económica: Los países con una sociedad civil sólida y libre prensa tienen menores tasas de desigualdad (menor coeficiente Gini). El efecto es menor pero estadísticamente significativo.

Los efectos sociales y económicos de la apertura son más fuertes cuando existe una administración pública robusta, instituciones democráticas y niveles más altos de ingresos per cápita. Estos resultados tienen implicaciones serias para los tipos de intervenciones de Gobierno y expectativas razonables que se podría tener de los planes de acción de OGP y en general.

FIGURA 3: Reducción de la mortalidad infantil en las sociedades más abiertas vs. las más cerradas en el tiempo



¿Cuándo y cómo funciona el gobierno abierto?

La evidencia que demuestra que la apertura funciona es cada vez más patente. Pero la evidencia de V-Dem Institute también demuestra que la apertura funciona mejor cuando forma parte de un ambiente de rendición de cuentas y de capacidades del Gobierno. La investigación de este informe demostró lo siguiente:

La apertura funciona mejor cuando existen elecciones robustas y un sistema de control: Las instituciones democráticas se refuerzan mutuamente. Cuando los sistemas electorales son más fuertes, la sociedad civil y la libre prensa informan a los electores de forma más efectiva. Además, es más probable que los electores presionen a los funcionarios y les exijan resultados. En los países en los que las instituciones de supervisión son fuertes, la participación pública y el acceso a la información son un factor predictivo de mejores resultados de desarrollo.

La apertura tiene un impacto más fuerte cuando los países tienen más recursos y cuando la administración pública es competitiva e imparcial:

Se le ha atribuido a la movilización masiva cambios en gobernanza en países de todo el mundo. El movimiento de Filipinas People Power es un buen ejemplo en el que la sociedad civil, por sí misma, llevó a cambios en las esferas de liderazgo. Sin embargo, son mucho más comunes los ejemplos como el caso de la República de Corea en donde las manifestaciones masivas y la Corte Constitucional contribuyeron a un cambio en el Gobierno con una plataforma anticorrupción robusta. Cuando la sociedad civil y otras instituciones trabajan juntas, tienden a ser más efectivas.

Aun en países con menores ingresos y niveles de rendición de cuentas, la apertura puede mejorar la capacidad del estado. La libre prensa y la libre sociedad civil tienen un impacto positivo en la calidad de la función pública. Lo anterior tiene implicaciones importantes para la aplicación de un método de gobierno abierto estándar, sobre todo en los países menos desarrollados y en los países no democráticos. Sugiere que la apertura tendrá un efecto inmediato más indirecto en el desarrollo, pero es un paso clave para mejorar las funciones del Gobierno.

Estos datos confirman el creciente consenso que afirma que la apertura funciona. Sin embargo, “la transparencia por sí misma no es suficiente” es una frase común. Entonces, ¿Qué hace que la transparencia sea “suficiente” para modificar comportamientos? Como lo menciona el informe, la respuesta requiere del desarrollo y uso de mecanismos formales e informales de rendición de cuentas.

Hacia una rendición de cuentas intencional

Un resultado general de este informe es que muchos compromisos, especialmente los relacionados con los servicios públicos, dan por hecho que la publicación de información resultará en un mejor desempeño, capacidad de respuesta y rendición de cuentas. Más de dos tercios de los compromisos de OGP tienen un elemento de transparencia. Sin embargo, menos de una tercera parte de ellos mencionan rendición de cuentas y, de ellos, cerca de la mitad no describen los medios a través de los cuales pretenden lograr la rendición de cuentas - ya sea a través de cortes, auditorías, mecanismos de quejas, elecciones o la procuración de servicios a través de medios alternativos.

Estos son, en esencia, compromisos de rendición de cuentas tipo “caja negra” en los que hay entradas (en este caso, información), un proceso sin especificar y, más adelante, se presenta la rendición de cuentas. Por el contrario, las reformas de rendición de cuentas tipo “caja de cristal” en las que se publica información y el público tiene acceso a un canal (o canales) claros a través del cual pueden informar, persuadir o convencer al Gobierno a tomar acción. En algunos casos, estos compromisos pueden promover la rendición de cuentas porque las condiciones necesarias para ello son firmes. En otros casos, podrían quedarse cortos. ¿Cuáles son esas condiciones necesarias?

Muchos grupos ya han mapeado la relación entre la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.²⁰ Esta publicación no pretende sustituir o refutar dichos modelos, sino que su objetivo es impulsar reformas ambiciosas y creíbles y promover que los planes de acción de OGP avancen de la transparencia a la rendición de cuentas - de la rendición de cuentas tipo “caja negra” a “caja de cristal”.



La figura 4 muestra cuatro condiciones a través de las cuales la transparencia lleva a una mayor rendición de cuentas. Cabe mencionar que no limita los medios para la rendición de cuentas y acción ciudadana al trabajo de las organizaciones de la

sociedad civil, sino a las funciones de una serie de instituciones. (El diagrama se diseñó, en gran medida, con base en el trabajo de Jonathan Fox, Tiago Peixoto y Alasdair Roberts.)

FIGURA 4: Relación entre transparencia y rendición de cuenta



A través de una definición clara de quién rendirá cuentas a quién y cómo (es decir, a través de qué canales), los compromisos de OGP - y, lo que es más importante, las reformas de gobierno abierto, tendrán un mayor impacto y llevarán a mejoras más significativas.

- **Quién:** Los compromisos de transparencia deben definir claramente el uso de la información publicada. ¿Quién rendirá cuentas a quién si la información se publica?
- **Cómo:** Cuando sea posible, los compromisos deberán articular los canales a través de los cuales se llevará a cabo la transparencia. ¿El mercado? ¿Oportunidades participativas? ¿La corte? ¿Durante campañas electorales?

- **Las condiciones:** Los compromisos deberán reflejar el estado actual de la rendición de cuentas institucional: ¿Existe el ambiente favorable que permita a las personas utilizar de forma segura la información publicada para criticar a los funcionarios o elegir a un proveedor de servicios diferente?

Estas preguntas pueden ayudar a evaluar en qué medida los planes de acción de OGP han contribuido a alcanzar los objetivos planteados. A través de este lente, los reformadores deberán ver sus esfuerzos futuros, incluyendo el diseño de políticas públicas. En los capítulos complementarios, este informe analizará en detalle tres áreas de política fundamentales: iniciativas anticorrupción, espacio cívico y servicios públicos.

Tendencias globales

Antes de analizar los resultados sobre ciertas áreas de política en particular en los siguientes capítulos o módulos, en esta sección analizamos algunas tendencias globales de gobierno abierto y los resultados colectivos en todos los países de OGP. Las transformaciones más significativas que la apertura puede generar, tienden a tardar décadas, no meses o años. Por ello, es posible que no conozcamos el impacto de largo plazo de las reformas de gobierno abierto que actualmente se encuentran en proceso de implementación, aun en los casos en los que dichas reformas hayan sido implementadas correctamente. De cualquier manera, podemos analizar los resultados tempranos a través de los datos reunidos en este informe.

Divergencia, convergencia y tendencias paralelas en el tiempo

¿Cuál es el desempeño de los países de OGP en diferentes áreas de política en el tiempo? Los cambios en los requisitos de elegibilidad de los países que han formado parte de la Alianza desde hace más de cinco

años sugieren en dónde ha habido avances y retrocesos. En conjunto, los indicadores utilizados para ser elegibles a incorporarse a OGP son los proxys más rigurosos, transparentes y adecuados del desempeño. Además, en general son aceptados por las organizaciones que están trabajando en gobierno abierto y en temas relacionados.²² Los cuatro requisitos de elegibilidad utilizan indicadores que representan áreas importantes para OGP:

Apertura fiscal: Disponibilidad de una propuesta de presupuesto federal y reportes de auditoría (Fuente: Open Budget Survey).

Acceso a la información: Existencia de un marco legal para el acceso a la información (Fuente: right2inform.org y rti-rating.org)

Anticorrupción: Declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos (Fuente: Base de datos del Banco Mundial - Declaración patrimonial de funcionarios públicos)

Participación ciudadana: Libertades cívicas (Fuente: Economist Intelligence Unit, Índice de Libertades Cívicas de EIU).



Los resultados se muestran en las figuras 5.1-5.6 (página siguiente) y representan una comparación entre los 42 países que han formado parte de OGP desde hace más de cinco años y países que no forman parte de la Alianza.

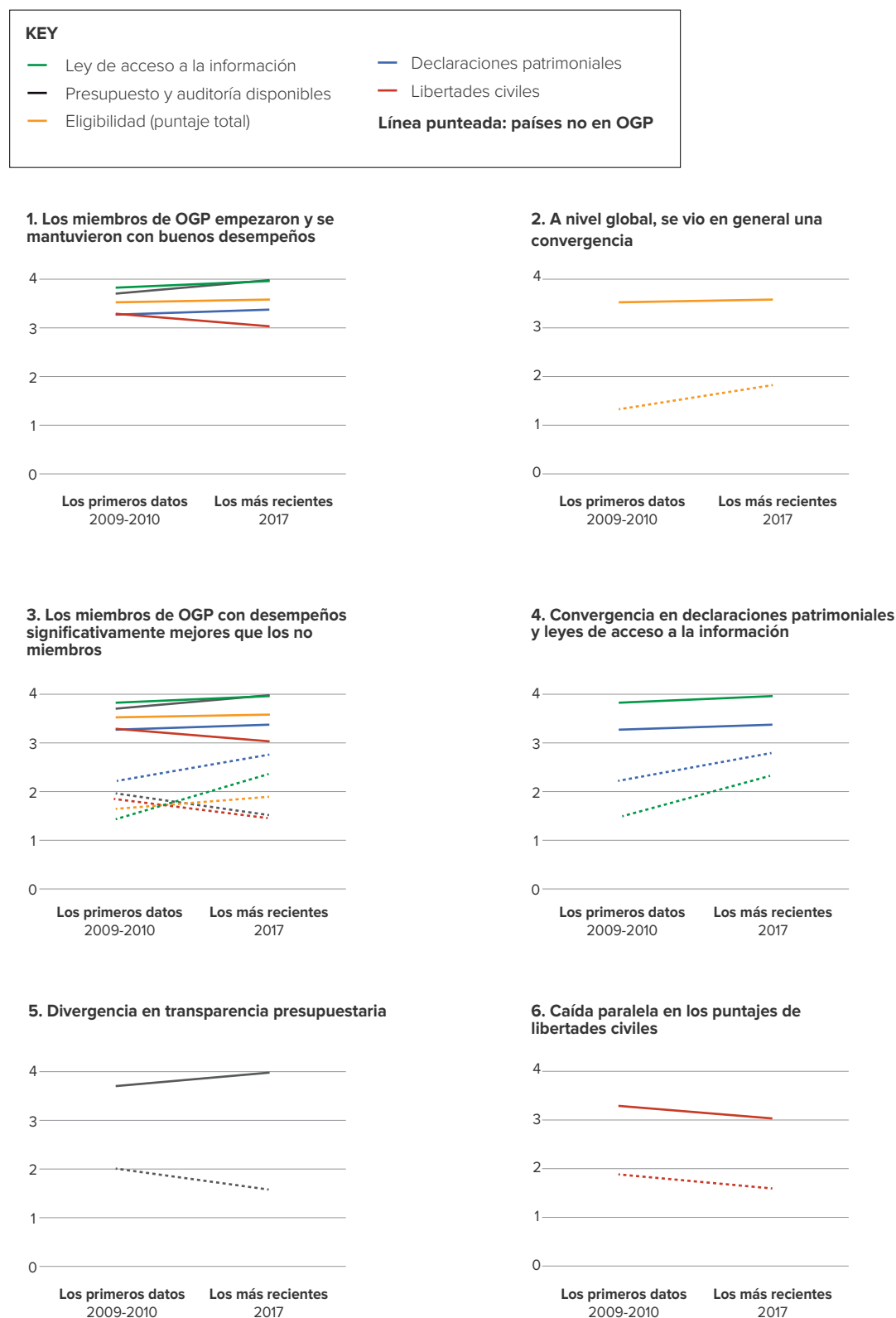
1. **Los países de OGP iniciaron y terminaron con puntajes altos**, en general con puntajes más altos en los cuatro criterios de elegibilidad y en general. (Ver la figura 5.2)
2. En promedio, **más políticas de gobierno abierto se han implementado**, según los puntajes de elegibilidad. (Ver la figura 5.2)
3. Cuando se compara a **OGP en función de diversas áreas de política, los países de OGP** tienen un desempeño significativamente mayor que los países que no forman parte de la alianza. (Ver figura 5.3). Esto no es sorprendente, pero demuestra que no ha habido un retroceso considerable en los países de OGP.
4. Se identificó una **convergencia global en la aprobación de leyes de acceso a la información** y de declaraciones patrimoniales. (Ver la figura 5.4). El decir que esta convergencia demuestra que “las mejoras hubieran ocurrido sin OGP” no reconoce

el papel que OGP tiene en la creación de normas. De la misma manera, no demuestra que esto ocurrió como consecuencia de OGP, solamente muestra que existen normas emergentes.

5. Se identificó una **divergencia en cuanto a los requisitos de presupuestos abiertos** (publicación de presupuestos ejecutivos e informes de auditorías). Aunque la mayoría de los países de OGP obtuvo un puntaje perfecto en este aspecto entre 2017 y 2018, muchos otros países están retrocediendo. (Ver la figura 5.5). Lo anterior cuadra con la evidencia del desempeño alto de OGP en transparencia presupuestaria como lo ha evaluado el Mecanismo de Revisión Independiente. (Ver la siguiente subsección “Políticas de alto desempeño.”)
6. Se identificó una recesión **paralela en las libertades civiles**, tanto en los países de OGP como en aquellos que no forman parte de la Alianza. (Ver la figura 5.6)

FIGURE 5: Tendencias globales de gobierno abierto entre los países miembros de OGP y aquellos que no forman parte de la Alianza

Puntaje de los países en los diversos criterios de elegibilidad de OGP. Visita opengovpartnership.org/eligibility-criteria para consultar los datos subyacentes.. (n=179)



Un retroceso preocupante en las libertades cívicas

El retroceso en los puntajes de libertades cívicas es especialmente preocupante debido a que el espacio cívico es fundamental para el funcionamiento del gobierno abierto y de OGP. ¿Qué tan robusto es este resultado y qué lo está ocasionando?

Esta caída no se ha identificado en todos los países pero es casi universal. Utilizando los mismos datos de Economist Intelligence Unit, la media y mediana global se han movido hacia la izquierda, es decir, han decaído, entre 2011 y 2017 (figura 6). Aunque de manera insignificante, esto ha ocurrido incluso en países que tradicionalmente han tenido puntajes altos, incluyendo aquellos que tradicionalmente han sido consideradas democracias sólidas.

Aunque la caída sigue siendo preocupante, existen algunos indicadores que sugieren que puede mitigarse y que el trabajo en las reformas abiertas está funcionando:

- Aunque en términos absolutos es el mismo, con relación al punto de partida, los países de OGP han retrocedido menos (en términos porcentuales puros).
- En cambios porcentuales, los países de OGP han retrocedido menos en términos relativos (como porcentaje total) que el promedio de los países que no son miembros de la Alianza. Esto podría ser un triste consuelo para algunas personas.
- En una era de retrocesos en las libertades cívicas, OGP podría tener un mejor desempeño al promedio global. El retroceso relativo sugiere que, al menos, los países de OGP no están retrocediendo más rápidamente que aquellos que no forman parte de

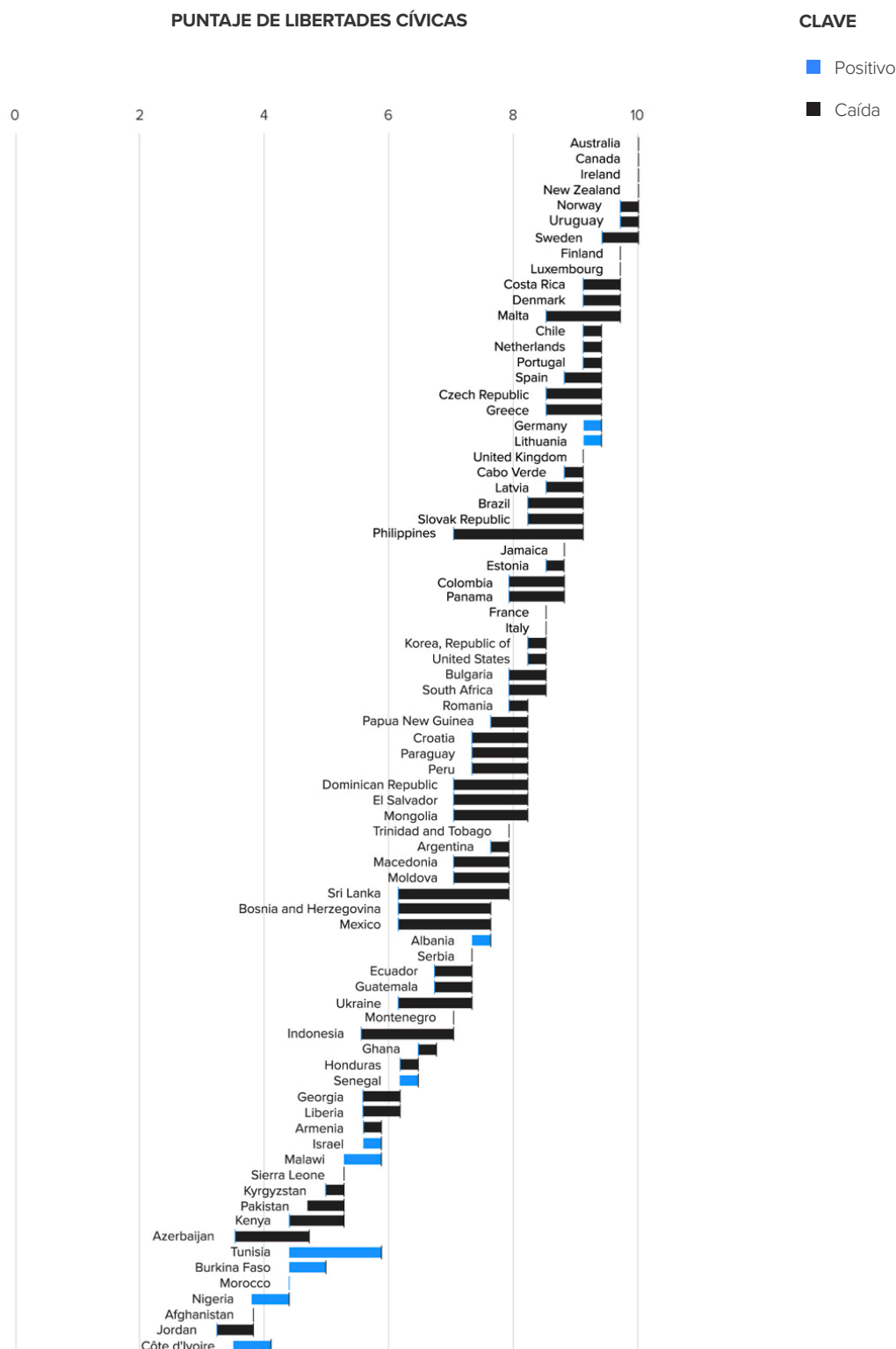
la Alianza. Dados los cambios en algunos de los países más grandes del mundo que forman parte de OGP (Brasil, México, Pakistán, Filipinas y Estados Unidos), este resultado no es sorprendente pero sí es de destacar. En pequeña medida, este punto se neutraliza con las mejoras logradas en países como Nigeria, Kenia y Corea del Sur.

- Este resultado es consistente aun cuando se utilizan indicadores diferentes a los del puntaje de EIU. Aunque existen algunos problemas inherentes al puntaje de libertades cívicas de EIU (falta de transparencia en la metodología y en los datos subyacentes), este resultado se mantiene cuando se utilizan otros indicadores, por ejemplo el análisis de las series de tiempo del indicador de entrada y salida de las OSC y de represión a OSC de V-Dem.
- Los retrocesos en muchos indicadores de democracia (en especial los no electorales) son alarmantes. Sin embargo, cuando se analizan en el largo plazo, las instituciones democráticas siguen estando en los niveles más altos en cuanto a indicadores de la democracia liberal (elecciones, respeto a los derechos y control del poder ejecutivo).²³

A pesar de los avances moderados que han logrado algunos países de OGP, como describe la sección de “Innovaciones a normas” de este informe, no se puede discutir la afirmación de que los países de OGP pueden y deben seguir utilizando sus planes de acción para promover y proteger las libertades cívicas a través de sus planes de acción.

FIGURA 6: Los países de OGP presentan un retroceso en las libertades cívicas

Cambios en los puntajes de los países de OGP en el indicador de libertades cívicas (CL por sus siglas en inglés) del Índice de Democracia de Economist Intelligence Unit (EIU). Se presenta una comparación entre los resultados del 2011 y el 2017. Visita EIU Democracy Index para consultar los datos subyacentes.



Fuente: Índice de democracia de Economist Intelligence Unit (EIU), libertades cívicas (CL), n=79

Recomendaciones generales

La primera evaluación global de los esfuerzos de OGP ha generado una cantidad significativa de resultados y captura tanto los éxitos logrados a través de los compromisos como las áreas en las que se deberá mejorar. Cabe mencionar que los resultados ofrecen lecciones aprendidas que permitirán a los países de OGP definir una ruta aún más estratégica para el futuro.

Con base en lo anterior, lo siguiente son recomendaciones diseñadas específicamente para satisfacer las necesidades y contribuciones de electorados clave de OGP. En su conjunto, estos grupos importantes serán responsables de la cocreación e implementación de futuras reformas clave.

Para los gobiernos:

Asegurar que los compromisos reflejan las prioridades nacionales: Seguir identificando las prioridades nacionales y locales, aun si no forma parte de las áreas de política analizadas en este informe. Éstas tienen un alto impacto en la capacidad de OGP de vincular los planes de acción con el contexto local.

Considerar las áreas prioritarias de OGP: Identificar áreas en las que su Gobierno o grupo de la sociedad civil puede asumir un papel de liderazgo. En particular, el espacio cívico tiene asimetrías importantes entre lo que se requiere y lo reflejado en los planes de acción. Para los países con nuevas iniciativas o trabajos en proceso de implementación, identificar a líderes y apoyar las estructuras de OGP que podrían ayudar a asegurar mayores niveles de implementación. Los países de OGP que no han establecido compromisos en áreas en las que su desempeño requiere de mejoras, identificar compromisos que podrían impulsar este trabajo.

Seguir priorizando el espacio cívico. Los datos son claros: existe un retroceso en el espacio cívico, incluso en el “grupo de los comprometidos” como OGP. Como uno de los foros líderes que están impulsando este elemento básico de la democracia, identificar medidas innovadoras para asegurar el respeto, protección y promoción de estos derechos fundamentales.

Impulsar esfuerzos de rendición de cuentas mejor dirigidos. Dejar atrás la rendición de cuentas tipo “caja negra” incorporando estrategias y mecanismos explícitos para asegurar que la transparencia efectivamente fortalezca la capacidad de respuesta y el desempeño del Gobierno.

Pasar de una rendición de cuentas por proyecto a una rendición de cuentas institucional. El caso de Mongolia en el sector educación y de Brasil en el sector salud demuestran que el establecimiento de instituciones permanentes de monitoreo en las que los ciudadanos juegan un papel activo, generan mejores resultados.

Involucrar a los grupos no representados. Involucrar a los ministerios que representan a grupos de la población que quedan fuera de las discusiones de gobierno abierto, corrupción y provisión de servicios, por ejemplo mujeres, jóvenes y personas con discapacidades.

Para los grupos promotores nacionales:

Unirse a favor de las prioridades nacionales. Identificar áreas de política en su país en las que confluyen las ambiciones políticas y sus objetivos. Este informe debería contener innovaciones y brechas en las políticas actuales y en las prácticas internacionales.

Aprovechar el conocimiento. Seguir reuniendo evidencia, promoviendo diálogos e impulsando reformas en las políticas clave. El ejemplo del trabajo del European Centre for Non-profit Law a favor de asegurar que la libertad de asamblea y de las muchas organizaciones africanas que están trabajando para lograr que los gobiernos encuentren el equilibrio entre las regulaciones anti lavado de dinero y la libertad de asociación pueden servir de inspiración para el espacio cívico.

Utilizar mecanismos existentes. Identificar y aprovechar las convenciones internacionales y los compromisos existentes que tengan implicaciones de gobierno abierto y que tal vez han sido ratifica-

dos pero no implementados. Ejemplo de ello es la Convención para Eliminar la Discriminación Contra la Mujer.

Asegurar la participación de los usuarios finales.

Asegurar que los esfuerzos de datos incluyen a los usuarios potenciales sobre todo a los periodistas. Nuestra evidencia demuestra que los datos de rendición de cuentas funcionan mejor cuando los usuarios finales participan en el diseño y publicación de los datos.

Para organizaciones internacionales:

Continuar con la generación de datos transnacionales sobre la toma de decisiones. En particular, se requieren de más datos sobre los niveles de transparencia de los documentos de decisión (planes, presupuestos, borradores y decisiones), el nivel de participación y la existencia de mecanismos de denuncias en áreas de política clave.

Confiar en los datos y utilizarlos. Utilizar los datos transnacionales para identificar limitaciones en temas clave de gobernanza para: (1) abordar áreas que los gobiernos han identificado como prioritarios; (2) identificar las limitaciones de los países y (3) identificar líderes potenciales que podrían compartir lo que ha funcionado en sus países.

Generar y utilizar datos desglosados por género.

Recopilar datos desglosados por género sobre presupuestos, servicios y participación relevantes. Impulsar a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil a que recopilen datos ellas mismas.

Para investigadores:

Utilizar datos de OGP. OGP publicó todos sus datos, incluyendo los del Mecanismo de Revisión Independiente y de terceros en una sola base de datos con la esperanza de que los investigadores puedan identificar las reformas que han sido exitosas y aquellas que requieren de mayor esfuerzo. Además, podría llevar el impacto de OGP a un nivel mayor de especificidad que en el pasado.

Utilizar la evaluación de impacto. Este informe hace referencia a diversas relaciones entre el gobierno abierto y OGP y el impacto en la vida de las personas. Investigaciones más especializadas sobre la relación causal, un análisis más amplio sobre diversos temas y atención a la inclusión son tres de las áreas que podrían ser más estudiadas.

Centralizar y promover buenas prácticas y estándares. El trabajo de los académicos y los laboratorios de ideas ha sido invaluable para el éxito de este informe. Es clave la atención sostenida al diseño de las buenas políticas a favor del espacio cívico, participación pública, mecanismos y momentos que promueven una mayor efectividad de la transparencia para la rendición de cuentas, reducción de la corrupción, la mejora de la vida de las personas y la reconstrucción de la confianza.

Tomar en cuenta la perspectiva de género. En los procesos de evaluación de reformas, mediciones de impacto o establecimiento de buenas prácticas y estándares, pensar en cómo se afecta la vida de los hombres y las mujeres y de los niños y niñas de forma diferenciada y de cómo interactúan de forma diferente con el gobierno. La falta relativa de participación política e influencia económica de las personas limita su capacidad de exigir que los gobiernos rindan cuentas y de dar a conocer sus experiencias e inquietudes.

Para todos:

Contactar a OGP cuando requieran apoyo. Por favor no dude en contactar a los autores de este informe con cualquier pregunta, corrección, sugerencia para las próximas ediciones así como sugerencias de temas para una serie de artículos analíticos que los autores quisieran promover. El mundo del gobierno abierto es un mosaico hermoso y a veces frustrante de conocimientos, relaciones y reformadores. Funciona mejor cuando las personas se mantienen en contacto y se ofrecen a ayudar. Las buenas ideas surgen de todas partes.



Endnotes

- ¹ Anna Lührmann & Staffan I. Lindberg (2019) A third wave of autocratization is here: what is new about it?, Democratization, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>.
- ² Varieties of Democracy (V-Dem) Institute, Democracy for All: V-Dem Annual Democracy Report, (Gothenburg, Sweden: V-Dem Institute, 2018) 26, https://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0ec894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf.
- ³ V-Dem Institute, Democracy for All: V-Dem Annual Democracy Report, 26.
- ⁴ World Justice Project, “Open Government Around the World” (accessed 31 Jan. 2019), <https://worldjusticeproject.org/open-government-around-world>.
- ⁵ Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2018: Me too? Political Participation, Protest and Democracy (2019), https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy2018.
- ⁶ Edelman, 2019 Edelman Trust Barometer (20 Jan. 2019), <https://www.edelman.com/trust-barometer>.
- ⁷ Thomas J Bollyky et al., “The relationships between democratic experience, adult health and cause-specific mortality in 170 countries between 1980 and 2016: An observational analysis,” *Lancet* 393(10181) (13 Mar. 2019) 1628–1640, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)30235-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)30235-1).
- ⁸ Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Business, 2012).
- ⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances* (Vienna: United Nations Office of Drugs and Crime, 2013), https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf; Gavin Hayman, “#Busted: The many myths of why government contracts should not be published” (Washington DC: Open Contracting Partnership, 20 Jul. 2018), <https://www.open-contracting.org/2018/07/20/busted-many-myths-government-contracts-not-published/>.
- ¹⁰ Stephan Grimmelikhuijsen, “Being transparent or spinning the message an experiment into the effects of varying message content on trust in government,” *Information Polity* 16 (IOS Press, 2011) 35–50, <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/231701/BeingtransparentGrimmelikhuijsen.pdf?sequence=1>.
- ¹¹ Zdenek Drabek and Warren Payne, “The impact of transparency on foreign direct investment,” *Journal of Economic Integration* 17 (2002) 777–810; Gaston Gelos and Shang-Jin Wei “Transparency and international portfolio holdings,” *The Journal of Finance* 60(6) (2005); Rachel Glennerster and Yongseok Shin, “Does transparency pay?” *IMF Staff Papers* 55(1) (International Monetary Fund, 2008), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/2008/01/pdf/glennerster.pdf>.
- ¹² Iza Lejárraga and Ben Shepherd, “Quantitative evidence on transparency in regional trade agreements,” *OECD Trade Policy Papers* No. 153 (OECD Publishing, 14 Jun. 2013), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k450q9v2mg5-en.pdf?expires=1557317166&id=id&accname=guest&checksum=E8C8A30E-C3E10E1ED2EDA98401343183>.
- ¹³ Carolin Geginat and Valentina Saltane, “Transparent government and Business Regulation,” *Policy Research Working Paper* No. 7132 (World Bank, 2014), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20698?locale-attribute=en>.
- ¹⁴ James Hollyer, B. Peter Rosendorff, and James Raymond Vreeland, *Information, Democracy, and Autocracy: Transparency and Political (In)Stability* (Cambridge University Press, 2019).
- ¹⁵ Elif Arbatti and Julio Escolano, “Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings,” *The Journal of Applied Public Economics* 36(2) (2015).
- ¹⁶ Wendy Carrara et al., *Creating value through open data: Study on the impact of re-use of public data resources* (Brussels: European Commission, 2015), https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf.
- ¹⁷ Nicholas Gruen, John Houghton and Richard Tooth, *Open for business: How open data can help achieve the G20 growth target* (Lateral Economics and Omidyar Network, Jun. 2014), https://www.omidyar.com/sites/default/files/file_archive/insights/ON%20Report_061114_FNL.pdf.
- ¹⁸ Albert O. Hirschman, *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970); Susan Rose-Ackerman, *The Political Economy of Corruption: Causes and Consequences* (World Bank, 1996); Guillermo O'Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies” *J. of Democracy* 9(3) (1998) 112–126; Adam Przeworski, *The state and the citizen* (prepared for International Seminar on “Society and the Reform of the State, Sao Paulo, Brazil, Mar. 1998) (6 Mar. 1998), https://www.researchgate.net/publication/228703581_The_State_and_the_citizen; Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido, “Governance Matters” *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2196 (Aug. 1999), <https://ssrn.com/abstract=188568>; Jonathan Fox, “The uncertain relationship between transparency and accountability” *Development in Practice* 17(4/5) (Taylor & Francis Ltd., Aug. 2007) 663–67; Harlan Yu

and David G. Robinson, "The New Ambiguity of 'Open Government'" *UCLA Law Rev. Disc.* 59(178) (2012), <https://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>; Tiago Peixoto, "The Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of 'Open Government'" *UCLA Law Rev. Disc.* 60(200) (2012), <https://www.uclalawreview.org/the-uncertain-relationship-between-open-data-and-accountability-a-response-to-yu-and-robinsons-the-new-ambiguity-of-open-government/>; Stephen Kosack and Archon Fung, "Does Transparency Improve Governance?" *Ann. Rev. of Pol'l Sci.* 17 (2014) 65–87, <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>.

¹⁹ Fox, "The uncertain relationship between transparency and accountability;" Tiago Peixoto, "The Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of 'Open Government';" Alasdair S. Roberts, "Making Transparency Policies Work: The Critical Role of Trusted Intermediaries" *Suffolk Univ. L. Sch. Res. Paper No. 14-39* (11 Nov. 2015), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2505674.

²⁰ Anna Lührmann and Stefan I. Lindberg, "Keeping the democratic façade: Contemporary autocratization as a game of deception" *V-Dem Institute Working Papers 2018(75)* (Gothenburg, Sweden: Varieties of Democracy Institute and University of Gothenburg, Aug. 2018), https://www.v-dem.net/media/filer_public/9c/6f/9c6fe0b9-7f78-4aac-8775-c1ccbd43df2/v-dem_working_paper_2018_75.pdf.



Informe global de OGP

Áreas prioritarias de reformas:
**De la innovación a
la norma**



Los datos demuestran que en algunas áreas se han logrado avances muy significativos en cuanto a la creación de políticas de apertura en el Gobierno en las últimas décadas. Algunos ejemplos de ello son la aprobación de leyes de libertad de información en la mayoría de los países, el alza en los requisitos de publicación de declaraciones patrimoniales y una tendencia general hacia los presupuestos abiertos. Hace algunas décadas, estas áreas eran “innovaciones” o experimentos limitados a algunos países. Hoy, estas iniciativas han sido adoptadas por la mayoría de los países. En esencia, estas políticas son la nueva norma. Aunque existe mucho trabajo por hacer en la práctica, estas políticas ya son relativamente comunes.

Desafortunadamente, en muchas otras áreas del gobierno abierto la situación es diferente. Solamente en un pequeño grupo de países existen datos sobre los beneficiarios reales de las empresas y la contratación abierta se ha implementado en muchos pero no en la mayoría de los países de OGP. Esto es de esperarse, pues estos temas son relativamente nuevos. Se han dedicado cantidades enormes de recursos y energía a mejorar los sectores de agua, educación y salud pero aún existen vacíos importantes en muchos documentos de planeación y datos para la gobernanza. Estos sectores han sido el centro de atención desde hace mucho tiempo pero hay mucho por hacer en cuanto a la transversalización de elementos de gobernanza, además de dar un enfoque a la infraestructura y financiamiento. Lo que es más preocupante, por ser clave para el éxito de los demás elementos, las libertades cívicas han sido debilitadas seriamente, incluso en los países miembros de OGP. Se ha prestado muy poca atención a las medidas que deben tomarse para detener esta tendencia.



Áreas clave de la política

El resto de este informe está enfocado en las innovaciones, los experimentos aislados, el trabajo arduo, y en algunos casos, fracasos. Específicamente, el informe abarca tres áreas de política en las que los miembros de OGP han demostrado un liderazgo pero tienen trabajo por hacer y en las que están implementando reformas para pasar de la innovación hacia la norma.

- **Anticorrupción**

Los miembros de OGP fueron los primeros en adoptar políticas de beneficiarios reales y estándares de contratación abierta. Estas dos áreas aún no son normas globales, pero están representadas en cada vez más planes de acción de OGP. Esta sección analiza los elementos necesarios para hacer que las políticas sean efectivas y eficientes y dirigidas a reducir la corrupción. Aunque estas áreas no reflejan todos los esfuerzos anticorrupción (y su intención no es únicamente luchar contra la corrupción), representan un punto de partida para estas discusiones.

- **Espacio cívico**

El espacio cívico es fundamental para el éxito de OGP y, en muchas formas, es el objetivo de la Alianza - cambiar la forma en la que los gobiernos se relacionan con el público. En el contexto de las restricciones en el espacio cívico, tanto en países miembros de OGP como en los que no lo son, hay mucho trabajo por hacer para atender este problema. En este informe, analizamos tres áreas fundamentales: libertad de asamblea, libertad de asociación y defensa a activistas y periodistas, en particular una atención más precisa a los problemas existentes y cómo ayudar a los reformadores a tomar medidas adecuadas para abordar el tema.

- **Servicios públicos**

El gobierno abierto puede ayudar a mejorar la vida de las personas. Más allá de un enfoque en datos abiertos y de un enfoque muy localizado, este objetivo no siempre es claro. Los servicios públicos son una oportunidad para observar los beneficios tangibles del gobierno abierto. Esta sección analiza los datos disponibles para la toma de decisiones, qué procesos de toma de decisiones son transparentes y los espacios en los que la gente tiene la oportunidad de alzar la voz y participar en la toma de decisiones. En esta sección, nos enfocamos en tres sectores: agua y saneamiento, educación y salud.

El enfoque: las políticas

¿Por qué enfocarse en las políticas?

La búsqueda del gobierno abierto es inagotable. No hay límites a las áreas de la sociedad que requieren un mayor análisis con un lente de transparencia, participación y rendición de cuentas. En las primeras etapas de OGP, se buscaba un énfasis en la innovación, en particular en cuanto a la tecnología. Hoy, siete años después, el consenso es plantear las siguientes preguntas:

- ¿Transparencia para qué?
- ¿Cuándo y quién debe participar?
- ¿Quién rinde cuentas a quién?

La sección de Áreas prioritarias de reformas es un primer intento por responder dichas preguntas para un subconjunto de los temas en los que los miembros de OGP están trabajando. A través de un enfoque sectorial, los miembros de OGP pueden identificar el vínculo entre el gobierno abierto y una área en particular, identificar a los líderes de ciertas áreas y tomar las medidas necesarias.

¿Por qué no otras áreas de política?

Es posible identificar argumentos muy sólidos que expliquen por qué este informe se debió enfocar en otras áreas. Temas como los ingresos por industrias extractivas, el dinero en la política, libertades digitales y decenas más deben ser estudiados. Quizá la segunda edición de este informe tocará estos temas.

Sin embargo, cualquier informe requiere definir un alcance limitado. Para esta primera edición del informe global de OGP, el enfoque es en las siguientes tres áreas:

- **Anticorrupción:** contratación abierta y beneficiarios reales
- **Espacio cívico:** asociación, asamblea y defensa a activistas y periodistas
- **Servicios públicos,** educación, salud y agua y saneamiento

Estas áreas de política fueron identificadas a partir de documentos respaldados universalmente (incluyendo la Declaración de Gobierno Abierto y la Declaración de París sobre Gobierno Abierto), de decisiones aprobadas por el Comité Directivo de OGP y de las prioridades de los presidentes de OGP. Además, estas políticas son de interés universal para todos los miembros de OGP y ellos opinaron que son áreas en las que OGP y el gobierno abierto tienen una posibilidad importante de cambiar las normas globales.

Uso y audiencias

Cada sección se divide en diferentes elementos centrales. La intención es que cada sección incluya contenido útil para diversos usos y audiencias:

- **Impulsores del gobierno abierto y reformadores** que buscan identificar siguientes pasos, independientemente de su enfoque particular;
- **Nuevos actores** que empiecen a trabajar en un área en particular y que busquen adoptar un marco de gobierno abierto y
- **Expertos sectoriales** que aún no han implementado estrategias de gobierno abierto y que no han utilizado los planes de acción de OGP para impulsar sus objetivos.

Contenido de las secciones

Aunque las diferentes áreas de política presentadas en este informe requieren de un enfoque diferente, cada una de ellas está estructurada de manera que sea accesible y útil al lector. En ese contexto, cada área de política presenta lo siguiente:

- **Puntos clave:** Hallazgos e implicaciones para los reformadores;
- **Resumen del área prioritaria:** Por qué el gobierno abierto puede ser un enfoque útil para el área y por qué es fundamental para la misión de OGP;
- **Logros alcanzados hasta la fecha:** Lo que los miembros de OGP han logrado y no han logrado a través de sus planes de acción y
- **Fronteras para los miembros de OGP:** Más allá de los planes de acción, estas ideas están basadas en datos publicados por organizaciones internacionales reconocidas y analizan:
 - La participación ciudadana para asegurar la rendición de cuentas y mejores resultados y
 - Datos e información para la gobernanza: Los datos que son necesarios para impulsar avances en cada área.

La organización de las secciones varía pero abarca los mismos temas. Por ejemplo, la sección de espacio cívico no identifica oportunidades para el futuro de la misma forma, pues sus problemas y soluciones no requieren de intervenciones de gobierno abierto (transparencia, participación y gobernanza), sino que son condiciones favorables para el gobierno abierto.

Datos e información

Este informe parte del trabajo extraordinario de las muchas personas y organizaciones que conforman la comunidad de OGP. Los análisis presentados parten de la experiencia de muchos investigadores y reformadores expertos en desarrollo y gobierno abierto, incluyendo:

- **Independent Reporting Mechanism (IRM) reports and data:** OInformes y datos del Mecanismo de Revisión Independiente: Las evaluaciones del IRM de OGP, que llevan a cabo investigadores de los países o entidades locales que son miembros de OGP, son evaluaciones anuales sobre la ambición, implementación y resultados tempranos de los planes de acción de OGP y abarcan más de 3.000 compromisos establecidos hasta la fecha.
- **Opiniones de actores de OGP:** Para la elaboración de este informe, los autores entrevistaron y solicitaron comentarios de muchas organizaciones socias de OGP. Estas organizaciones ofrecieron aportes muy valiosos según su campo, aportando una perspectiva útil sobre cómo y dónde el gobierno abierto puede ayudar a impulsar sus áreas de trabajo.
- **Datos de terceros y organizaciones internacionales:** La sección de Áreas prioritarias de reformas se desarrolló en gran medida a partir de los mismos datos que fueron utilizados para el desarrollo de las páginas sobre miembros de este informe (para mayor información, ver volumen II y la sección de metodología). En muchos casos, se complementa los datos básicos con otros datos que no abarcan todos los miembros de OGP, pero que ofrecen una reflexión excelente sobre el estado del gobierno abierto y sobre patrones de implementación.

Una comparación de los avances en las áreas de política

Como se explica en la sección de Resultados colectivos de este informe, en términos de avances en políticas de gobierno abierto, los países de OGP partieron desde un punto avanzado, en relación con los países que nos son miembros de la Alianza y a la fecha siguen teniendo mejores desempeños. Esta afirmación tanto a los criterios de elegibilidad

de OGP como a las 12 subdimensiones de política compiladas en este informe. La figura 1 muestra que los países de OGP tienen mejores puntajes en las 12 subdimensiones de gobierno abierto. Específicamente, los países de OGP sobresalen en las áreas de transparencia de presupuestos, apertura regulatoria y libertad de asociación.

FIGURA 1. Los países miembros de OGP tienen un mejor desempeño en gobierno abierto que los países que no son miembros de la Alianza.

Con base en datos de gobernanza de organizaciones internacionales reconocidas. Los puntajes se normalizaron a una escala del cero al cuatro. Para consultar una descripción detallada de la metodología, consulte la sección de métodos.

	Promedio de los miembros de OGP	Promedio de los no miembros de OGP	Diferencia
ANTICORRUPCIÓN			
Beneficiarios reales	0.8	0.6	0.2
Contratación abierta	2.1	1.6	0.6
ESPACIO CÍVICO			
Asamblea	3.0	1.8	1.2
Asociación	3.2	2.3	0.9
Defensa a periodistas y activistas	2.6	1.9	0.7
DISEÑO ABIERTO DE POLÍTICAS			
Participación en legislación	2.5	1.5	1.0
Normas y regulaciones	2.6	1.5	1.0
ACCESO A LA INFORMACIÓN			
Derecho a la información	2.4	2.0	0.5
Datos abiertos (agua y saneamiento)	1.8	1.5	0.4
Datos abiertos (salud)	1.7	1.4	0.3
Datos abiertos (educación)	1.6	1.2	0.4
APERTURA FISCAL			
Transparencia	2.3	1.1	1.2
Participación	0.7	0.3	0.3
Supervisión	2.5	1.8	0.7



Sin embargo, esta diferencia comparativa es menos importante dada la autoselección de los miembros de OGP y los requisitos de elegibilidad.

Es más importante analizar las áreas en las que los miembros de OGP han logrado avances significativos, en comparación con las condiciones reales. Como parte de este informe, el equipo de OGP utilizó datos de terceros en cinco dimensiones y 12 subdimensiones (disponible en una base de datos pública: opengovpartnership.org/ogp-data). Esto permite una comparación del desempeño en OGP con el desempeño “real” a nivel de cada miembro y de cada plan de acción.

La figura 2 (al final de esta sección) muestra la fortaleza de los compromisos de OGP (de acuerdo con el IRM), así como el desempeño en general en cada área de política (de acuerdo con los datos de terceros). Todos los puntajes se normalizaron a una escala de 0-4. Los puntajes más altos del IRM indican que los compromisos son más sólidos, es decir, relevantes, ambiciosos, con avances en su implementación y/o que demostraron contribuir a un cambio en la apertura. Así, la figura identifica a los miembros con buen desempeño (activo en OGP en ese tema o no) y los países que están implementando acciones importantes aunque aún no hayan logrado resultados claros. Para consultar los indicadores y la metodología, consulte la sección de Metodología del volumen II de este informe.

Iniciativas anticorrupción

- Aunque este informe no abarca la totalidad de los esfuerzos anticorrupción, sí abarca dos iniciativas clave impulsadas a través de OGP: transparencia en los beneficiarios reales y contratación abierta. Pocos países son considerados sólidos en estas áreas. Esto es de esperarse pues el área de acción es relativamente nueva. Al momento de redactar este informe, poco más de una decena de países han iniciado la difícil tarea de elaborar registros de beneficiarios reales.
- En el área de contratación abierta se han adoptado compromisos mucho más creíbles debido a que es un tema ligeramente más

antiguo y que ha sido adoptado por la mayoría de los países, con resultados positivos. En la siguiente edición de este informe, será posible evaluar la medida en la que estos compromisos han avanzado hacia un mejor desempeño.

- En la sección de “Iniciativas anticorrupción” se incluye una discusión más profunda sobre los siguientes pasos para impulsar estas dos áreas de política tan importantes.

Espacio cívico

- Los compromisos sobre espacio cívico (asamblea, asociación, expresión y defensa a derechos humanos) exhiben un patrón: a pesar de la falta de compromisos sólidos, el desempeño es bueno (según indicadores de terceros), en comparación con casi todas las demás áreas de política. Esto sugiere que los países que ya han logrado avances en estas áreas podrían orientar a aquellos que busquen lograr un mejor desempeño. El intercambio entre países puede ser extremadamente importante para promover el espacio cívico. La sección de “Espacio cívico” describe algunas medidas que los miembros de OGP pueden tomar para fortalecer las libertades de asamblea, asociación, expresión y la defensa a derechos humanos.

Políticas y leyes abiertas

- De alguna manera, el diseño abierto de políticas es fundamental para los objetivos del gobierno abierto y cada vez se presta más atención a las legislaturas abiertas. De hecho, las regulaciones y normas abiertas son uno de los logros olvidados de OGP, pues se han elaborado muchos compromisos en esta área y se ha logrado un buen desempeño.
- En contraste, la participación en el diseño de leyes, como algunas iniciativas anticorrupción, es nueva para OGP. A pesar de su potencial y de la necesidad de adoptar más compromisos en esta área, las reformas deben evolucionar. Este tema se podrá analizar en una siguiente publicación.

Acceso a la información

- Las leyes de derecho a la información son esenciales para OGP y para su misión y se han reflejado considerablemente en los planes de acción. Al mismo tiempo, el desempeño en el derecho a la información, en general, muestra que existe mucho trabajo por hacer. En una siguiente publicación, OGP analizará estos temas con mayor detalle.
- Las políticas y prácticas de datos abiertos han sido clave para la cultura de OGP desde su creación. Estos mecanismos proactivos de información son un complemento esencial para las leyes reactivas de derecho a la información. Una pregunta que ha persistido es ¿datos abiertos para qué? Esta sección discute tres servicios públicos: agua y saneamiento, salud y educación. Como se puede observar en la Figura 2, existen pocos compromisos con buen desempeño en datos abiertos de estas áreas. Además, los puntajes de terceros demuestran que, aunque los esfuerzos de recolección de datos son bastante fuertes, la publicación de información desagregada y en formatos abiertos es relativamente poco común, aun en países que tienen una infraestructura de datos relativamente fuerte. Para una discusión más detallada, ver la sección de “Servicios públicos”.

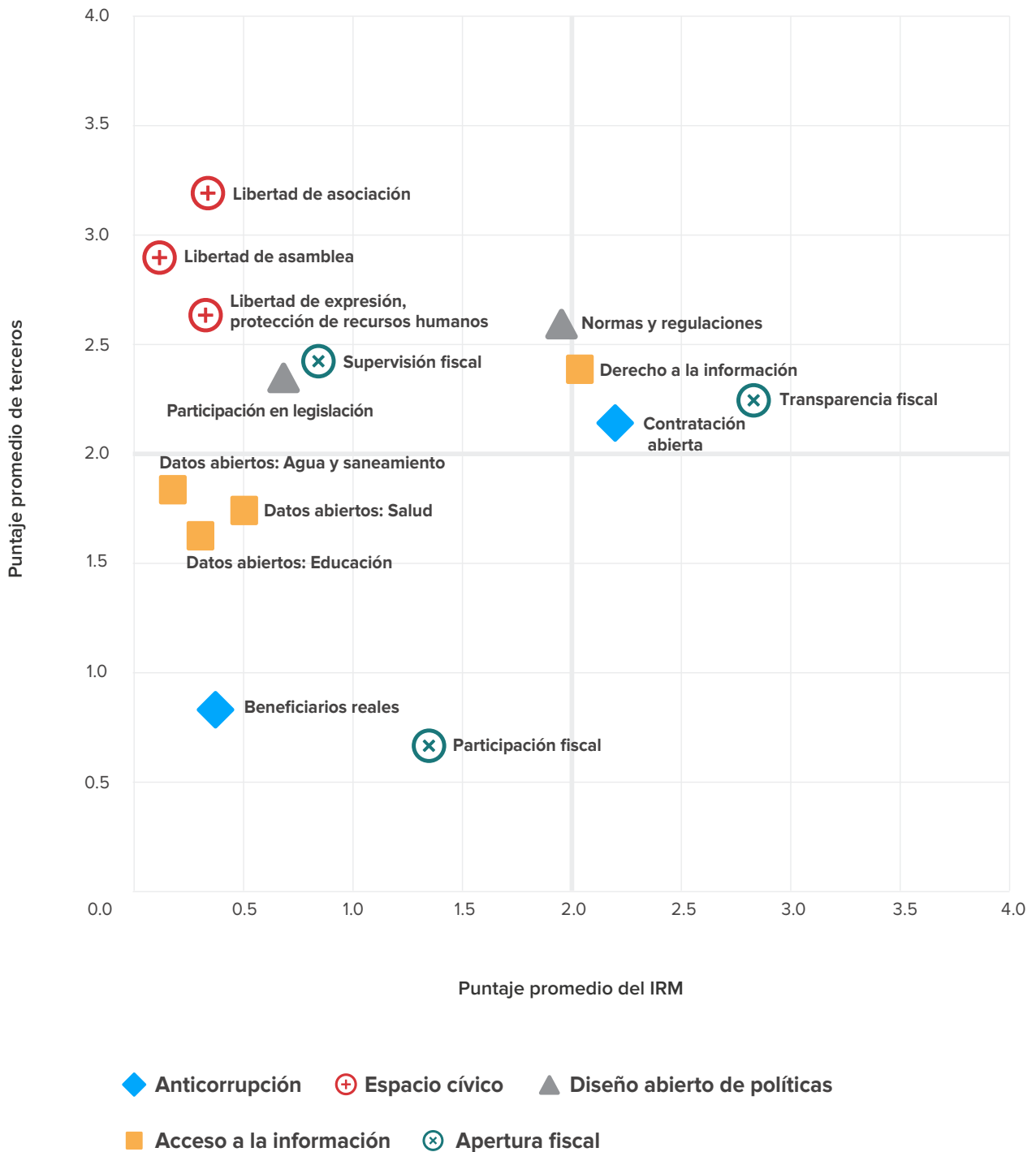
Apertura fiscal

- La transparencia fiscal es también fundamental para OGP. Como se mencionó en las secciones anteriores, es una de las áreas con mayores logros. Lo anterior se demuestra con el hecho que la mayoría de los miembros de OGP evaluados por el IRM tienen compromisos de alto impacto en esta área. En contraste la participación en presupuestos y la apertura de la supervisión presupuestaria son áreas más nuevas y el desempeño y compromisos son relativamente incipientes.

Como lo muestra la Figura 2, las tres áreas de enfoque de este informe tienen mucho potencial de mejora, al menos como parte de los planes de acción de OGP. Las iniciativas anticorrupción, como lo plantea este informe, aún son nuevas y no han sido adoptadas ampliamente. En particular, el tema de beneficiarios reales debe de pasar de la “innovación a la norma”. Aunque muchos elementos del espacio cívico están relativamente a salvo en los miembros de OGP, hay mucho trabajo por hacer y aún no es la norma que los planes de acción promuevan un ambiente favorable para la sociedad civil. Finalmente, las instituciones e información para la apertura en los servicios públicos básicos han sido poco desarrolladas en muchos países de OGP.

Los autores esperan colaborar en suplementos a este informe que aborden las fronteras de otros temas como la apertura fiscal, diseño abierto de políticas, leyes de acceso a la información y justicia.

FIGURA 2. Comparación de la solidez de los compromisos de OGP con indicadores de desempeño de terceros por área de política



Informe global de OGP

Espacio cívico

Libertad de asociación • Libertad de asamblea
Defensa a activistas y periodistas



“Manifestantes sostienen luces durante Apoyemos la decencia en Eslovaquia después del asesinato del reportero Jan Kuciak y su novia Martina Kusnirova”. Fotografía de Radovan Stoklasa, Reuters

Espacio cívico

Todos los gobiernos que se incorporan a OGP deben firmar la Declaración de Gobierno Abierto y, así, comprometerse a promover la participación cívica:

Valoramos la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación del público, incluida la plena de las mujeres, hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión. Nos comprometemos a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión.

En cierto sentido, OGP es el hogar de los gobiernos comprometidos y de los actores que están dispuestos

a abordar estos temas. Sin embargo, al mismo tiempo, incluso los países miembros de OGP enfrentan problemas graves que son resultado de la falta de acción, efectos no deseados de otras leyes, políticas desafortunadas o interferencias intencionales.

Debido a que es un tema muy amplio, fortalecer el espacio cívico es complejo. Incluye el ambiente favorable que permite a las personas, organizaciones y comunidades llevar a cabo su trabajo, independientemente de la participación del Gobierno. Además, incluye espacios creados por los gobiernos. Este informe se centra en el ambiente favorable y analiza los elementos fundamentales que permiten que el gobierno abierto funcione: las libertades de asociación, asamblea y expresión, así como las instituciones encargadas de protegerlas.

Es necesario tomar un enfoque limitado debido a que hay mucho trabajo por hacer. Un informe que la Unidad de Apoyo de OGP publicó en 2018 encontró que cerca de la mitad de los países de OGP tienen problemas relacionados con las libertades de asamblea, asociación y expresión - derechos fundamentales que permiten que la transparencia, la participación y rendición de cuentas funcionen.¹ Adicionalmente, se identificó que muy pocos países aprovechan sus planes de acción

de OGP para profundizar en esos temas. Ciertamente, sabemos que existen problemas, pero tenemos menos información sobre las reformas y vías que los miembros de OGP podrían seguir para mejorar las libertades civiles y asegurarse que el gobierno abierto funcione.

En el contexto de este informe, utilizamos definiciones adaptadas del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de asamblea y asociación y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

- **Asamblea:** El derecho a la libertad de asamblea pacífica es el derecho a reunirse pública o privadamente y expresar, promover, procurar y defender colectivamente intereses comunes. Este derecho incluye el derecho a participar en asambleas pacíficas, reuniones, manifestaciones, huelgas, sentadas, demostraciones y otras reuniones temporales organizadas para un fin en particular.²
- **Asociación:** El derecho a la libertad de asociación es el derecho a unirse a un grupo formal o informal para tomar medidas colectivas. Este derecho incluye el derecho a formar o unirse a un grupo. Asimismo, incluye el derecho a no ser obligado a unirse a una asociación. Las asociaciones incluyen a organizaciones de la sociedad civil, clubes, cooperativas, ONG, asociaciones religiosas, partidos políticos, sindicatos, fundaciones o asociaciones en línea. Para que los derechos de libertad de asociación sean aplicables, no es necesario registrar la asociación formalmente.³
- **Expresión:** El derecho a la libertad de expresión incluye la libertad de buscar, recibir e impartir información e ideas de todo tipo, independientemente de las fronteras, ya sea por vía oral, escrita o impresa, en forma de arte o a través de cualquier otro medio de elección.⁴

Objetivos

El objetivo de este capítulo es plantear una posible hoja de ruta como parte de los esfuerzos de los planes de acción de OGP. Las secciones se dividen con base en los posibles actores, tomando en cuenta que muchos de ellos tienen un papel en la protección

de las libertades fundamentales. Para la libertad de asociación, en muchos países, las autoridades fiscales y de auditoría son las principales responsables de la formación y reporte y de la estructura legal de financiamiento de las organizaciones sin fines de lucro. Para la libertad de asamblea, se asume que las instituciones de policía, justicia e interior son actores clave. En la última sección, “Defensa a periodistas y activistas”, se habla sobre la prensa independiente y la libre expresión y sobre el desempeño de las instituciones encargadas de defender a dichos derechos y actores. La libertad de expresión no se separó de las instituciones de derechos humanos porque es probable que los planes de acción de OGP tengan instituciones y organizaciones similares trabajando en la libertad de expresión y en los derechos humanos básicos.

Enfoque

Este informe pretende identificar el estado de la situación, tanto entre los planes de acción - con base en los informes del IRM, como en el contexto más allá de los planes de acción - utilizando datos de los índices de gobernanza más importantes. El informe plantea una hoja de ruta sobre cómo abordar algunos de los temas más urgentes que enfrentan los países miembros de OGP, la cual se diseñó a partir de sugerencias enviadas por los miembros de la comunidad de OGP y de una revisión de la literatura. Aunque sin duda el espacio cívico está vinculado con una gama amplia de temas de política, este capítulo se enfoca en estos derechos fundamentales. En el futuro, los estudios podrían analizar los nuevos retos que implica el espacio cívico cambiante, por ejemplo, el impacto de la digitalización y del big data, las redes sociales, esfuerzos antiterrorismo y las libertades de expresión, asociación y asamblea en línea.

Temas y resultados transversales

Descripción del problema

- **Marcos legales:** La mayoría, si no es que todos los países miembros de OGP, han desarrollado marcos legales robustos para proteger el espacio cívico. Sin embargo, en muchas ocasiones no existe la



orientación adecuada para la implementación y el apoyo a los derechos. En una minoría significativa de los países, los marcos legales son deficientes o no se aplican de manera uniforme. En algunos, las barreras al espacio cívico podrían ser esfuerzos intencionales para reprimir a grupos de la sociedad civil.

- **Prevalencia de problemas relacionados con el espacio cívico:** Según CIVICUS Monitor, en general, cerca de la mitad de los miembros de OGP enfrentan problemas relacionados con las libertades de asociación, asamblea y expresión y sus instituciones de derechos humanos tienen problemas de efectividad.
- **Inclusión:** En muchas ocasiones, los grupos marginados que son víctimas de la discriminación sistemática son aquellos que más necesitan del acceso a los derechos fundamentales, pues están al margen de la política y tienden a ser atacados por ejercer sus derechos civiles. Con frecuencia, son los primeros grupos en sufrir restricciones en el espacio cívico.
- **Mecanismos de protección:** Algunas áreas de especial preocupación incluyen la protección a periodistas, represalias en contra de activistas y seguimiento a denuncias relacionadas con los derechos humanos.

OGP y el espacio cívico

- **Subutilización de los planes de acción de OGP:** La mayoría de los países que tienen problemas con las libertades fundamentales no han aprovechado sus planes de acción estratégicamente. Sin embargo, existe una cantidad considerable de compromisos prometedores alrededor de la libertad de asociación y un número menor pero significativo de compromisos sobre la libertad de expresión. Solamente existe uno que está trabajando en garantizar la libertad de asamblea.
- **Aplicación a diferentes niveles:** Todos los niveles del Gobierno deben movilizarse, pero es importante prestar especial atención a los gobiernos subnacionales, pues su apoyo es fundamental para la protección de las libertades de asociación y asamblea.
- **Trabajo de la sociedad civil:** El trabajo de los

activistas es fundamental para la apertura del espacio cívico, ya sea a través de investigar los protocolos policíacos, asegurar la participación equitativa de las mujeres o procurar que los mecanismos de derechos humanos estén funcionando.

- **El equilibrio entre valores que compiten entre sí:**

La lucha contra la corrupción, la transparencia, la lucha contra el terrorismo y la seguridad pública son preocupaciones legítimas pero si no se ejecutan adecuadamente, los esfuerzos de estas áreas podrían afectar la capacidad de operación de la sociedad civil. En el peor de los casos, podrían servir de excusa para acciones autoritarias. En cada situación, deberá realizarse una evaluación de la situación y generar una respuesta proporcional. Asimismo, el discurso de los derechos humanos, sobre todo lo relacionado con la libre expresión, podría utilizarse para limitar el ejercicio de los derechos de los grupos marginados.

OGP y el espacio cívico más allá de los planes de acción

OGP trabaja para hacer un cambio más allá de los planes de acción, promoviendo sus principios y valores fundamentales y la experiencia de sus miembros. Con respecto al espacio cívico, esto incluye:

- **Criterios de elegibilidad:** Antes de poder incorporarse a OGP, los gobiernos deben de cumplir con los requisitos de elegibilidad de la Alianza. Los fundadores de OGP reconocieron la importancia de la participación ciudadana en los procesos de apertura del Gobierno, a lo cual las libertades civiles son inherentes. Por ello, la evaluación de las libertades civiles como una medida representativa de la participación ciudadana se incluyó como componente de los criterios de elegibilidad.
- **Verificación de valores de OGP:** En septiembre de 2017, el Comité Directivo de OGP adoptó la “Verificación de valores”, la cual analiza el control de los gobiernos y la represión de las organizaciones a la sociedad civil.

- **Política sobre el cumplimiento de los valores**

y principios de OGP: Conocida como la Política de respuesta de OGP, este documento le otorga al público el derecho de someter inquietudes relacionadas con el espacio cívico al Comité Directivo de OGP y exige al Comité aplicar medidas correctivas al Gobierno en cuestión, en caso de considerarlo necesario. Al adoptar la Política de respuesta, el Comité reconoció que “podría haber problemáticas fuera del alcance de los planes de acción que podrían tener impactos significativos en la participación de OGP y [esta política] presenta la oportunidad de abordarlas. [Estas problemáticas] podrían ser limitaciones a las libertades básicas, acceso a la información y al ambiente de operación para la sociedad civil.”⁵

- **Intercambios de experiencias y liderazgo político internacional y democracia:** OGP es uno de los foros más importantes del mundo en los que se discute el espacio cívico. Los miembros del Comité Directivo de OGP y los participantes de la sociedad civil han aprovechado los eventos de alto nivel de OGP, intercambios diplomáticos y materiales de comunicación para llamar la atención sobre amenazas al espacio cívico, algunos de los cuales fueron representantes de los países miembros de OGP.



Referencias

- ¹ Tonusree Basu and Denisse Miranda, The right tools for the right job: How OGP can help win the fight for civicspace (Washington, D.C.: OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf.
- ² Former UN Special Rapporteur Maina Kiai, "What Are The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association?" (2019), freeassembly.net/about/freedoms/.
- ³ Kiai, "What Are The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association?"
- ⁴ International Covenant on Civil and Political Rights, G.A.Res. 2200A (XXI), art. 19, UN Gen. Assem. (16 Dec. 1966), <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- ⁵ OGP, "OGP Steering Committee Agrees New Response-Policy" (27 Oct. 2014), <https://www.opengovpartnership.org/stories/ogp-steering-committee-agrees-new-response-policy>.

Informe global de OGP

Espacio cívico

Libertad de asociación



Puntos clave

La libertad de asociación es uno de los pilares (junto con la libertad de expresión, libertad de asamblea pacífica, derecho a participar en asuntos públicos, libertad de movimiento y acceso a la información) que sustentan el espacio cívico. Los países que garantizan la libertad de asociación y otros indicadores del espacio cívico se desempeñan mejor política, económica y socialmente.¹ Por el contrario, en los países en los que la libertad de asociación está restringida, es mucho menos probable que los esfuerzos de datos abiertos y libertad de información se traduzcan en una rendición de cuentas.

Algunos ejemplos de restricciones a la libertad de asociación son limitar la entrada o registro, la operación de las organizaciones, el acceso a fondos y recursos, el trabajo de defensa (por ejemplo a través de la implementación excesiva de leyes de cabildeo, de transparencia o electorales) y el reporte y rendición de cuentas. Dichas medidas son contrarias a los principios, misión y promesas de los miembros de OGP.

Al evaluar las actividades de los miembros de OGP y las limitaciones a la libertad de asociación, el informe encontró lo siguiente:

- **Los países de OGP tienen resultados mixtos sobre la libertad de asociación.** Aunque más de la mitad tienen un buen desempeño, los indicadores internacionales demuestran que el 40% tiene limitaciones significativas, de acuerdo con un análisis que llevó a cabo OGP con datos de CIVICUS Monitor en 2018.²
- **Las dificultades en la libertad de asociación, en gran medida, se relacionan con el marco legal.** Aproximadamente uno de cada cuatro miembros de OGP cuentan con leyes excesivamente restrictivas y limitaciones para recibir fondos extranjeros y movilizar fondos nacionales.³
- **Los planes de acción están siendo subutilizados.** La mayoría de los países de OGP que tienen problemas documentados sobre la libertad de asociación no han adoptado o implementado compromisos ambiciosos en sus planes.
- **Las reformas pueden apoyar el trabajo sin fines de lucro.** Los resultados muestran que existen retos relacionados con registros engorrosos, ventajas fiscales, manejo de la burocracia para justificar actividades y fondos y acceso a fuentes sostenibles de financiamiento.
- **En la implementación de esfuerzos relacionados con otros temas como la transparencia financiera,** anticorrupción y otras políticas, los miembros de OGP deben asegurar que las reformas “no perjudiquen” la participación legítima de la sociedad civil en los procesos de política y en la vida cívica.





La libertad de asociación es el derecho a unirse a un grupo formal o informal para tomar medidas colectivas. Asimismo, incluye el derecho a no ser obligado a unirse a una asociación. Las asociaciones pueden incluir a organizaciones de la sociedad civil (OSC), clubs, cooperativas, ONG, asociaciones religiosas, partidos políticos, sindicatos, fundaciones y asociaciones en línea. Para que los derechos de libertad de asociación sean aplicables, no es necesario que la misma sea registrada formalmente.⁴

De acuerdo con la Declaración de Derechos Humanos⁵ de la ONU y otros acuerdos internacionales,⁶ la libertad de asociación es un derecho universal y fundamental. Las declaraciones internacionales sobre libertad de asociación buscan:

- Crear OSC independientes, capaces, efectivas y dinámicas;
- Asegurar que las organizaciones sean libres de definir sus propios procesos de membresía y financiamiento y el enfoque que tendrán;
- Establecer leyes nacionales que permitan el ejercicio de la libertad de asociación, incluyendo a aquellas que gobiernan la existencia legal, estructura y gobernanza de la organización, los beneficios financieros y actividades, fuentes de financiamiento, reporte e impuestos⁷ y
- Asegurar que las políticas y prácticas que afectan la libertad de asociación cumplan con los estándares internacionales y pasen la prueba triple (legalidad, necesidad y proporcionalidad) con respecto a las restricciones a la asociación.⁸

El espacio cívico es fundamental para asegurar que los procesos políticos sean abiertos y rindan cuentas, para la creación de un tejido social robusto y para el crecimiento económico y del sector privado.⁹ Como lo han mostrado las investigaciones de The B-Team, la libertad de asociación, y en general el espacio cívico, es un factor positivo para las empresas, no una amenaza.¹⁰ La libertad de asociación es clave para el gobierno abierto, pues forma parte de los principios fundamentales planteados en la Declaración de Gobierno Abierto y se reafirma en la Declaración de París.¹¹

La teoría de cambio de OGP se basa en la libre operación de líderes y reformadores que pueden establecer organizaciones sin fines de lucro u OSC.¹²

- Las OSC son esenciales para el cumplimiento de los objetivos del proceso de OGP al participar en la cocreación de planes de acción bienales que incluyen compromisos desarrollados colaborativamente con los gobiernos.
- Las OSC son un componente vital de la teoría de cambio de OGP que busca catalizar reformas de gobierno abierto.
- Las OSC funcionan como palancas para el establecimiento de gobiernos más transparentes. A través del acceso abierto a la información, las OSC y otros miembros de la sociedad civil pueden colaborar con los gobiernos para ayudar a influir en el diseño de políticas y prácticas.
- Las OSC contribuyen a generar gobiernos más responsables, ayudando a controlar los abusos de poder. Tienen la oportunidad de participar en procesos de política, desde la identificación de prioridades hasta el monitoreo de resultados y, en ocasiones, la implementación de servicios.¹³

Los miembros de OGP deben asegurar que la libertad de asociación se garantice en sus planes de acción de OGP, tanto en los compromisos enfocados en el espacio cívico, como en aquellos enfocados en otros temas. Lo anterior implica asegurar que todos los compromisos, incluyendo aquellos de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción:

- No perjudiquen (es decir, no sean una carga o restrinjan la libertad de asociación),
- Sean expansivos (es decir, incrementen la libertad de asociación en todo el Gobierno),
- Tengan un amplio alcance (es decir, cubran el espectro completo de las problemáticas relevantes),
- Estén diseñados específicamente (es decir, aborden problemas específicos) y
- Tengan un impacto (es decir, produzcan cambios positivos medibles).



"Nicaragua, el Director del periódico Carlos Fernando Chamorro camina a través de oficinas saqueadas luego de una redada gubernamental a periódicos y organizaciones no gubernamentales en diciembre de 2018". Fotografía de Alfredo Zuniga, AP Photo

Ataques a la libertad de asociación

La libertad de asociación está amenazada en los países de OGP y en todo el mundo. Existe una tendencia a imponer restricciones a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo leyes, regulaciones y prácticas restrictivas, así como barreras importantes para acceder a financiamiento y recortes de presupuesto.¹⁴

- Las leyes restrictivas se encuentran entre las cinco causas principales de la reducción del espacio cívico en los países de Asia-Pacífico, Europa del Este y Asia central.¹⁵
- El Center for Not-for-profit Law (ICNL) estima que entre 2015 y 2018, más de 72 países (incluyendo a varios miembros de OGP) crearon leyes que restringen la operación de las organizaciones sin fines de lucro.¹⁶

Es muy común que dichas leyes tengan motivaciones políticas y que se utilicen cuestiones de seguridad para justificar los límites a la libertad de asociación.¹⁷ La reducción de la libertad de asociación tiende a ser gradual pero expansiva y, en el largo plazo, debilita la democracia, inclusión y rendición de cuentas.¹⁸

Con base en un análisis de datos compilados por CIVICUS Monitor en 2018, cerca del 40% de los países miembros de OGP tienen problemas relacionados con la libertad de asociación. Los problemas no son homogéneos entre los países, pero incluyen (en orden de más a menos común):

- **Acceso a fondos:** Límites para acceder a fondos (en especial los provenientes de fuentes internacionales o aplicando regulaciones nacionales a las asignaciones presupuestales, sobre todo para prestadores de servicios) y obstáculos para obtener la condición de organización libre de impuestos (24%);



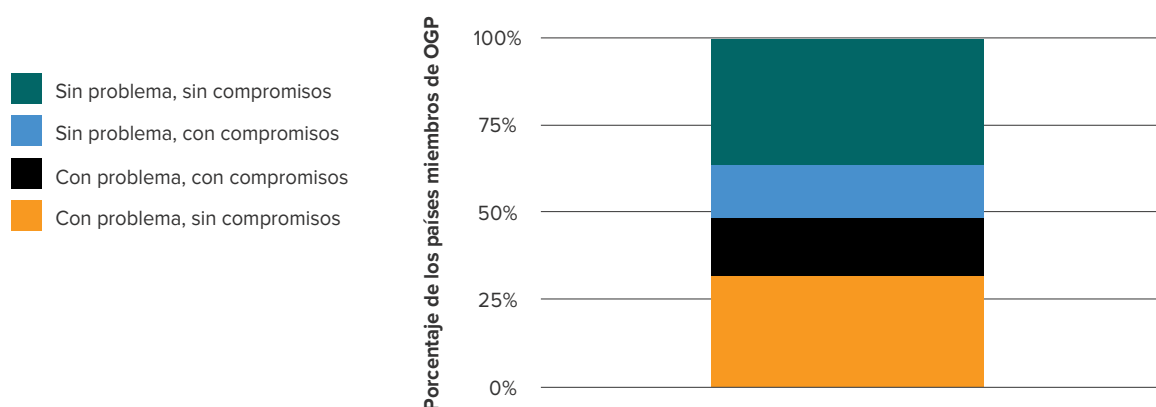
- **Condición legal y formación:** Procesos engorrosos para registrar a las organizaciones (22%);
- **Gobernanza y operaciones:** Requisitos engorrosos para el establecimiento de consejos y límites no razonables a las actividades y a su ámbito de trabajo (por ejemplo, participación política, defensa de derechos humanos o áreas comerciales (13%) y
- **Requisitos de reportes:** Obligaciones onerosas para enviar reportes financieros y noticias sobre la organización (7%).

La libertad de asociación podría depender de la interpretación de leyes onerosas o, en otros casos, podría basarse en la aplicación desigual de las leyes entre organizaciones o individuos.

La figura 1 muestra la medida en la que los miembros de OGP han utilizado sus planes de acción para abordar temas centrales relacionados con la libertad de asociación. De los países de OGP que tienen problemas asociados con la libertad de asociación, la mayoría carece de compromisos diseñados para abordar el tema.

FIGURA 1. La mayoría de los miembros de OGP con problemas evidentes sobre libertad de asociación carecen de compromisos relevantes.

Cruce entre los problemas de libertad de asociación y los compromisos de OGP (n=64)



Fuente: Base de datos de los compromisos de OGP y datos de CIVICUS Monitor codificados por el equipo del IRM.¹⁹

Logros de OGP: Libertad de asociación

A pesar de que existe mucho trabajo por hacer, las estrategias para mejorar la libertad de asociación están bien establecidas en algunos países de OGP. Los miembros de OGP han logrado avances significativos en la promoción de la libertad de asociación a través de sus compromisos (a diferencia de lo logrado en otras áreas del espacio cívico). Cuarenta y seis países han establecido en sus planes de acción compromisos relacionados con el derecho

de asociación. Entre el 2012 y el 2017, el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) de OGP, evaluó el estado y el éxito de dichos esfuerzos y estableció que 7 de los 46 países contaban con compromisos ambiciosos y con niveles de implementación significativa sobre libertad de asociación.²⁰ Actualmente, un compromiso adicional está en proceso de evaluación. Estos compromisos incluyen promesas sobre lo siguiente:

Reducción de barreras a la entrada

- El plan de acción de El Salvador 2016-2018²¹ buscó acelerar el proceso de creación de organizaciones. Anteriormente, tomaba entre 3 y 8 años establecer una OSC (el proceso constaba de 18 pasos).²² Al momento de publicación de este informe (principios de 2019), un plan de trabajo interministerial se está desarrollando, junto con una propuesta de ley que se espera sea aprobada.
- Cerca de dos tercios de los países de OGP (incluyendo a Brasil, Chile, Moldavia, Armenia, Bulgaria y Mongolia) permiten que las OSC que no tienen registro operen libremente. Algunos países del mundo cuentan con leyes que mencionan que el registro es voluntario. Sin embargo, es más frecuente que las leyes de OSC no incluyan registros obligatorios y el Estado no obliga a las organizaciones a registrarse.²³

Fortalecer las operaciones de las organizaciones (actividades, estructura y gobernanza)

- Como parte del plan de acción de Canadá 2016-2018, el país incluyó un compromiso para facilitar la disponibilidad de información para las OSC sobre regulaciones fiscales y sobre las actividades políticas en que las organizaciones pueden participar. Esta claridad podría evitar auditorías innecesarias y arbitrarias.²⁴
- En el tercer plan de acción de Kenia 2016-2018, el país incluyó un compromiso diseñado específicamente para crear instituciones más resilientes y sostenibles para impulsar el gobierno abierto,²⁵ lo cual es considerado una oportunidad para mejorar el ambiente operativo y organizacional de las OSC.²⁶

Incrementar el acceso a fuentes de financiamiento

- Ucrania incluyó un compromiso en su plan de acción 2014-2016 para actualizar las leyes sobre organizaciones²⁷ comunitarias de manera que puedan acceder a financiamiento proveniente del

Gobierno en los casos en los que ofrezcan servicios sociales o cuando lleven a cabo tareas asignadas al Gobierno (pendiente).²⁸

- Bulgaria tiene un compromiso estelar en su primer plan de acción (2012) para establecer reglas más claras para el financiamiento de organizaciones, como parte de su “Estrategia para Apoyar el Desarrollo de OSC”.²⁹
- Letonia ha impulsado esfuerzos coordinados previo a y en diversos planes de acción sobre el financiamiento sostenible y transparente al sector sin fines de lucro. (Ver el recuadro en la siguiente página)
- En general, la mayoría de los miembros de todas las regiones de OGP (por ejemplo, Argentina, la República Checa, Macedonia del Norte, El Salvador, Malawi, Ghana y Kenia) no cuentan con requisitos para obtener la aprobación del Gobierno o registrarse para acceder a fondos internacionales.³⁰

Mejorar la transparencia de los reportes

- Sierra Leona incluyó un compromiso en su tercer plan de acción (2016-2018) para mejorar la transparencia de los fondos públicos que reciben las OSC que trabajan en los esfuerzos de recuperación tras la crisis del ébola. Los reportes se publicaron en formato de datos abiertos.³¹
- En su primer plan de acción (2012-2013), Croacia creó una nueva ley para hacer que los informes financieros de las OSC se publicaran en su Registro de Organizaciones No Gubernamentales.³² El primer plan de acción incluyó la creación de una base de datos de proyectos financiados por el sector público e implementados por OSC.³³





LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Letonia: El compromiso de fortalecer a su sociedad civil

Como parte de la Unión Soviética, Letonia no contaba con organizaciones de la sociedad civil. Tras lograr su independencia en 1991, la economía creció y se desarrolló, pero la sociedad civil no maduraba al mismo paso. Cuando los países pasan por esta situación, los gobiernos pueden apoyar al sector y a las organizaciones con la creación de una serie de incentivos, por ejemplo la reducción de procesos burocráticos, exenciones fiscales o reducción de impuestos, capital semilla, la asignación de partidas financieras para OSC y el desarrollo de capacidades a través de capacitaciones y otros canales.³⁴ Eso es precisamente lo que el Gobierno de Letonia se propuso. Como resultado, hoy, crear una OSC es un procedimiento bastante sencillo que puede tomar algunos días.

Otra área de preocupación era el financiamiento y capacidad de las OSC. El primer plan de acción (2012-2014)³⁵ incluía un compromiso para crear un “Fondo de ONG” para desarrollar las capacidades de las OSC de manera que pudieran participar en procesos políticos. El fondo tuvo un papel muy importante, ya que los fondos privados para apoyar a las OSC son escasos, así que los fondos gubernamentales representan un recurso vital para el sector voluntario. Con apoyo de European Economic Zone, se estableció un fondo de 1 millón de euros, el cual incluía una partida financiera que permitía a las OSC acceder a recursos, clave para sus procesos de desarrollo de capacidades.³⁶

A pesar de estos logros, una evaluación del sector sugiere que aún existen limitaciones de sostenibilidad financiera en el sector. Por ejemplo, en 2017, la comunidad de ONGs se vio afectada por la implementación de incentivos fiscales a empresas. Se ofrecieron exenciones fiscales para promover la reinversión de recursos en las empresas, lo que probablemente reducirá la cantidad de recursos disponibles para donar a las fundaciones.³⁷

.....
Fotografía de Ingusk, Adobe Stock

Fronteras de la libertad de asociación en OGP

La mayoría de los países miembros de OGP han desarrollado marcos legales y prácticas para garantizar la libertad de asociación, con una mínima intrusión por parte del Gobierno. Esto es de esperarse, pues la minimización de la interferencia forma parte de la “Verificación de valores” que es requisito para la incorporación de los países a OGP. (Aunque la verificación se implementó en 2018, todos los países excepto uno cumplen con los requisitos actuales). Muchos países podrían seguir mejorando en esta área.

Este informe se generó a partir de datos del MRI de OGP, así como datos de CIVICUS Monitor. Entre los resultados más preocupantes, se encuentran las fronteras de la libertad de asociación al interior de OGP. Los datos muestran que la mayoría de los países no están estableciendo compromisos para promover la libertad de asociación. Esto es preocupante, pero podría presentar algunas oportunidades para continuar el trabajo a través de intercambios de experiencias y de apoyo a los países que están trabajando en temas relevantes.

- Según datos del IRM, 71 países no cuentan con compromisos de libertad de asociación, o son muy débiles, en sus planes de acción actuales o pasados.³⁸ Esto representa una oportunidad para un cambio positivo, pues casi todos los países tienen aspectos que podrían mejorar a través de la creación de compromisos más sólidos.
- Según CIVICUS Monitor, más del 40% (32 países) tienen restricciones a la libertad de asociación.³⁹
- Según datos de Freedom House, el 25% de los países de OGP reprimen o imponen obstáculos para participar en la vida pública (ver figuras 2 y 3), incluyendo a la fuerza laboral organizada (figura 4).
- Estos retos afectan a las organizaciones que trabajan en temas sensibles relacionados con la promoción y protección a los derechos humanos y la gobernanza (figura 5) y a la participación en organizaciones políticas (figuras 6 y 7).
- De los países que tienen restricciones significativas

a la libertad de asociación, un número pequeño ha adoptado compromisos ambiciosos, según datos del MRI de OGP, incluyendo a Macedonia del Norte, Serbia y Ucrania. (Los recuadros más adelante describen los casos de Serbia y Ucrania, respectivamente).

En general, los datos de terceros muestran que en los países miembros de OGP el papel de las OSC en la vida cívica es relativamente fuerte. Sin embargo, muchas áreas siguen siendo preocupantes. Indicadores de V-Dem, Freedom House y World Justice Project analizan estos retos para la sociedad civil en general y para las organizaciones de derechos humanos, laborales y políticas, así como a las restricciones impuestas a las mujeres de la sociedad civil.

Represión y restricciones a la sociedad civil

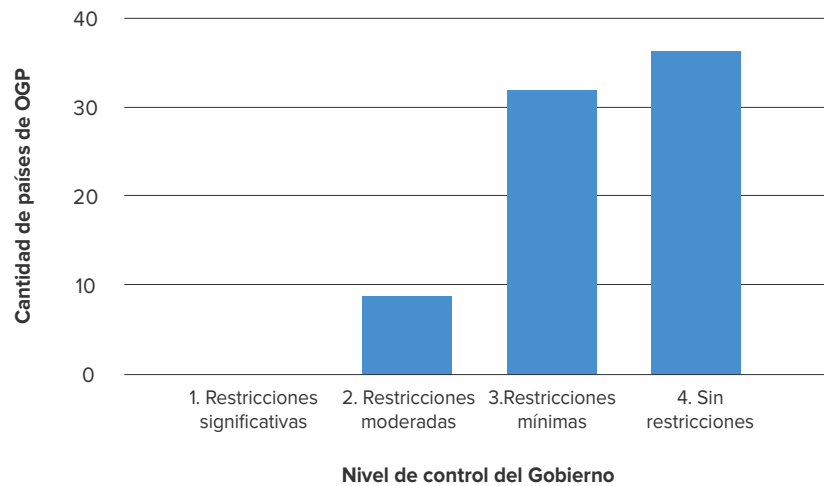
OGP depende de la libre operación de la ciudadanía en sus países miembros, pues así pueden abogar por los temas que son de importancia para ellos. En 2018, OGP adoptó los indicadores de V-Dem para evaluar los valores de los nuevos gobiernos que se incorporan a OGP. Desde mayo de 2018, los gobiernos deberán tener un puntaje de “3” o mayor en las categorías de “Entradas y salidas de OSC” y en “Represión a las OSC” para poder incorporarse a OGP. Los indicadores de V-Dem son conjuntos de datos reconocidos que cubren muchos aspectos de la democracia, dirigidos por la Universidad de Gotemburgo. En esta subsección, analizamos estos indicadores y lo que nos dicen sobre el estado de la libre asociación en OGP.

La figura 2 muestra que los miembros de OGP se dividen en países sin restricciones y con control mínimo. Un grupo más pequeño que se incorporó a OGP antes de la adopción de la verificación de valores de 2018 tiene un control moderado. En ningún miembro de OGP se ejerce control sustancial o monopolístico sobre la formación de las OSC (entradas y salidas).



FIGURA 2. La mayoría de los países de OGP no tienen restricciones o éstas son mínimas para las entradas y salidas de OSC.

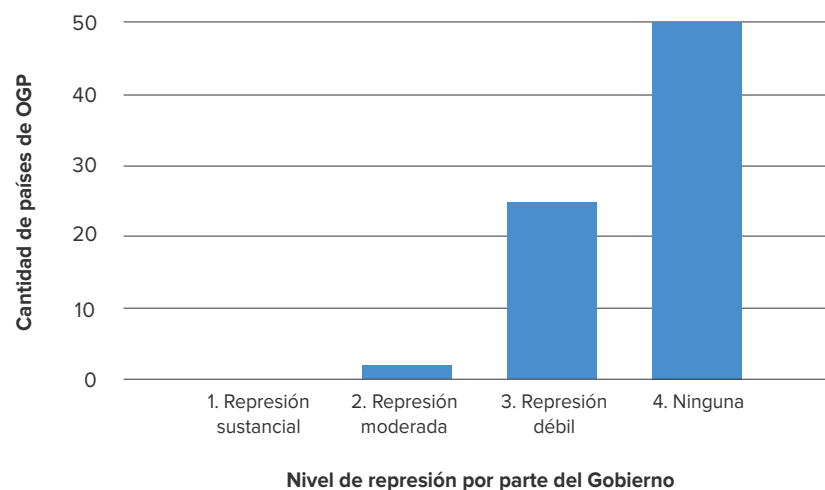
¿En qué medida los gobiernos de OGP controlan la entrada y salida de las OSC en la vida pública? (n=78).



Fuente: Entradas y salidas de las OSC de V-Dem, Versión 8 (abril de 2018).⁴⁰

FIGURA 3. En la minoría de los países, las OSC son reprimidas moderadamente, pero en la mayoría no lo son.

¿Los gobiernos de OGP intentan reprimir a las OSC? (n=78)



Fuente: Represión a OSC de V-Dem, versión 8 (abril de 2018).⁴¹



“Honduras: trabajadoras participan en Honduras Digital Challenge durante la Semana de Gobierno Abierto”. Fotografía del Comisionado de Transparencia, Honduras

Organizaciones de derechos humanos y laborales

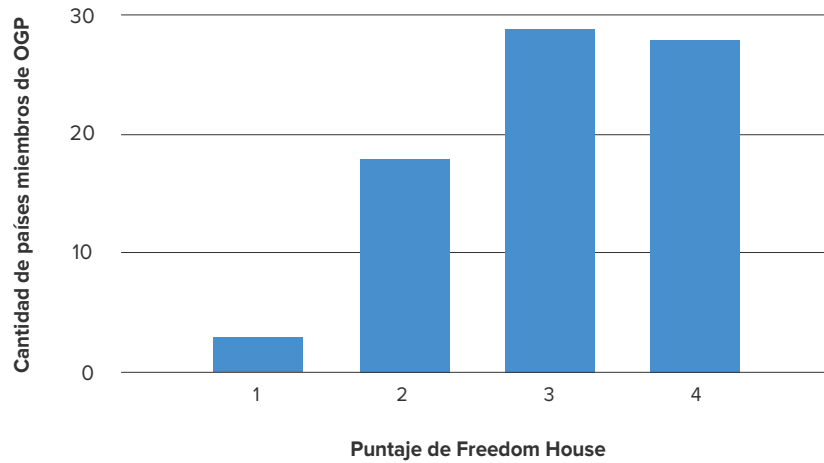
Según datos de Freedom House, la historia es un poco diferente. Freedom House distingue entre las asociaciones sin fines de lucro según sus objetivos (organizaciones laborales y organizaciones no gubernamentales), calificando la libertad de cada una de ellas a asociarse y organizarse con una escala del 0 al 4. Las figuras 4 (libertad de las organizaciones laborales) y 5 (libertad de las organizaciones de la sociedad civil) sugieren que existe una diferencia marcada entre los diferentes tipos de organizaciones. (Los indicadores de Freedom House no incluyen a los movimientos sociales informales o a las organizaciones comunitarias.) Según la evaluación de Freedom in the World de 2018, muchos miembros de OGP restringen las actividades de las organizaciones laborales. Aunque más de la mitad de los miembros de OGP obtuvieron el puntaje más alto para las organizaciones no gubernamentales (sobre todo aquellas que trabajan en los derechos humanos y gobernanza), solamente una tercera parte de ellos lograron el mismo puntaje para los sindicatos y otras organizaciones similares.

Lo anterior tiene dos tipos de implicaciones. Primero, que muchos países deben mejorar sus puntajes para los dos tipos de organizaciones. Segundo, que las discusiones sobre el espacio cívico y la libertad de asociación que se limitan a las organizaciones profesionales y de derechos humanos no están incluyendo a todo el espectro de la libertad de asociación. Existen estudios que demuestran que los sindicatos y las organizaciones profesionales son fundamentales para lograr sociedades más equitativas⁴² y democráticas.⁴³ El derecho a organizarse y a exigir un trabajo seguro y digno es reconocido a nivel internacional como un elemento clave para el empoderamiento de los pobres,⁴⁴ y el trabajo digno es parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.⁴⁵ El hecho de que esta brecha no ha sido muy estudiada muestra el potencial para un mejor diálogo sobre el espacio cívico entre las organizaciones laborales y de gobernanza. De hecho, los lineamientos internacionales sobre sindicatos tienen un historial muy importante y han sido muy desarrollados.⁴⁶ (Esto podría ser cierto también para otros tipos de organizaciones y grupos de activistas como las minorías religiosas, activistas ambientales y comunidades indígenas. Actualmente no existen datos para estos grupos en específico).



FIGURA 4. La libertad de asociación para las organizaciones laborales en los países miembros de OGP en muchas ocasiones es limitada.

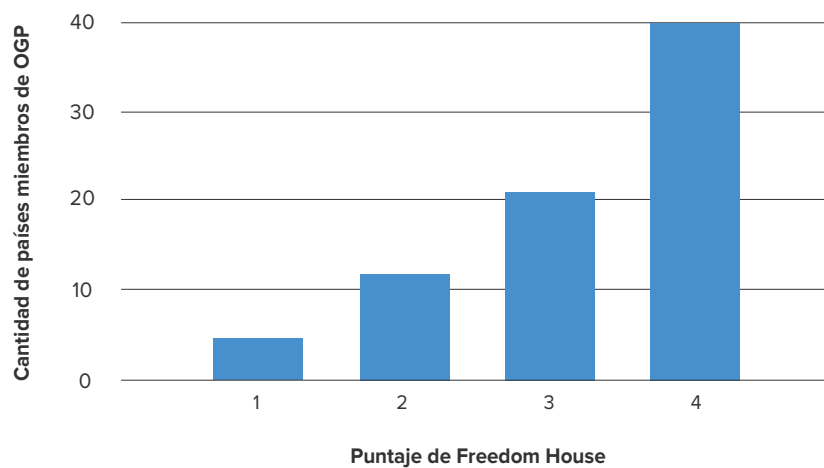
¿Hay libertad de asociación para los sindicatos y para otras organizaciones profesionales o laborales similares? (n=79)



Fuente: Freedom House, Freedom in the World 2018, E3.

FIGURA 5. La libertad para el trabajo de derechos humanos y gobernanza no tiene restricciones, con algunas excepciones.

¿Existe libertad para las organizaciones no gubernamentales, en particular para aquellas que trabajan en temas de derechos humanos y gobernanza? (n=79)



Source: Freedom House, Freedom in the World 2018, E2.

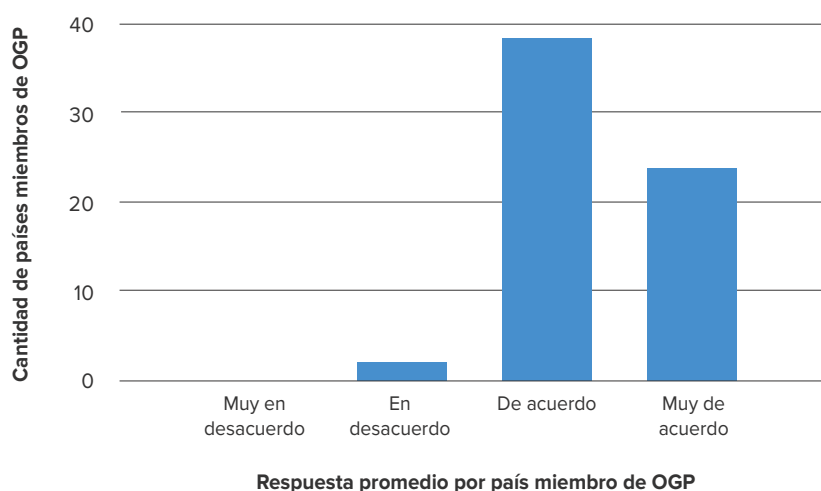
Participación en organizaciones políticas

Expertos en una minoría significativa de los países OGP han identificado restricciones en las organizaciones políticas. La Iniciativa de Estado de Derecho del Proyecto de Justicia Mundial encuesta a expertos sobre el grado en que las personas pueden unirse a organizaciones políticas. (No está claro si los encuestados interpretaron “organización política” como una organización que participa en actividades de promoción o, más específicamente, en términos de partidos políticos). Además, realiza una encuesta

a una gran población general de las tres ciudades más grandes de cada país. Las figuras 6 y 7 muestran el promedio de opiniones de expertos y opiniones del público en general, respectivamente, sobre la capacidad de unirse a organizaciones políticas dentro de cada país. La respuesta del público en general es notablemente más pesimista; no está claro si esto se debe a una experiencia más directa, diferencias en la percepción o una comprensión diferente de la pregunta. Dentro de cada país, las dos puntuaciones se correlacionan con una significación estadística inferior al 5%.

FIGURA 6. Según expertos, las personas tienen la libertad de incorporarse a organizaciones políticas en la mayoría de los países de OGP.

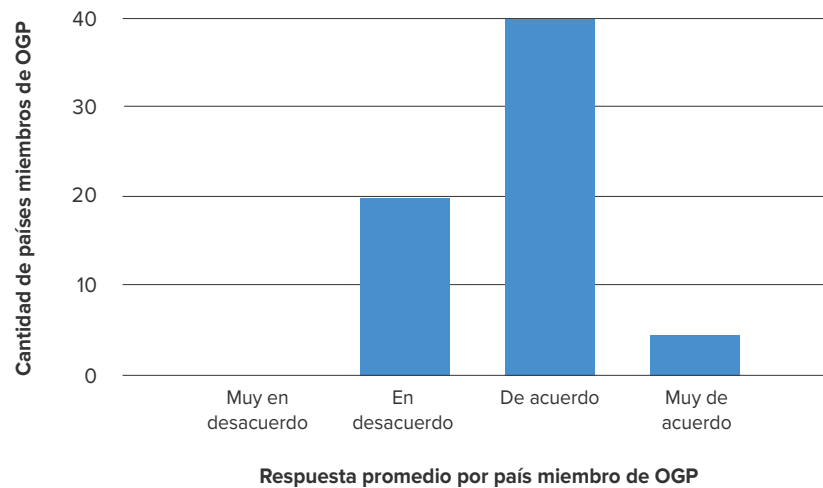
En la práctica, las personas pueden incorporarse a cualquier organización política que deseen (N=63)



Fuente: World Justice Project, Índice de Estado de derecho 2017-2018, QRQ 139 (encuesta a expertos)

FIGURA 7. La percepción del público sobre las oportunidades de incorporarse a organizaciones políticas en los países de OGP es menos optimista.

En la práctica, las personas tienen la libertad de incorporarse a cualquier organización política (que no esté prohibida) que deseen. (n=65)



Fuente: World Justice Project, Índice de Estado de Derecho 2017-2018, GPP 44.



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

El estado del trabajo sin fines de lucro en Ucrania

En Ucrania, ser registrado como organización sin fines de lucro ha sido considerado como un proceso difícil. Los trámites burocráticos innecesarios promovían el pago de sobornos para acelerar el proceso de aprobación. Primero, las organizaciones debían registrarse legalmente ante el Ministerio de Justicia. Más adelante, tenían que enviar una solicitud adicional a la autoridad fiscal de Ucrania. Estas solicitudes eran rechazadas frecuentemente a causa de documentos faltantes que tenían que ser entregados al Ministerio de Justicia.

Un paso hacia adelante

El plan de acción 2014-2016 incluyó un compromiso para simplificar el proceso en un solo trámite.⁴⁷ Según la nueva ley, el Ministerio de Justicia sería el único punto de contacto, recibiría la solicitud de incorporación y la enviaría a las autoridades fiscales.

Según datos del IRM, los cambios legales se realizaron en su mayoría en 2015.⁴⁸ Una evaluación reciente que investigó el proceso de establecimiento de OSC en Ucrania observó el mismo cambio.⁴⁹ En 2016, las nuevas reglas exigen que el registro de las OSC debe llevarse a cabo según la nueva ley; sin embargo,⁵⁰ informes de 2017 muestran que el proceso simplificado no se había implementado del todo.⁵¹

Un paso hacia atrás

A pesar de los avances logrados, en Ucrania se siguen presentando restricciones a las actividades de las OSC. Existen reportes sobre intentos de intimidación a activistas y organizaciones que trabajan en favor de la anticorrupción, incluyendo la exigencia onerosa y desproporcionada de la publicación de declaraciones patrimoniales.⁵² El acceso a fondos sigue siendo un reto, pues unas cuantas organizaciones reciben la mayor parte de los recursos, sobre todo los provenientes de fuentes internacionales.⁵³

.....
Fotografía de Pyvovarpavlo, Adobe Stock



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Serbia: Soluciones a problemas pasados con financiamiento para OSC

El primer plan de acción de OGP (2014-2016) incluyó un compromiso ambicioso sobre el financiamiento transparente a OSC.⁵⁴ El objetivo del compromiso fue transparentar los fondos públicos que las OSC reciben del Gobierno.

Además de los fondos públicos, las fuentes alternativas de apoyo son cada vez menores, en especial las provenientes de fondos internacionales. Por ello, el acceso a fondos de Gobierno es fundamental, pues tiene el potencial de promover una sociedad civil más diversa y activa. Las leyes que regulen el apoyo⁵⁵ estatal a las OSC están diseñadas para distribuir los recursos a las OSC de forma justa, transparente y sin sesgos.

Sin embargo, en la práctica, los resultados muestran que dichas leyes no se aplican y que los fondos Estatales se han utilizado indebidamente para fines políticos.⁵⁶ Una investigación mediática encontró que un número considerable de OSC que han recibido fondos públicos abrieron sus cuentas en el mismo año que recibieron los fondos y tenían vínculos con los líderes de los partidos políticos.⁵⁷

Según la evaluación del IRM, este compromiso impulsa de manera sustancial la transparencia de los fondos públicos. El compromiso exige al Estado: 1) elaborar resúmenes anuales de los fondos asignados a OSC; 2) publicar todas las licitaciones públicas para OSC en el portal de gobierno electrónico (incluyendo una evaluación de las propuestas recibidas y las decisiones finales) y 3) fortalecer la capacidad de los funcionarios públicos para aumentar la transparencia de los fondos asignados a la sociedad civil.⁵⁸

El IRM mencionó que algunos elementos del compromiso no se cumplieron, específicamente la publicación de las licitaciones. Además, las OSC siguen notando la misma falta de transparencia en las decisiones de financiamiento.⁵⁹ Cabe mencionar que esto se llevó a cabo en un contexto en el que el espacio cívico se encuentra cada vez más cerrado. El parlamento nacional decidió, por primera vez, excluir a las OSC de su semana parlamentaria de 2017. Al mismo tiempo, los medios publicaron una cantidad significativa de notas negativas sobre las OSC, en particular aquellas que trabajan en anticorrupción, procesos políticos y derechos humanos.⁶⁰

.....
Fotografía de Djoronimo, Adobe Stock

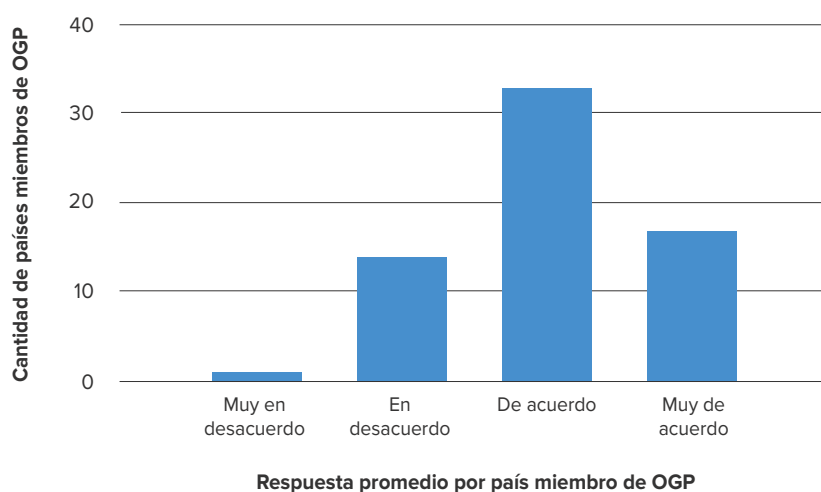
Libertad de petición

La libertad de petición es más que el derecho de las personas a incorporarse a un grupo, pues incluye la capacidad de actuar como grupo (o como individuo) para presentar denuncias, preguntas y solicitudes al Estado. World Justice Project encuestó a un grupo de expertos y al público sobre sus opiniones acerca del

derecho de petición. En general, los expertos tuvieron una opinión positiva al respecto de la solidez del derecho de petición, aunque se identificó un número notable de excepciones. (Ver figura 8). En general, los miembros del público se mostraron más optimistas al respecto de la posibilidad de incorporarse a las organizaciones políticas, aunque en algunos países existe una serie de problemas (ver figura 9).

FIGURA 8. Los expertos opinan que en la mayoría de los países miembros de OGP las personas pueden unirse para presentar peticiones al Gobierno.

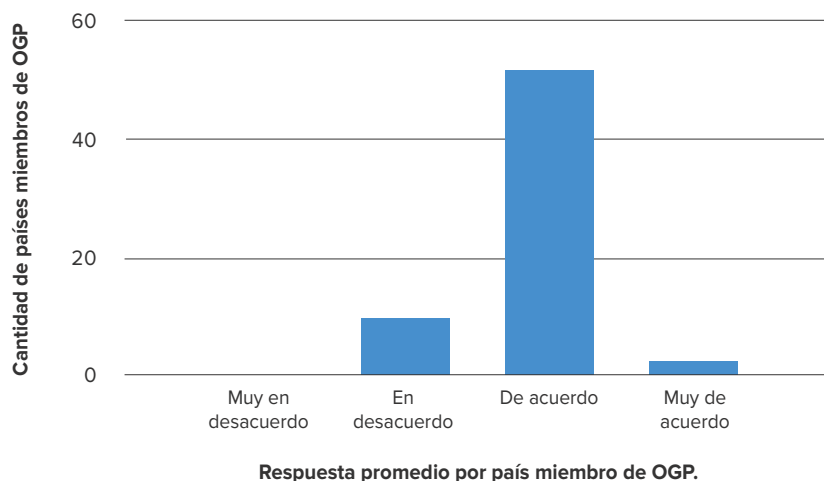
¿Estás de acuerdo con la siguiente declaración: En la práctica, las personas de [PAÍS] tienen la libertad de unirse con otros para llamar la atención del Gobierno sobre algún tema o firmar una petición? (n=65)



Fuente: World Justice Project, Índice de Estado de derecho 2017-2018, QRQQ 138 (encuesta a expertos).

FIGURA 9. El público en general opina que la libertad de petición es fuerte en los países miembros de OGP, aunque existen algunas excepciones.

En [PAÍS], las personas tienen la libertad de reunirse con otras personas para llamar la atención sobre algún tema o firmar una petición (encuesta general). (n=65)



Source: World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018, World Justice Project GPP 43.



“Bolivia: en la Plaza Murillo, la gente protesta contra un alcalde que ocupó el mismo cargo durante 8 años”. Fotografía de Danielle Pereira, Flickr

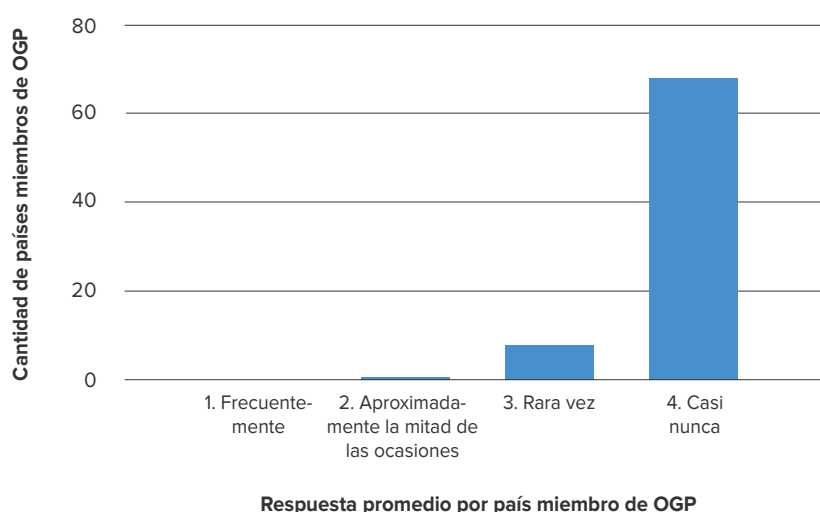
Exclusión de género en la sociedad civil

Con algunas excepciones, no se identificó que en los países miembros de OGP existan restricciones a la participación de las mujeres en las organizaciones de la sociedad civil. La figura 9 mide la paridad de género en la sociedad civil, específicamente si: (a) se

prohíbe a las mujeres incorporarse a OSC y (b) si a las OSC que trabajan en favor de los intereses de las mujeres se les prohíbe participar en la vida cívica. Casi todos los miembros “nunca” prohíben a las mujeres participar en asociaciones. En el resto de los países, es necesario realizar mayores investigaciones y tomar medidas.

FIGURA 10. En casi todos los países de OGP, a las mujeres casi nunca se les prohíbe participar en las organizaciones de la sociedad civil.

Pregunta: ¿Se prohíbe a las mujeres participar en las OSC? (n=78)



Fuente: V-Dem v2csgender (3.10.7), Versión 8 (abril del 2018).

¿Hacia dónde deben dirigirse los países de OGP?

Los resultados y experiencias pasadas proporcionan una propuesta de medidas que podrían tomarse en el futuro. Compromisos fuertes abordarían las barreras comunes que existen a la libertad de asociación, tal y como lo mencionaron el Relator Especial de la ONU sobre Libertad de Asamblea y Asociación, CIVICUS e ICNL. Esta sección fue adaptada de la Guía para la apertura del gobierno y Lineamientos para leyes que afectan a las organizaciones de la sociedad civil.⁶¹

*Abordar las barreras a la entrada*⁶²

- **Crear leyes, prácticas y condiciones para limitar o eliminar las restricciones que existen en los marcos legales y en la práctica:** Esto es de particular importancia para las organizaciones que trabajan en temas sensibles como la anticorrupción, ambiente y territorio, derechos humanos, reformas políticas y derecho y acceso a los servicios para las mujeres y, sobre todo, para los grupos que enfrentan mayores riesgos de acoso (incluyendo a la comunidad LGBT+, minorías religiosas y grupos indígenas).⁶³
- **Reducir los costos de transacción para las entradas y salidas:** Asegurar que las OSC tengan la posibilidad de registrarse con una cantidad razonable de documentos y a través de un proceso establecido que defina claramente los límites de tiempo esperados. Eliminar los trámites de registro complicados y establecer puntos de contacto únicos de ser posible. Asegurar que la legislación sea de igual acceso en todo el país.
- **Eliminar la discreción:** Publicar criterios y procesos de aprobación transparentes para registrarse como organización sin fines de lucro y así minimizar los abusos en el proceso. Asegurar que existan canales adecuados para apelar, en caso de ser negado el registro, a través de medios tanto administrativos como judiciales.
- **Eliminar la discriminación:** Asegurar que las reglas sean justas y transparentes para permitir que los puntos de vista de las minorías puedan ser expresados. Verificar que las restricciones a la asociación sean reguladas por la ley, aplicadas

de forma igual entre todas las organizaciones y que estén de acuerdo con los principios de las sociedades democráticas, incluyendo los derechos y puntos de vista de las minorías.

- **Oficinas y subsidiarias extranjeras:** Aclarar las reglas y minimizar las restricciones a las organizaciones extranjeras, de acuerdo con los derechos y regulaciones nacionales.

*Sobre la operación de las organizaciones*⁶⁴

- **Gobernanza interna:** Establecer un ambiente legal que genere estructuras de gobernanza mínimamente invasivas para las organizaciones de la sociedad civil registradas, incluyendo requisitos para documentos de gobierno, límites a la responsabilidad personal y prohibiciones sobre conflictos de interés.
- **Medidas de gobernanza apropiadas para la operación:** Establecer lineamientos precisos para asegurar la buena gobernanza del sector sin fines de lucro y minimizar los abusos y la discreción por parte de las autoridades regulatorias. Lo anterior puede reducir la corrupción y los abusos a través del establecimiento de prohibiciones claras a los beneficios privados, distribución de ganancias, ganancias privadas, contratos secretos y reversión de bienes.
- **Reporte y transparencia:** Asegurar que los reportes financieros y requisitos de transparencia, incluyendo los informes ejecutivos de compensación, estén alineados a los estándares internacionales y de derechos humanos (incluyendo la adherencia a los principios de “proporcionalidad a un fin legítimo”⁶⁵ e “interferencia Estatal mínima”) y que no sean más restrictivos que para otras entidades legales como corporaciones, empresas privadas e instituciones religiosas. Un grupo de países de OGP (o provincias de esos países) han establecido registros únicos para todas las organizaciones sin fines de lucro con personalidad jurídica.





“Uganda: empleados del periódico Daily Monitor protestan contra el cierre de sus oficinas en Kampala”. Fotografía de James Akena, Reuters

Acceso a fondos y recursos

- **Promover mecanismos y financiamiento para asegurar la sostenibilidad:** Lo anterior facilita la planeación para el largo plazo.⁶⁶ Once países de OGP han creado compromisos en esta área, con lo cual es la segunda área más activa entre los compromisos de asociación.⁶⁷ Algunos elementos de estos compromisos son:

- Ofrecer incentivos fiscales a las organizaciones sin fines de lucro y crear incentivos fiscales para las empresas y personas que realicen donaciones a las OSC.
- Permitir el acceso a fondos internacionales sin la necesidad de contar con un registro o permiso emitido por el Gobierno y sin la necesidad de tener intermediarios controlados por el Estado.
- Según sea apropiado, establecer o fortalecer un fondo(s) Estatal específicamente diseñado para apoyar las actividades de las OSC y el desarrollo institucional en áreas prioritarias.
- Asegurar que las OSC tengan la capacidad legal de llevar a cabo actividades de recaudación de fondos, de acuerdo con la ley, y de acceder a fondos extranjeros. Permitir que lleven a cabo actividades públicas de recaudación de fondos.⁶⁸

- En los casos en que los fondos Estatales sean fundamentales, asegurar la viabilidad de fondos básicos y de infraestructura y el financiamiento para un plazo más largo (tres años o más)

- **Actividad política:** Aclarar cuáles actividades sin fines de lucro y políticas califican a una organización para diferentes niveles de incentivos fiscales. Lo anterior deberá tomar en cuenta el derecho a la libre expresión, abogacía y educación, además de proteger la integridad de las elecciones y procesos legislativos y regulatorios.⁶⁹

Reporte y rendición de cuentas

- **Capacitar a los funcionarios:** Asegurar que los funcionarios públicos estén entrenados y sensibilizados en las diversas capacidades y formalidad de las OSC cuando ofrezcan sus servicios. Las organizaciones comunitarias podrían tener diferentes necesidades y capacidades que las organizaciones internacionales.

- **Ofrecer orientación:** Asegurar que las regulaciones de reporte (incluyendo los compromisos de transparencia de los planes de acción de OGP) se apliquen de acuerdo con estándares internacionales, incluyendo los relacionados con la privacidad, legalidad, proporcionalidad a un fin legítimo y mínima interferencia por parte del Estado.
- **Promover un ambiente que permita a las OSC autorregularse:** Utilizar los mecanismos de reporte y rendición de cuentas aceptados y respaldados por el sector y que CIVICUS y otras iniciativas identificaron como un medio para incrementar la efectividad de las OSC.⁷⁰ En términos relativos, más planes de acción de OGP se han enfocado en este tema.⁷¹ En todos los compromisos existen riesgos de abusos, sobre todo en donde los estándares de contaduría y auditoría no son estándares o no se aplican de forma uniforme.⁷² Para abordar estos problemas, los compromisos podrían tomar en cuenta lo siguiente:
 - Respalidar e implementar iniciativas internacionales y regionales de rendición de cuentas para OSC (por ejemplo AccountableNow y los Principios de Estambul).⁷³
 - Apoyar el reportaje de buenas prácticas, entre ellas la publicación a tiempo de informes financieros y de actividades. Las OSC grandes pueden llevar a cabo auditorías independientes.
 - Las instituciones que llevan a cabo auditorías deben adoptar procedimientos claros de auditorías, incluyendo las condiciones que las desencadenan, avisos previos, notificaciones para auditorías aleatorias, restricciones al uso de las auditorías para información personal o acoso y reporte sobre el uso de fondos públicos.
 - Estandarizar el reporte de fondos y proyectos en datos abiertos, por ejemplo utilizando la Iniciativa Internacional para la Transparencia en la Ayuda.⁷⁴

Evitar daños: El equilibrio entre la libre asociación y otros valores públicos

La libre asociación y el derecho a participar en la vida cívica y en la toma de decisiones son fundamentales para la democracia. Sin embargo, los gobiernos deben encontrar el equilibrio entre estos derechos y la protección del público, la integridad del proceso de diseño de políticas y la administración y la protección a los intereses públicos. Estos objetivos también son un elemento central del gobierno abierto. Desafortunadamente, las actividades de protección a la ciudadanía se han utilizado para justificar la aplicación de restricciones a la sociedad civil. En ocasiones, esto se lleva a cabo en nombre de la transparencia. Como resultado, los derechos de libre

asociación y participación entran en tensión con otros valores del gobierno abierto. Para evitar los conflictos, es necesario llevar a cabo un análisis cuidadoso de los temas, así como un proceso de colaboración con los actores afectados. En esta sección presentamos algunos casos en que la libertad de asociación podría protegerse de manera más efectiva, mientras que se persiguen otros objetivos.





LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Uganda y Nigeria: Seguridad y libertad de asociación

La lucha en contra del lavado de dinero y el terrorismo ha entrado en conflicto con la libertad de asociación y asamblea en diversos países. Un grupo de países de OGP (incluyendo a Nigeria, Kenia, Malawi y Sudáfrica) actualmente se encuentra luchando contra el financiamiento del terrorismo, lo cual ha afectado a las organizaciones de la sociedad civil.

El uso del proceso del plan de acción para discutir e identificar una respuesta proporcional al lavado de dinero que no limite el espacio cívico podría ser valioso para estos esfuerzos.

Aquí describimos el trabajo de un grupo de OSC que han impulsado en Uganda y Nigeria para mostrar que la sociedad civil está fortaleciendo el diálogo y la transparencia para asegurar que las medidas en contra del financiamiento al terrorismo no sean desproporcionadas o aprovechadas como una herramienta política para reprimir las actividades legítimas de las organizaciones sin fines de lucro.

En Uganda, este trabajo lo lleva a cabo una red de OSC bajo el liderazgo de Defenders Protection Initiative (DPI). Una organización llamada Spaces for Change (S4C) lidera al grupo que impulsa este trabajo en Nigeria. Más allá de estos dos países, existe una red regional de líderes de la sociedad civil que está trabajando en evitar la sobre regulación del sector sin fines de lucro a través de procesos de sensibilización, colaboración con gobiernos y el uso de bloques regionales y continentales. Lo anterior se lleva a cabo en colaboración con el International Center for Non-profit Law (ICNL), European Centre for Not-for-Profit Law (ECNL) y Human Security Collective.

Recomendación 8 del Grupo de Trabajo de Acción Financiera (FATF)

La recomendación 8 del Grupo de Trabajo de Acción Financiera (FATF, por sus siglas en inglés) plantea un enfoque que podría adoptarse para generar respuestas proporcionales a los esfuerzos antilavado de dinero en el sector sin fines de lucro:

Fotografía de El9th, Adobe Stock

Que las leyes y regulaciones que gobiernan a las organizaciones sin fines de lucro sean revisadas para que no puedan ser aprovechadas para financiar el terrorismo. El FATF identificó una serie de buenas prácticas dirigidas a prevenir el uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro para financiar el terrorismo y, al mismo tiempo, respetar sus acciones legítimas...

(d) Las medidas adoptadas por los países para proteger a las organizaciones sin fines de lucro de abusos para financiar el terrorismo no deben perjudicar o desalentar sus actividades benéficas legítimas. Por el contrario, las medidas deberán promover la rendición de cuentas y generar una mayor confianza en las organizaciones entre la comunidad de donantes y el público en general, comunicando que los fondos para fines benéficos y los servicios efectivamente sirven a los beneficiarios legítimos...

(e) Los países deben identificar y tomar medidas efectivas y proporcionales en contra de las organizaciones que estén siendo explotadas por grupos u organizaciones terroristas o que deliberadamente las apoyen, tomando en cuenta el contexto específico del caso.⁷⁵

Aunque muchas de las recomendaciones del FATF no son vinculantes legalmente, sí pueden afectar la calificación crediticia y la capacidad de solicitar préstamos. Evaluaciones mutuas califican a los gobiernos con base en el cumplimiento de las recomendaciones del FATF, incluyendo la recomendación 8.

Amenazas y diálogo en Uganda

Uganda no es miembro de OGP, pero el diálogo que han establecido las OSC de este país con el Gobierno es un ejemplo de un método basado en el diálogo para el establecimiento de regulaciones adecuadas.

En 2017, el Gobierno de Uganda, supuestamente actuando a nombre de la recomendación del FATF, invadió a tres OSC importantes del país con órdenes de allanamiento que afirmaban que las organizaciones estaban involucradas en transacciones financieras ilícitas y “actividades subversivas para desestabilizar a Uganda.”⁷⁶ Tras este evento, Defenders Protection Initiative, organización paraguas para activistas de derechos humanos, dialogó con Standard Charter Bank, la cabeza de la autoridad de inteligencia financiera y con 40 activistas de OSC de Uganda. Aunque el diálogo no exploró en su totalidad las órdenes de allanamiento arbitrarias, sí discutieron inconsistencias y siguientes pasos que son necesarios para mejorar la gobernanza del sector en Uganda.

Como resultado del diálogo, salieron a la superficie temas de conformidad con la evaluación mutua de 2016 de Uganda, sobre cumplimiento de los estándares del FATF:

En Uganda, el sector sin fines de lucro aún no cuenta con un marco legal adecuado para atender la problemática del financiamiento a terroristas (FT). Las leyes que actualmente regulan al sector sin fines de lucro no abordan el FT o los riesgos que el sector enfrenta con relación al FT. No

existe una evaluación de riesgos del FT para el sector que identifique a las organizaciones sin fines de lucro que se encuentran en riesgo de FT ni se ha ofrecido orientación a las organizaciones para abordar los riesgos a los que están expuestas. Las organizaciones sin fines de lucro no están obligadas a presentar estados financieros en los que se desglosen sus ingresos y gastos. El consejo del sector no ha trabajado con el sector para sensibilizarlos sobre el FT ni ha sido expuesto al tipo de riesgos a los que las organizaciones podrían ser vulnerables. Actualmente, el consejo no tiene la capacidad de llevar a cabo la mayoría de sus funciones y no existe una coordinación y administración de la información de FT con relación al sector sin fines de lucro.⁷⁷

Los ambientes institucionales débiles perjudican a las organizaciones y debilitan el control del financiamiento al terrorismo. Cuando no existen regulaciones y procesos claros que apoyen a las organizaciones sin fines de lucro, éstas se enfrentan a riesgos y el Gobierno disminuye su capacidad de identificarlos. Los esfuerzos de los gobiernos dirigidos a fortalecer al Consejo de ONG (la unidad responsable de la implementación de recomendaciones) debe incluir una colaboración proactiva con representantes del sector e identificar respuestas proporcionales.

Defensa con evidencias en Nigeria

En 2016, como parte de su candidatura al FATF, Nigeria se sometió a una Evaluación Nacional de Riesgos. La evaluación se realizó con el objetivo de identificar amenazas y vulnerabilidades en diversos sectores, incluyendo las organizaciones sin fines de lucro. El proceso ocurrió en el contexto de un proyecto de ley sobre ONG que no fue aprobada pero que habría establecido regulaciones onerosas al sector, especialmente a las organizaciones que reciben fondos internacionales.

Junto con otras ONG, Spaces for Change analizó los resultados de la Evaluación Nacional de Riesgos. El informe encontró que la evaluación no atendió adecuadamente los siguientes objetivos: (a) identificar a las regiones geográficas y actividades vulnerables, (b) identificar las vulnerabilidades específicas de los actores del sector sin fines de lucro para el financiamiento (por ejemplo, efectivo vs. transferencias bancarias) y (c) evaluar la conveniencia del ambiente regulatorio. Como resultado de estas deficiencias, las respuestas y regulaciones podrían extralimitarse y no atender las vulnerabilidades reales y amenazas potenciales que existen en el país.⁷⁸

Este tipo de análisis y la promoción de evaluaciones de riesgos mejor dirigidas podrían ayudar a identificar los riesgos reales y asegurar que las regulaciones no se extralimiten y que no se puedan utilizar arbitrariamente para atacar a los disidentes.

.....

La moral pública y la libertad de asociación en África del Este



"Etiopía: Centro de salud reproductiva en Hospital Gandhi Memorial, Addis Abeba".
Fotografía de Saul Loed, Reuters

En África del Este, la epidemia de VIH/SIDA sigue siendo un problema de salud pública,⁷⁹ en particular para los trabajadores sexuales, las personas que consumen drogas inyectadas y la comunidad LGBT+. En países como Kenia, la prevalencia de VIH entre estos grupos es de dos o tres veces más alto que el de la población en general, alcanzando el 18% en 2011. Los estigmas sociales y legales muchas veces limitan el acceso de estas comunidades a la información y a los servicios médicos. Las OSC de Kenia están trabajando en movilizar a las comunidades para responder a la epidemia. Diversas organizaciones también están trabajando en educar a las comunidades sobre métodos de protección y sobre las medidas que las personas pueden tomar en caso de ser expuestas al virus y a quienes viven con él.

A pesar de este trabajo importante, los retos al espacio cívico de Kenia han limitado el trabajo de las OSC con ciertas poblaciones estigmatizadas y vulnerables. Por ejemplo, la ONG Coordination Act de 1990 le permite al Consejo de ONG, el cual regula a las organizaciones sin fines de lucro, rehusarse a registrar a una organización si su objetivo no sea alinea con los "intereses nacionales", término definido muy vagamente. Debido a que la prostitución, el consumo

de drogas ilegales y la homosexualidad son considerados actos criminales, la ciudadanía no ha podido actuar de manera colectiva y defenderse a través de asociaciones, ya sean legales o ilegales. Asimismo, las organizaciones que trabajan a nombre de estos grupos pueden recibir sanciones o podrían incluso perder su licencia si llevan a cabo su trabajo abiertamente.

Sin embargo, la balanza de las regulaciones se ha empezado a inclinar a favor de las OSC de Kenia. En un caso de 2014, la corte falló a favor de Transgender Education and Advocacy, grupo al cual el Consejo de ONG previamente le había prohibido registrarse. La corte estableció que el Consejo había violado la Constitución al discriminar a esta organización y a las personas a las que apoya. Aunque en algunos casos aún persisten restricciones e intimidaciones, gracias a esta decisión, la organización pudo registrarse y defender a las personas transgénero.

Además de eventos públicos de OSC y campañas de sensibilización, esfuerzos como éste han ayudado a abrir la conversación en la esfera cívica. La sociedad de Kenia se ha abierto gradualmente al diálogo sobre el tema de la sexualidad y los medios, en ocasiones, muestran notas positivas sobre los miembros de la comunidad LGBT.

Referencias

- ¹ The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights” (15 Oct. 2018), <http://www.bteam.org/announcements/the-business-case-for-protecting-civic-rights/>.
- ² Data assessments are from Freedom House, V-Dem and the World Justice Project. In addition, OGP staff carried out a coding of CIVICUS Monitor data in 2018. Basu and Miranda, *The Right Tools for the Right Job*.
- ³ Based on data from the World Justice Project. This survey covers over 80% of OGP members. Source: World Justice Project. 2019. Current & historical Data. Online database available at: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/FINAL_2019_wjp_rule_of_law_index_HISTORICAL_DATA_FILE_0.xlsx.
- ⁴ Former UN Special Rapporteur Maina Kiai, “The Right To Freedom Of Association” (2019), <http://freeassembly.net/about/freedoms/>.
- ⁵ *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217A, art. 20, UN Gen. Assem. (10 Dec. 1948), <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.
- ⁶ *International Covenant on Civil and Political Rights*, G. A. Res. 2200A (XXI), art. 22. For the European Region, see also the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, art. 11, Eur. Ct. H.R. (1 Jun. 2010), https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf%23page=9; Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 52 (3), 2012 O.J. (C 326/02), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX-12012P/TXT&from=DE>; and Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, ¶ 9.3, Org. for Sec. and Co-operation in Eur. (1990), <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.
- ⁷ Leon Irish, Robert Kushen and Karla Simon, *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, 2nd ed. (Open Soc’y Inst., 2004), https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines_laws_english.pdf.
- ⁸ As set out by Article 22 of the ICCR, restrictions are allowed if: 1) they are prescribed by law; 2) pursuant to a closed list of legitimate interests under international law; and 3) necessary in a democratic society (i.e., meet a proportionality test between the restriction and the legitimate interest pursued). Margaret Scotti, OGP: *The Guide to Opening Government An Enabling Environment for Civil Society Organizations* (ICNL and OGP) 3, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-ICNL_Guide-Opening-Government_20180508.pdf.
- ⁹ For political processes, see Institute of Development Studies, *Making Space for Citizens*, IDS Policy Briefing, issue 27 (Mar. 2006), <http://archive.ids.ac.uk/drcitizen/system/assets/1052734498/original/1052734498-shankla-nd.2006-making.pdf>. For society benefits, see World Economic Forum, *The Future Role of Civil Society*, World Scenario Series (Jan. 2013), http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf. For economic and business growth, see The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights.”
- ¹⁰ The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights.”
- ¹¹ OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>; OGP, *OGP Paris Declaration* (2016), <https://www.opengovpartnership.org/paris-declaration>.
- ¹² In this paper, civil society organizations (CSOs) are any private voluntary organization that is independent of government, self-governed, and non-commercial (does not distribute profits). As such, this term include non-governmental organizations (NGOs), charities and other related organizations.
- ¹³ See the UN SR FOAA report on the essential role associations play in implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development: UN Gen. Assem., Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/73/279 (7 Aug. 2018), <https://undocs.org/A/73/279>.
- ¹⁴ Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Introduction & Overview (2018), <https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compedium/#introduction>. See also the UN SR FOAA report on the eight major trends in restriction of freedom of association and assembly: UN Gen Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, UN Doc. A/HRC/38/34 (26 Jul. 2018), <https://undocs.org/A/HRC/38/34>.
- ¹⁵ The CIVICUS Monitor, *People Power Under Attack: A Global Analysis of Threats to Fundamental Freedoms* (27 Nov. 2018) 8, <https://www.civicus.org/documents/People-PowerUnderAttack.Report.27November.pdf>.
- ¹⁶ ICNL, *Global Trends in NGO Law: Survey of Trends Affecting Civic Space: 2015-16*, vol. 7 issue 4 (Sept. 2016), <http://www.icnl.org/research/trends/trends7-4.pdf?pdf=trends7-4>; The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights.”
- ¹⁷ Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Law or Rule-Based Restrictions (2018), <https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compedium/#law-or-rule-based-restrictions-strategies>. Civil society organizations often work in networks and alliances but this cooperation is under threat in a number of countries. Recently, in the United States, a number of private companies have used federal racketeering laws (e.g., 18 CFR 96) to accuse CSO networks of criminal conspiracy. While the lawsuits have failed, it represents a new line of targeted harassment of CSOs.

- ¹⁸ V-Dem Institute, Democracy for All? *V-Dem Annual Democracy Report 2018* (2018), https://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0e-c894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf.
- ¹⁹ Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The Right Tools for the Right Job* (Washington, D.C.: OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf.
- ²⁰ Basu and Miranda, *The Right Tools for the Right Job*.
- ²¹ OGP, “Ley de Organizaciones Sociales” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/14-ley-de-organizaciones-sociales>.
- ²² Jaime David Ayala, *Mecanismo de Revision Independiente (MRI), El Salvador Mid-term Report 2016-2018* (OGP, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/El-Salvador_Mid-Term_Report_2016-2018.pdf.
- ²³ Scotti, *The Guide to Opening Government*, 6.
- ²⁴ OGP, “Engage Canadians to Improve Key Canada Revenue Agency Services” (2016), www.opengovpartnership.org/commitment/22-engage-canadians-improve-key-canada-revenue-agency-services; Michael Karanicolas, *Independent Reporting Mechanism (IRM): Canada Progress Report 2016-2017* (OGP, 2017), <http://nsrighttoknow.ca/wp-content/uploads/2018/04/Canada-OGP-IRM-Report-English.pdf>.
- ²⁵ Government of Kenya, *Kenya National Action Plan III 2018-2020* (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/KENYA_Action-Plan_2018-2020_0.pdf.
- ²⁶ Churchill Ongere, “Grasping Opportunities in Kenya: Using OGP to Improve the Operating Environment of CSOs” (OGP, 15 Jan. 2019), www.opengovpartnership.org/stories/grasping-opportunities-kenya-using-ogp-improve-operating-environment-of-csos.
- ²⁷ OGP, “Financing of Charities” (2014), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/02-financing-of-charities>.
- ²⁸ Dmytro Kotlyar, *Ukraine End of Term Report 2015-2016* (OGP, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf.
- ²⁹ Government of Bulgaria, *Bulgaria National Action Plan*, (OGP, 2012), PLAN-BG-ENGlast_0.doc.
- ³⁰ Scotti, *The Guide to Opening Government*, 11.
- ³¹ Several expert reviewers of this report have noted that the operating environment for CSOs in Sierra Leone has a number of restrictive provisions in law and policy. The UN Special Rapporteur on Freedom of Assembly and Association has sent to two communications to the government and received a response. See SLE 1/2018 and SLE 1/2019. For documentation on the specific commitment, see: OGP, “Foreign Aid Transparency” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/02-foreign-aid-transparency> and Charlie Hughes, *Sierra Leone Mid-Term Report*, (OGP, 2016) <https://www.opengovpartnership.org/report/sierra-leone-mid-term-report-2016-2018-year-1>.
- ³² OGP, “Improving Access to Information on Expending Public Resources and Contents of Relevant Registers: Disclosure of NGOs financial statements” (2012), www.opengovpartnership.org/commitment/069-improving-access-information-on-expending-public-resources-and-contents-of-relevant.
- ³³ Aida Bagić, *Croatia Progress Report 2012-13* (OGP, 2012), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_progress_report_2012_Eng.pdf.
- ³⁴ Joseph Foti et al., Voice and Choice, *Opening the Door to Environmental Democracy* (WRI, 2008) 74, https://pdf.wri.org/voice_and_choice.pdf.
- ³⁵ OGP, “Improving the Quality of the Involvement of Society in Decision Making: NGO fund” (2012), www.opengovpartnership.org/011-improving-quality-of-involvement-of-society-decision-making-ngo-fund.
- ³⁶ Foti et al., Voice and Choice, 74.
- ³⁷ USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 21st ed. (Sept. 2018) 4, 114, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>.
- ³⁸ Based on indicators used by V-Dem, the World Justice Project, and Freedom House.
- ³⁹ Based on indicators used by V-Dem, the World Justice Project, and Freedom House.
- ⁴⁰ Key:
1. Substantial control. The government licenses all CSOs and uses political criteria to bar organizations that are likely to oppose the government. There are at least some citizen-based organizations that play a limited role in politics independent of the government. The government actively represses those who attempt to flout its political criteria and bars them from any political activity.
2: Moderate control. Whether the government ban on independent CSOs is partial or full, some prohibited organizations manage to play an active political role. Despite its ban on CSOs, the government does not or cannot repress them, due to either government weakness or political expediency.
3: Minimal control. Whether or not the government licenses CSOs, there exist constitutional provisions that allow



the government to ban organizations or movements that have a history of anti-democratic action (e.g., the banning of neo-fascist or communist organizations in the Federal Republic of Germany). Such banning takes place under strict rule of law and judicial independence.

4: Unconstrained. Whether or not the government licenses CSOs, the government does not impede their formation and operation unless they are engaged to violently overthrow the government.

(Source: Michael Coppedge et al., *V-Dem Codebook*, ver. 8 (V-Dem, Jul. 2018) 175, https://www.v-dem.net/media/filer_public/64/ad/64ad9308-45fa-473e-8e2b-e1c-0c4e421e6/v-dem_codebook_v8.pdf.)

⁴¹ Key:

1: Substantial repression. In addition to the kinds of harassment outlined in responses 2 and 3 below, the government also arrests, tries, and imprisons leaders of and participants in oppositional CSOs who have acted lawfully. Other sanctions include disruption of public gatherings and violent sanctions of activists (beatings, threats to families, destruction of valuable property).

2: Moderate repression. In addition to material sanctions, the government also engages in legal harassment (detentions, short-term incarceration) to dissuade CSOs' actions. The government may also affect CSOs' scope by restricting their association with each other and political parties, barring CSOs from taking certain actions, or blocking international contacts.

3: Weak repression. The government uses material sanctions (fines, firings, denial of social services) to deter oppositional CSOs from acting or expressing themselves. They may use burdensome registration or incorporation procedures to slow formation of new CSOs and sidetrack them from engagement. The government may also organize movements or NGOs (i.e., GONGOS) to crowd out independent organizations.

4: No repression. CSOs are free to organize, associate, strike, express themselves, and to criticize the government without fear of government sanctions or harassment.

⁴² Henry Farber et al., *Unions and Inequality Over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data* (Princeton Univ., 1 May 2018), https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kuziemko/files/union_submitted.pdf.

⁴³ Henry Farber et al., *Unions and Inequality Over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data* (Princeton Univ., 1 May 2018), https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kuziemko/files/union_submitted.pdf.

⁴⁴ Commission on Legal Empowerment of the Poor, *Making the Law Work for Everyone*, vol. 2 (2008), http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-ii---english-only/making_the_law_work_II.pdf.

⁴⁵ ILO, "Freedom of Association and Collective Bargaining" (2019), <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/freedom-of-association/lang--en/index.htm>; Kirsten Newitt, *Freedom of Association and Development* (ILO, 2011), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_160208.pdf.

⁴⁶ UN Gen Assem., *Rights to freedom of peaceful assembly and of association*, UN Doc. A/71/385 (14 Sept. 2016), https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/385&referer=/english/&Lang=E.

⁴⁷ OGP, "Not-for-Profit Status for CSOs" (2014), <https://www.opengovpartnership.org/03-not-profit-status-csos>.

⁴⁸ Dmytro Kotlyar, *Ukraine: 2015-2016 End of Term Report* (OGP, 2017) https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf.

⁴⁹ European Center for Not-for-Profit Law, "Ukraine" from *Handbook on civil society organisations registration and operation* (ICNL and LawTrend, 2016) http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/04/Rukovodstvo_eng_fin-web_ukraine.pdf.

⁵⁰ Kotlyar, *Ukraine: 2015-2016 End of Term Report*.

⁵¹ USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index*, 220.

⁵² Halayna Korba, "Harassment of Anti-Corruption Activists" [in Ukrainian], *Novoe vremya*, issue 27 (Media-DK Publishing House LLC, 28 Jul. 2017), <http://magazine.nv.ua/article/post/64142-travlya-borcov-s-korrupcyey>.

⁵³ Kateryna Smaglyi, "A Wake-Up Call for Ukraine's Civil Society," Kennan Cable No. 5 (The Wilson Center and The Kennan Institute, Aug. 2017) 4, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan_cable_25_-_smaglyi.pdf.

⁵⁴ Amanda Orza, *IRM Serbia Progress Report 2014-2015* (OGP, 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15_FinalEnglish_0_0.pdf.

⁵⁵ These laws are: the Law on Associations, the Law on Endowments and Foundations, and the Regulation on Resources for Supporting Programs or Providing Co-financing for Programs of Public Interest that are Implemented by Associations. Orza, *IRM Serbia Progress Report 2014-2015*.

⁵⁶ Balkan Civil Society Development Network, *Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development: Serbia Report 2013*, (Civic Initiatives), www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2017/07/12-3d-MM-Serbia-Country-Report-ENG-Final.pdf.

⁵⁷ USAID, *The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 18th ed. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/EuropeEurasia_FY2014_CSOSI_Report.pdf.

- ⁵⁸ Milena Lazarević, *Serbia: 2014-2016 End of Term Report* (OGP, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia_EoT_2014-2016_for-public-comment_ENG_0_1.pdf.
- ⁵⁹ Council of Europe, *Civil Participation in the Decision-Making Process, Fact-finding visit to Serbia*, (13–14 Nov. 2017), <https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-serbia/168077c8de>.
- ⁶⁰ USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 21st ed. (Sept. 2018) 191–192, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>.
- ⁶¹ Scotti, *The Guide to Opening Government* (ICNL and OGP, 2018); Irish, Kushen and Simon, *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, 2nd ed. Other helpful regional guidance includes the African Commission for Human and Peoples' Rights (ACPHR) *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* (https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/guidelines_on_foaa_english.pdf) and, for Europe, the OSCE's *Guidelines on Freedom of Association* (<https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>).
- ⁶² As of December 2018, there were six countries with commitments in this area: Bulgaria, Canada, El Salvador, Lithuania, Norway, and Ukraine.
- ⁶³ Scotti, *The Guide to Opening Government*.
- ⁶⁴ A December 2018 analysis showed that nine countries have commitments affecting organizational operation: Canada, Croatia, Czech Republic, Denmark, El Salvador, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia and Ukraine.
- ⁶⁵ There is a significant disparity of enabling environments between private business and CSOs, as documented by the UN SR FoAA (https://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/GANHRI-BackgroundPaper%20-HLPF16-ShrinkingSpace_publ.com.pdf).
- ⁶⁶ Balazs Sator, *International Practices on Funding Civil Society Organizations* (Kyiv, Ukraine: OSCE, Dec. 2010), <https://www.osce.org/ukraine/76889?download=true>.
- ⁶⁷ As of December 2018, there are 11 countries with commitments in this area: Bulgaria, Canada, Croatia, Estonia, France, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia, Spain, Sweden, and Ukraine.
- ⁶⁸ ECNL, *The Regulatory Framework for Fundraising in Europe* (2018), <http://ecnl.org/publications/regulatory-framework-fundraising-europe/>.
- ⁶⁹ Katerina Hadzi-Miceva Evans, Expert Council on NGO Law: *Regulating Political Activities of Non-Governmental Organisations* (Conf. of INGOs of the Council of Europe, Dec. 2015), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680640fc2>.
- ⁷⁰ See Open Forum for CSO Development Effectiveness, *A Draft International Framework for CSO Development Effectiveness*, ver. 2 (Nov. 2010), www.ituc-csi.org/IMG/pdf/International_Framework_for_CSO_Development_Effectiveness_Version_2_November_.pdf and Civic Space Watch, “Civil society accountability in times of declining trust: CIVICUS’s journey” (30 Jan. 2019) <https://civicspacewatch.eu/civil-society-accountability-in-times-of-declining-trust-civics-journey/>.
- ⁷¹ Based on a 2018 analysis, these countries are: Bulgaria, Croatia, El Salvador, Estonia, Guatemala, Jordan, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia, Mongolia, Serbia, Sierra Leone, Spain and Ukraine.
- ⁷² Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Hostile Local Narratives (2018), <https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compendium/#hostile-local-narratives>.
- ⁷³ Accountable Now is found at <https://accountablenow.org/about-accountable-now/> and the Concord, Istanbul Principles are found at <https://concordeurope.org/blog/2012/09/21/istanbul-principles/>.
- ⁷⁴ International Aid Transparency Initiative is found at <https://www.iatistandard.org/en/>.
- ⁷⁵ FATF, *Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations* (Jun. 2015), <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/bpp-combating-abuse-npo.html>.
- ⁷⁶ Assistant Inspector General of Police, Police Spokesperson – Asan Kasingye. Cited in “Anti-Money Laundering: From Awareness to Compliance: A Dialogue with the Financial Intelligence Authority and Executives of Civil Society Organizations in Uganda” (DPI and Uganda National NGO Forum, 12 Feb. 2018), http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2018/03/CSO-Dialogue-with-Financial-Intelligence-Authority_FRep.pdf.
- ⁷⁷ ESAAM, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Uganda (Apr. 2016) 23, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/ES-AAMLG-mutual-evaluation-Uganda-2016.pdf>.
- ⁷⁸ Spaces for Change, *Unpacking the Official Construction of Risks and Vulnerabilities for the Third Sector in Nigeria* (2019), <https://www.spacesforchange.org/wp-content/uploads/2019/03/EXECUTIVE-SUMMARY-ONLY-1.-UNPACKING-THE-OFFICIAL-CONSTRUCTION-OF-RISKS-AND-VULNERABILITIES-FOR-THE-THIRD-SECTOR-IN-NIGERIA.pdf>.
- ⁷⁹ International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). 2018. *Reinforcing Marginalization: The Impact of the Closing of Civic Space on HIV Response in Ethiopia, Kenya, and Uganda*. Washington, DC: ICNL.



Espacio cívico

Libertad de asamblea

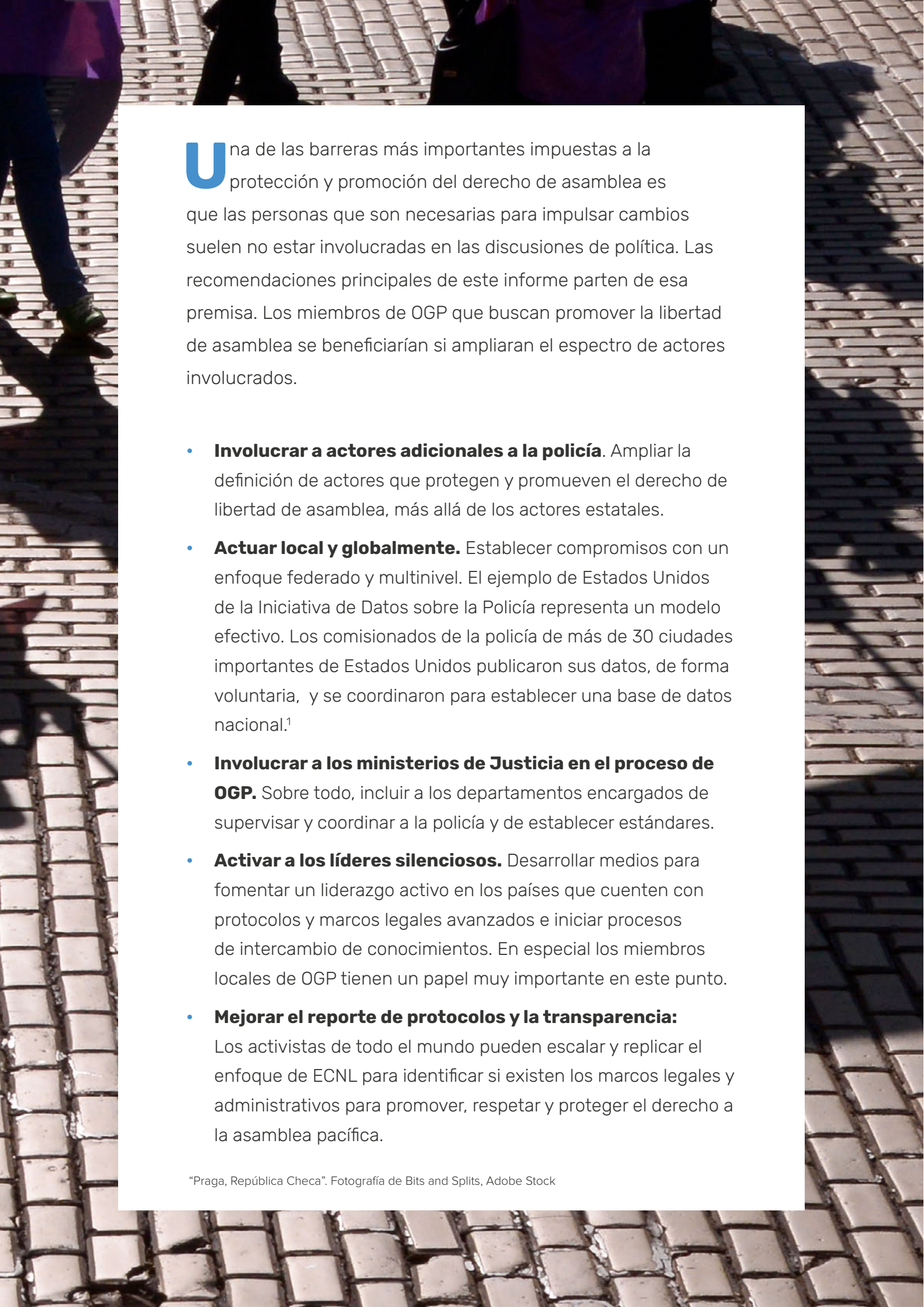
Puntos clave

La asamblea pacífica es esencial para las instituciones democráticas, pues les permite a las personas llamar la atención de los gobiernos sobre los temas que le interesan, exigir cambios y obtener respuestas de los funcionarios públicos. Sin libertad de asamblea, existen pocos canales entre elecciones que las personas pueden utilizar para tener acceso a información y oportunidades de participación en el gobierno abierto.

Después de evaluar el trabajo que los miembros de OGP han llevado a cabo en este espacio en los últimos diez años, este informe concluyó lo siguiente:

- **Todos los gobiernos tienen la obligación de respetar, proteger y promover la libertad de asamblea.** Diversos acuerdos internacionales, incluyendo la Declaración de Gobierno Abierto, obligan a todos los gobiernos a proteger y promover el derecho de las personas a manifestarse pacíficamente y a reunirse.
- **Algunas protecciones y compromisos relacionados con la libertad de asamblea siguen siendo débiles.** En cerca de la mitad de los gobiernos de OGP existen restricciones a la libertad de asamblea, pero los gobiernos no han establecido ningún tipo de compromisos relacionados.
- **Las restricciones afectan las manifestaciones en algunos países miembros de OGP.** Las restricciones incluyen el uso de la fuerza policiaca. Aunque en muchos países de OGP no tienen este tipo de restricciones, la interacción entre pares ha sido limitada.
- **Casi ningún país de OGP ha establecido compromisos relacionados con la libertad de asamblea.**
- **Todos los miembros de OGP podrían impulsar políticas y prácticas en cinco áreas:** notificaciones y permisos; 2) fuerza policiaca, detenciones y vigilancia; 3) criminalización y sanciones; 4) actividades digitales y en línea y 5) actores no estatales.





Una de las barreras más importantes impuestas a la protección y promoción del derecho de asamblea es que las personas que son necesarias para impulsar cambios suelen no estar involucradas en las discusiones de política. Las recomendaciones principales de este informe parten de esa premisa. Los miembros de OGP que buscan promover la libertad de asamblea se beneficiarían si ampliaran el espectro de actores involucrados.

- **Involucrar a actores adicionales a la policía.** Ampliar la definición de actores que protegen y promueven el derecho de libertad de asamblea, más allá de los actores estatales.
- **Actuar local y globalmente.** Establecer compromisos con un enfoque federado y multinivel. El ejemplo de Estados Unidos de la Iniciativa de Datos sobre la Policía representa un modelo efectivo. Los comisionados de la policía de más de 30 ciudades importantes de Estados Unidos publicaron sus datos, de forma voluntaria, y se coordinaron para establecer una base de datos nacional.¹
- **Involucrar a los ministerios de Justicia en el proceso de OGP.** Sobre todo, incluir a los departamentos encargados de supervisar y coordinar a la policía y de establecer estándares.
- **Activar a los líderes silenciosos.** Desarrollar medios para fomentar un liderazgo activo en los países que cuenten con protocolos y marcos legales avanzados e iniciar procesos de intercambio de conocimientos. En especial los miembros locales de OGP tienen un papel muy importante en este punto.
- **Mejorar el reporte de protocolos y la transparencia:** Los activistas de todo el mundo pueden escalar y replicar el enfoque de ECNL para identificar si existen los marcos legales y administrativos para promover, respetar y proteger el derecho a la asamblea pacífica.



Photo by Nito, Adobe Stock

El derecho a la libertad de asamblea pacífica es el derecho fundamental a expresar, promover, procurar y defender, de forma colectiva, un interés común por cualquier motivo sin miedo a las represalias. Incluye el derecho a participar en asambleas pacíficas, reuniones, manifestaciones, huelgas, sentadas, demostraciones y otras reuniones temporales organizadas para un fin en particular. Las asambleas pueden llevarse a cabo en espacios públicos o privados, en línea o de manera presencial y pueden durar desde unas cuantas horas hasta meses.²

Argumentos legales a favor de la libertad de asamblea

La libertad de asamblea es una norma mundial establecida. Se encuentra plasmada en diversos acuerdos legales y declaraciones internacionales. Está:

- Establecida en acuerdos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (artículo 20) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 21),³ así como en convenciones y estándares regionales;⁴
- Interconectada con otros derechos como el derecho de libertad de asociación y expresión y el derecho de privacidad, los cuales están respaldados por la *Declaración de Gobierno Abierto* que todos los miembros de OGP han firmado⁵ y
- Establecida tanto como un deber positivo y una obligación negativa - los Estados deben establecer los marcos legales y prácticos adecuados que aseguren la libertad de asamblea y eviten y respondan a violaciones, pero además deben evitar restringir el derecho.⁶



Argumentos prácticos a favor de la libertad de asamblea

Más allá de los argumentos normativos, la libertad de asamblea es fundamental para el funcionamiento del gobierno abierto y para las sociedades sanas. Este derecho determina debates, políticas públicas y fortalece la gobernanza al:⁷

- Permitir que se expresen y escuchen una diversidad de ideas, incluyendo las voces de grupos minoritarios y de oposición.⁸ Lo anterior es fundamental sobre todo para los grupos que históricamente han sido discriminados, que no tienen control de los medios y que se les ha privado el derecho al voto;⁹
- Abrir un canal para el diálogo sobre los problemas que afectan a un país, ya sean políticos, económicos, sociales o ambientales;¹⁰
- Ser un medio para exigir la rendición de cuentas: las personas pueden plantear preguntas y presentar exigencias a sus líderes entre procesos electorales, ejercer este derecho a través de manifestaciones y ser informados por medios libres y abiertos;¹¹
- Capitalizar el cambio: las manifestaciones y protestas empujan a los gobiernos a priorizar y acelerar sus respuestas a las demandas y percepciones sociales¹²
- Lograr que los líderes respondan a las necesidades de la ciudadanía, lo cual se ha demostrado que afecta de forma positiva la salud, educación, economía y equidad de género de la sociedad.¹³

El gobierno abierto no puede funcionar sin la asamblea

El gobierno abierto está fundamentado en la idea de gobiernos más transparentes, participativos y que rinden cuentas.¹⁴ Sin embargo, para que la participación tenga impacto y sea efectiva, no puede limitarse a las elecciones y a los canales formales (por “invitación”) de colaboración con los funcionarios. La libertad de asamblea pacífica es también una forma de participación política para las sociedades que cuentan con un ambiente favorable para la sociedad civil:¹⁵

- La asamblea pacífica a través de manifestaciones es una característica importante de la historia moderna de muchos miembros de OGP y ha sido fundamental para la movilización masiva como respuesta a la corrupción y la privación de derechos.
- La asamblea pacífica es un medio que permite a los jóvenes, migrantes y otros grupos votar y hacer que su voz sea escuchada.¹⁶
- La asamblea pacífica es una extensión de los derechos electorales y de la organización política. Además, se sabe que las personas que asisten a reuniones políticas muestran niveles muy altos de participación en las elecciones.¹⁷

La libertad de asamblea pacífica también se ha vinculado con una mayor apertura y rendición de cuentas de los gobiernos, los otros pilares de OGP.

- La asamblea permite a la ciudadanía exigir que sus gobiernos rindan cuentas cuando ésta tiene acceso a información abierta y de buena calidad.¹⁸ Por ejemplo, la libertad de asamblea está asociada con la reducción de la corrupción.¹⁹
- La asamblea ayuda a difundir información abierta y accesible (o la falta de ella) e impulsa acciones colectivas a través de otros canales (por ejemplo, votaciones o litigaciones) sobre temas como ambiente, derecho de las mujeres o servicios públicos.²⁰
- La información pública es importante para saber cómo se están manejando las manifestaciones, por ejemplo con información sobre el tipo de equipo policiaco que despliega²¹ o las restricciones legales que existen a las manifestaciones.²²

Asamblea en OGP: La necesidad de un mayor compromiso

El “por qué” de la libertad de asamblea es claro en el contexto de OGP. Sin embargo, datos independientes muestran que entre una tercera parte y la mitad de los países miembros de OGP presentan restricciones significativas al derecho de asamblea pacífica.²³

Al mismo tiempo, cerca de una tercera parte de los países han demostrado un buen desempeño. Estos resultados sugieren que existen oportunidades significativas de liderazgo y de intercambios de experiencias en esta área. En ese sentido, este informe analiza datos sobre el estado actual de la libertad de asamblea pacífica en los países miembros de OGP de tres fuentes: CIVICUS Monitor (junto con los resultados del Mecanismo de Revisión Independiente de OGP), el informe Freedom in the World de Freedom House y el Índice de Estado de derecho de World Justice Project.

CIVICUS Monitor y el Mecanismo de Revisión Independiente

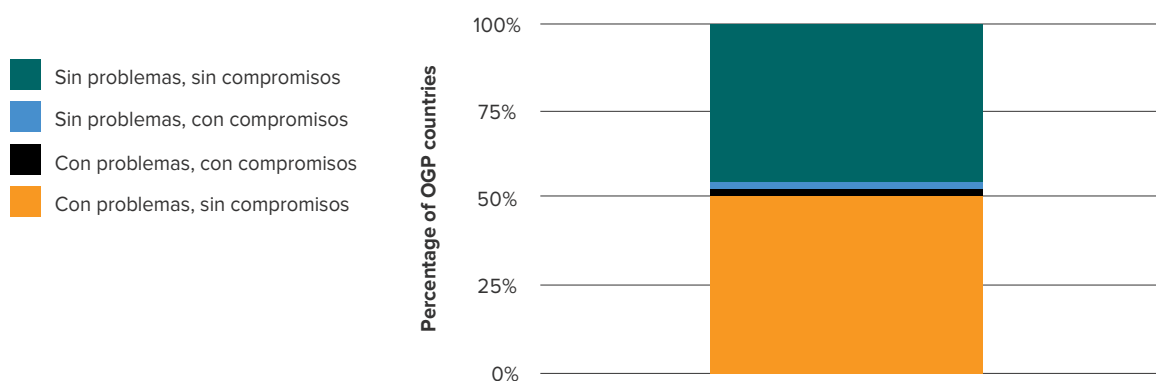
CIVICUS Monitor publica el estado de las libertades fundamentales en 65 países miembros de OGP. Según CIVICUS, red internacional de impulsores del espacio sin fines de lucro y las libertades civiles, tres

de las diez violaciones más importantes al espacio cívico se relacionan con la asamblea pacífica: fuerza excesiva durante las manifestaciones, la limitación, interrupción e impedimento de las manifestaciones y la detención de los manifestantes.²⁴

Según un análisis que la Unidad de Apoyo de OGP llevó a cabo en 2018, en más de la mitad (33) de los países miembros tienen algún tipo de interferencia a la libertad de asamblea. La Unidad de Apoyo analizó los compromisos de OGP sobre asamblea pacífica y encontró que Montenegro²⁵ y Ucrania²⁶ establecieron compromisos sobre “libertad de asamblea” en sus planes de acción. De los 33 países que presentan retos, Ucrania es el único país que ha aprovechado el plan de acción para atenderlos. Entre 2012 y 2017, el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP encontró que solamente Ucrania había implementado adecuadamente compromisos ambiciosos de asamblea.²⁷

Según datos del IRM y de CIVICUS, los planes de acción de OGP están claramente desconectados de la realidad. La figura 1 muestra que, a pesar de los problemas que presentan sobre libertad de asamblea, pocos países han utilizado sus planes de acción de OGP para abordar el tema.²⁸

FIGURA 1. A pesar de los problemas relacionados con la libertad de asamblea, pocos países de OGP han implementado compromisos en esta área



Fuente: base de datos sobre los compromisos de OGP y datos de CIVICUS Monitor codificados por el personal del IRM²⁹ (n=64)



Fotografía de Scena Studio, Adobe Stock

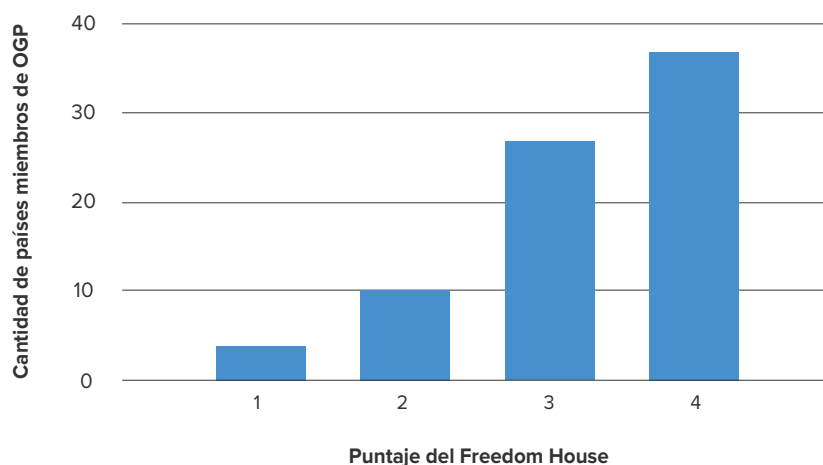
Freedom House

Cada año, Freedom House lleva a cabo una evaluación de todos los países miembros de OGP, con una calificación del 1 al 4. Poco menos de la mitad de los países obtuvieron el mayor puntaje posible y en poco más de la mitad hay oportunidad de mejoras,

lo cual coincide con otros estudios. Ningún miembro de OGP obtuvo la calificación de cero, pero 14 países obtuvieron 1 o 2. Esto sugiere que la libertad de asamblea es un problema grave en diversos países de OGP y que en otros requiere de medidas urgentes. (Ver figura 2).

FIGURA 2. Varios países miembros de OGP presentan restricciones a la libertad de asamblea.

Pregunta: ¿Existe libertad de asamblea? n=79



Fuente: Freedom House, Freedom in the World 2018, E1.

World Justice Project

De forma similar, World Justice Project identificó hallazgos mixtos sobre la libertad de asamblea, pero con mayor detalle.

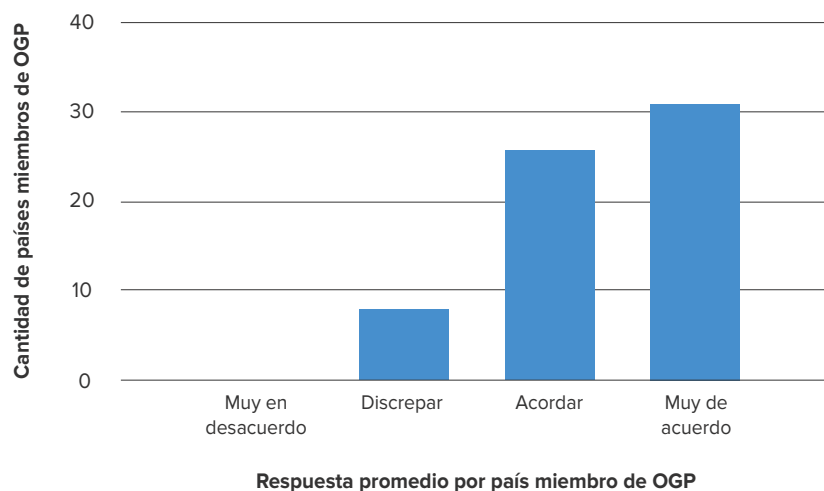
- Ausencia de represalias a las manifestaciones (encuesta a expertos): La mayoría de los expertos legales encuestados en los países de OGP opinaron que las persona pueden organizar manifestaciones no violentas sin miedo a represalias (ver figura 3).
- Violencia por parte de la policía (encuesta a expertos): Un hallazgo preocupante es que los expertos encuestados se mostraron menos optimistas sobre el comportamiento de la policía.

Los encuestados de cerca de un tercio de los países miembros de OGP indicaron que era “probable” o “muy probable” que la policía golpeará a los manifestantes (ver figura 4).

- Reuniones comunitarias (encuesta pública): En poco menos de la tercera parte de los países de OGP, la ciudadanía siente que no puede asistir a reuniones comunitarias libremente (ver figura 5).

FIGURA 3. En algunos países de OGP existe miedo a represalias por participar en manifestaciones no violentas

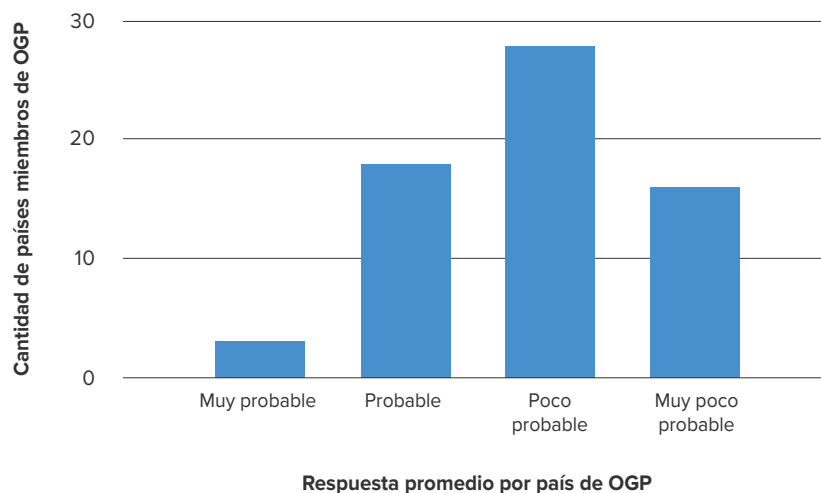
En la práctica, ¿las personas de su país pueden participar en manifestaciones no violentas sin miedo a represalias? (n=65)



Fuente: World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018, QRQ 127.

FIGURA 4. En muchos países de OGP, existe una percepción de respuestas policíacas excesivas en manifestaciones no violentas.

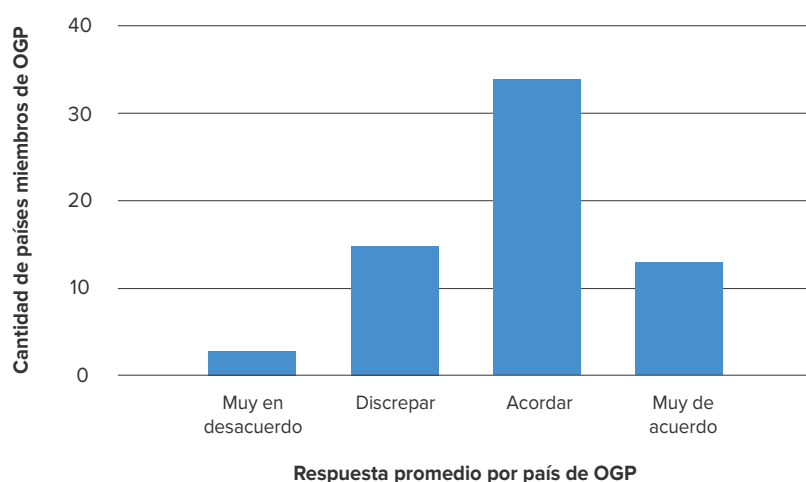
¿Qué tan probable es que la policía golpee a un ciudadano, sin justificación, por participar en manifestaciones no violentas? (Encuesta a expertos, n=65)



Fuente: World Justice Project, Índice de Estado de Derecho 2017-2018, QRQ 126

FIGURA 5. En la mayoría de los países miembros de OGP, las personas opinan que tienen la libertad de asistir a reuniones comunitarias

En su país, ¿las personas tienen la libertad de asistir a reuniones comunitarias? (Encuesta general, n=5)



Fuente: World Justice Project, Índice del Estado de Derecho 2017-2018, GPP 42



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Participación ciudadana en decisiones sobre desfiles en Irlanda del Norte

En Irlanda del Norte los desfiles, procesiones y conmemoraciones son parte elemental de sus tradiciones culturales, políticas y religiosas. Desafortunadamente, los desfiles se han viciado y en algunos casos son motivo de violencia. Lo anterior alcanzó su punto máximo durante la temporada anual de desfiles que ocurre entre marzo y agosto. Los participantes suelen portar banderas y otros emblemas que sus vecinos consideran incendiarios.

En 1998, previo a las celebraciones de Viernes Santo, se creó la Comisión de Desfiles de Irlanda del Norte con el fin de otorgar permisos para la organización de desfiles.³⁰ Si bien se ha criticado esta decisión, ofrece dos lecciones positivas para los países que están tratando de equilibrar el orden público y la seguridad y la libertad de asamblea:

- *Eliminar a la policía de la toma de decisiones sobre desfiles:* El primer gran logro de la Comisión de Desfiles fue asegurar que la policía no participe en la emisión de permisos (anteriormente Royal Ulster Constabulary, hoy Servicio Policiaco de Irlanda del Norte). Lo anterior permitió que la policía se enfocara en mantener el orden público, más que en juzgar la legitimidad de los desfiles.
- *Dar voz a los ciudadanos en el monitoreo de la libertad de asamblea:* Este organismo cuasi judicial se compone de ciudadanos que compiten por nominaciones por parte del Secretario de Estado de Irlanda del Norte.

A pesar de los avances logrados, existen inquietudes al respecto de la Comisión de Desfiles. En 2013, el Relator Especial de la ONU sobre Derechos de Libertad de Asamblea Pacífica y de Asociación (ver "Lineamientos y Estándares de Libertad de Asamblea Pacífica y





Asociación”, más adelante en esta sección), por invitación del Gobierno del Reino Unido, presentó un informe sobre un tema sensible. Más adelante, la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte publicó otro informe sobre cómo equilibrar las exigencias de asamblea y seguridad.³¹

Los dos informes publicados por organismos de derechos humanos, seguidos por medidas tomadas por la Comisión de Desfiles, resultaron en la creación de un marco llamado “Resolución por Diálogo”, el cual mapea las diferentes consideraciones de derechos humanos (por ejemplo, la libertad de protección contra la violencia y la libertad de religión) e invita a los participantes y comunidades afectadas a presentar sugerencias para mejorar el proceso. Cabe mencionar que la resolución por diálogo se basó en el enfoque participativo de la Convención Marco de Minorías Nacionales, la cual exige que el Estado promueva un diálogo y comprensión mutua; específicamente, los gobiernos deben permitir a las minorías expresar sus opiniones. Además, los gobiernos deben abrir un diálogo de acuerdo con los Lineamientos de Asamblea de la OSCE (ver el recuadro al final de esta sección), los cuales hacen énfasis en el diálogo voluntario como un primer paso antes de la escalación a medios legales, por ejemplo cancelar o prohibir un desfile en particular.

Aunque los lineamientos están activos, algunos de los grupos más controversiales no reconocen la legitimidad del organismo. Sin embargo, Irlanda del Norte ofrece una metodología prometedora al diálogo ciudadano para proteger el derecho de asamblea en el marco de la seguridad de la ciudadanía.

.....
Página 10: ““Desfile de Orangemen rumbo a la Iglesia Drumcree desafiando las órdenes de un cambio de ruta”. Fotografía de Reuters

Página 11: “Miembros del ejército británico preparan barricadas alrededor de la Iglesia Drumcree”. Fotografía de Reuters



“Seúl: protesta con globos contra la corrupción, 2006”. Fotografía de Austin King, Flickr

Hacia un ambiente favorable para la libertad de asamblea pacífica

La siguiente sección propone áreas de enfoque y siguientes pasos que los miembros de OGP podrían tomar para fortalecer la libertad de asamblea, tanto como parte de sus planes de OGP, como fuera de ellos. Existen diversos temas que se deben considerar y, en el contexto de los cambios en la tecnología y la política, algunos temas como la vigilancia digital y el intercambio de datos adquieren una gran importancia.

A diferencia de otras áreas de política analizadas en este informe, la falta de compromisos de OGP sobre libertad de asamblea hace que un análisis de las medidas implementadas por sus miembros sea difícil. Por ello, realizamos una revisión de estándares existentes y emergentes que podrían ayudar a definir un camino para los países de OGP.

A nivel internacional, existen cinco fuentes principales de contenido legal que perfilan la libertad de asamblea, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y la Convención Europea de Derechos Humanos (la cual aplica a los 47 miembros del Consejo de Europa). Para los miembros de la Unión Europea, también aplica la Carta de los Derechos Fundamentales. Lo anterior se describe con mayor detalle en los Comentarios Generales del Comité de Derechos Humanos de la ONU y los

Lineamientos de Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). (Ver los recuadros sobre “Lineamiento y estándares” más adelante en esta sección para una breve discusión sobre cada una de estas áreas.)

En el contexto de OGP, lo más importante son los procedimientos legales y administrativos que las entidades de Gobierno pueden crear para lograr que la libertad de asamblea sea una realidad en el campo. Los lineamientos para estas áreas se resumen en Lineamientos y estándares: Orientación del Relator Especial de la ONU” (más adelante), con base en los informes del Relator sobre Derecho de Libertad de Asamblea Pacífica y Asociación. Recomendamos al lector familiarizarse con estos estándares, pues tienen un nivel de ambición elevado, relativo al estado actual de la mayoría de los miembros de OGP. En ese sentido, los estándares son una fuente de inspiración para áreas de trabajo en el futuro. Las dificultades prácticas de implementar hasta los más ambiciosos compromisos se describen en tres casos de estudio: un diálogo ciudadano en Irlanda del Norte sobre rutas de desfiles controversiales (en un recuadro más adelante en esta sección), libertad de asamblea en África del Este (en el recuadro “Lecciones de los reformadores: respuesta temprana de los manifestantes - Uganda” más adelante) y una



encuesta sobre temas legales llevada a cabo por miembros de los miembros de Eastern Partnership de OGP que llevó a cabo el European Centre for Non-profit Law. (Ver: “Lecciones de los reformadores: siete países de OGP que están trabajando en mejorar la libertad de asamblea.”)

En el resto de esta sección, analizamos los problemas más serios identificados en los países de OGP a través de una revisión de CIVICUS Monitor, casos relevantes y ejemplos sobre miembros de OGP, fuera de sus planes de acción, así como algunos compromisos o medidas que los países podrían adoptar para atender dichos problemas.

Notificación y autorización

Problemas:

- Uso de sistemas de notificación o permiso como medio para autorizar o retrasar permisos.
- Negación de permisos sin causa probable o a causa de problemas, por ejemplo conflictos con el “tiempo, lugar o formato” de la asamblea³² o aplicando excepciones al derecho de asamblea sin una definición clara (“moral pública”, “orden público” o “seguridad nacional”).

Casos relevantes:

- **Ucrania:** El primer plan de acción (2012-2013) planteó el desarrollo de un proyecto de ley, “sobre el procedimiento de organizar y llevar a cabo eventos pacíficos”. Los ministerios de Justicia e Interior y el Gabinete de Ministros participaron activamente en el proceso.³³
- **Panamá:** Según la Constitución, los organizadores de asambleas pacíficas deben notificar a la oficina del alcalde con 24 horas de anticipación. Según la ley, la notificación no es una autorización y el alcalde debe presentar un documento en el que confirme que ha sido notificado.³⁴
- **Irlanda del Norte:** Un panel de civiles evaluó y tomó decisiones vinculantes sobre los cambios de ruta de desfiles controversiales con el fin de asegurar la seguridad del público (ver el recuadro anterior).

Posibles soluciones:

- Evitar restricciones a la asamblea pacífica, incluyendo aquellas de naturaleza política o pública, por ejemplo recolección de firmas y “asambleas espontáneas”.
- Los procesos de notificación no deben ser utilizados como formas de autorización e, idealmente, deberían limitarse a las asambleas de gran escala o que tengan un gran potencial de generar disturbios.
- Publicar leyes para asegurar que no sea necesario contar con una autorización para organizar asambleas, como lo definen los estándares internacionales.³⁵
- Los períodos de notificación no deberán ser demasiado largos y solo deberán ser utilizados para facilitar el derecho de asamblea.

Uso de la fuerza policiaca

Problemas:

- Falta de supervisión (por ejemplo a través de monitores), rendición de cuentas e información.
- Uso excesivo y desproporcionado de las armas, equipo y autoridad.
- Detención de los manifestantes antes de su llegada a la manifestación, uso de técnicas de “kettling” para rodear a los manifestantes.
- Uso de “agentes provocadores” o de policías encubiertos para infiltrar las manifestaciones.³⁶

Casos relevantes:

- **Eslovenia:** La Ley de Asambleas Públicas (2004) establece que la policía y los organizadores deben cooperar para identificar en qué medida se requiere la presencia de la policía.³⁷ (Actualmente, Eslovenia no es miembro de OGP).
- **Estados Unidos:** La Primera Enmienda y Estándares de Policía del Distrito de Columbia (2004) establecen que no se permitirá el uso de vallas de policías para rodear a las personas que estén ejerciendo el derecho a la asamblea pacífica.

Posibles soluciones:

- Establecer protocolos abiertos, claros y éticos sobre el comportamiento que deberá tener la policía antes, durante y después de las manifestaciones.
- Asegurar que los costos asociados a la seguridad de las asambleas sean cubiertos por las autoridades.
- Planear las asambleas con sus organizadores.
- Transparentar y ofrecer acceso a los lineamientos existentes sobre el uso de la fuerza y equipo y sobre el reporte de las operaciones policiacas después de las asambleas. Lo anterior incluye limitar el uso de estrategias de contención a casos “excepcionales”.³⁸
- Tras los eventos, publicar información sobre la participación de la policía.
- Capacitar a la policía en el uso de respuestas proporcionales y los requisitos sobre el uso de policía uniformada en las asambleas.
- Asegurar protecciones de carácter legal y práctico para que existan monitores independientes que supervisen a la policía y a los manifestantes durante las asambleas.³⁹





LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Respuesta temprana de los manifestantes - Uganda

La Constitución de Uganda garantiza la libertad de asamblea y de manifestarse pacíficamente. Sin embargo, algunas regulaciones como la Ley de Manejo del Orden Público (POMA por sus siglas en inglés) le otorga a la policía un poder de gran alcance que le permite regular y evitar reuniones públicas. Esta disposición ha provocado que la policía justifique detenciones de diversos políticos de oposición y sus seguidores en reuniones de carácter político.

En respuesta a este reto, un grupo de OSC está trabajando en defender la libertad de asamblea. En 2016, Solidarity Uganda, organización dedicada a desarrollar las capacidades de organizaciones comunitarias, creó un sistema de respuesta rápida para apoyar a los manifestantes que son víctimas de violencia y represión por parte del Estado. El sistema cuenta con una línea de emergencia de tiempo completo a la que los manifestantes se pueden comunicar para recibir apoyo. Cuando los activistas son detenidos, el coordinador de la línea telefónica los pone en contacto con un abogado que los atiende sin costo para resolver su caso y representarlos en caso que decidan demandar al Estado. Además, la organización ofrece asistencia médica y psicosocial.

Además de Solidarity Uganda, Chapter Four Uganda es una red de abogados y expertos legales que llevan a cabo litigios estratégicos de interés público sobre casos de violación de derechos humanos o civiles a activistas. Aparte de ofrecerles asistencia legal, la organización presiona a las autoridades para que regulen las manifestaciones con menos violencia.⁴⁰

Fotografía de Vladimir Wrangel, Adobe Stock

Criminalización y sanciones

Problemas:

- La aplicación excesiva de cargos criminales por manifestarse o cambios en los esquemas de responsabilidad a causa de daños ocurridos durante las manifestaciones.
- Cargos administrativos, multas y sanciones desproporcionadas por organizar asambleas sin permiso.
- Cargos asociados a denuncias relacionadas con la moral pública, terrorismo y violaciones a la seguridad nacional.

Caso relevante:

- **Sudáfrica:** En 2018, la Corte Constitucional de Sudáfrica eliminó una ley de restricción manifestaciones que el Gobierno utilizaba para criminalizar las asambleas públicas y declararlas inconstitucionales, y les imponía de multas y cárcel.⁴¹
- **Francia y Bulgaria:** En 2018, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales encontró que ambos países habían publicado leyes antiterrorismo que permitían la prohibición de asambleas públicas (Francia) y la posibilidad de eliminar organizaciones sin fines de lucro (Bulgaria). La Corte Constitucional de Francia determinó que el uso de la fuerza de emergencia para detener manifestaciones sobre trabajo y clima era demasiado amplia y que no incluía las suficientes salvaguardas.⁴²

Posibles soluciones:

- Descriminalizar las actividades de asamblea y establecer regulaciones claras al respecto.
- Aplicar responsabilidades criminales o administrativas de conformidad con leyes bien proscritas (por ejemplo, la no persecución de organizadores por acciones realizadas “de buena fe” o de los participantes que no realizaron acciones violentas). Lo anterior incluye la aplicación proporcional del uso de multas y sanciones civiles y administrativas (en caso de haber violaciones).⁴³
- En caso de ser necesario realizar detenciones, éstas deberán cumplir con los “estándares mínimos” legales y asegurar que no se haga un mal uso de

políticas poco definidas (por ejemplo sobre moral pública o seguridad nacional) con el fin de perseguir o limitar el derecho de asamblea.

Actividades digitales y en línea

Problemas:

- Cortes al servicio de internet o apagones.
- Cierre o monitoreo de plataformas utilizadas para organizar asambleas.
- Vigilancia digital y violaciones a la privacidad.
- Violencia de género en línea y acoso a la participación pública de mujeres.

Caso relevante:

- **Estonia:** La ciudadanía de Estonia estableció un marco positivo sobre su participación en asuntos de seguridad digital, anonimidad, privacidad y derechos. Todas las personas tienen derecho a consultar cuáles de sus datos se encuentran disponibles y a cuáles de ellos han tenido acceso las autoridades públicas.⁴⁴
- **Italia:** Como parte de su tercer plan de acción de OGP, Italia adoptó un compromiso que promovía la Carta de Derechos Digitales, la cual fue aprobada por la legislatura en 2015. La ley incluía el reconocimiento de los vínculos entre los derechos digitales y presenciales, incluyendo las libertades civiles básicas como la de asamblea.⁴⁵

Posibles soluciones:

- Asegurar que las medidas y leyes de ciberseguridad respeten los derechos humanos digitales (incluyendo la libertad de asamblea y el derecho a la privacidad).
- Garantizar el acceso sin restricciones a plataformas sociales y a la red en todo momento (para movilizar, compartir y crear contenidos, etc.).
- Aclarar y transparentar las situaciones que justifiquen medidas de vigilancia y ataques digitales, incluyendo la negación del servicio por ciberataques.
- Utilizar software de vigilancia y reconocimiento facial durante las asambleas y presentar estándares y procedimientos consistentes y de acceso público





para la destrucción, preservación (cuando sea relevante), acceso y eliminación de los datos obtenidos por este medio.⁴⁶

- Aclarar los derechos de las personas que participen en reuniones digitales y que interactúen con los funcionarios de Gobierno que actúen en capacidad oficial, también en plataformas privadas.⁴⁷
- Presentar medidas y colaborar con todos los actores para abordar la violencia de género que ocurre en medios digitales.

Actores no estatales

Problemas:

- Un análisis de OGP usando datos de CIVICUS Monitor muestra que los actores no Estatales (manifestantes en contra de las protestas y agentes de seguridad privada) están vinculados a una serie de actos violentos ocurridos durante las asambleas.⁴⁸
- Uso de fuerzas privadas de seguridad o actores paraestatales no sujetos a la supervisión por parte del público.⁴⁹
- Interrupción de asambleas organizadas en espacios privados pero utilizados por el público.

Caso relevante:

- **Países Bajos:** En 2012, la corte distrital decidió que en Amsterdam se permitirán las manifestaciones públicas en contra de prácticas corporativas en las

instalaciones de las empresas, siempre y cuando sean proporcionales.⁵⁰

Posibles soluciones:

- Procurar la supervisión del Gobierno y estándares de la industria para maximizar la seguridad y el derecho de asamblea.⁵¹
- Aplicar medidas para aclarar el uso legítimo de las fuerzas privadas y paraestatales durante manifestaciones y asambleas.⁵² Dichas medidas asegurarían que los servicios de seguridad privada no lleven a cabo funciones que son competencia de la policía durante las protestas, en lugar de fuerzas policíacas controladas democráticamente.⁵³
- Crear regulaciones para aclarar y permitir la libertad de asamblea en sitios privados de acceso público (por ejemplo, centros comerciales).
- Publicar leyes que protejan a los organizadores de demandas “frívolas” dirigidas a restringir el derecho de asamblea.⁵⁴

Orientación del Relator Especial de Asamblea Pacífica

En 2010, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció el puesto de Relator Especial sobre Derecho de Asamblea Pacífica y Asociación. El relator actual es Clément Voule, jurista y activista de Togo, precedido por Annalisa Ciampi y Maina Kiai, abogados de Italia y Kenia, respectivamente.

El Relator Especial: 1) recolecta información sobre tendencias de asamblea y asociación y presenta recomendaciones; 2) lleva a cabo misiones a los países acerca de problemas y apelaciones urgentes sobre reportes de violaciones de derechos (ver el recuadro anterior sobre Irlanda del Norte); 3) presenta un informe anual al Consejo de Derechos Humanos de la ONU y 4) trabaja con diversos actores sobre la recepción, reporte y respuesta a violaciones.⁵⁵

El relator utiliza una serie de lineamientos e indicadores para evaluar la forma en la que los países están manejando las asambleas.⁵⁶ Estos lineamientos pueden servir como un medio para evaluar la libertad de asamblea en el país, previo al desarrollo de compromisos ambiciosos para el plan de acción. Los indicadores de esta evaluación incluyen:

1. Obligación del Estado de respetar y asegurar la libertad de asamblea:

Los Estados deberán respetar y asegurar los derechos de todas las personas de participar en asambleas. Esto incluye una presunción positiva a favor de la asamblea pacífica:

2. El derecho inalienable a participar en asambleas pacíficas:

- *Alcance de las asambleas:* La obligación de proteger el derecho de asamblea abarca también asambleas espontáneas y simultáneas y contra protestas.

- *Notificación:* Los Estados deberán contar con sistemas de notificación, no de autorización, únicamente cuando sean necesarios, legales y proporcionales. Debe de haber una presunción de inocencia a favor de las asambleas y límites menores para restringirlas, los cuales deben determinarse a través de una evaluación de proporcionalidad. Los procesos de notificación deberán poder enviarse en un plazo menor a 48 horas, ser de fácil acceso y no ser excesivamente burocráticos.
- *Evaluación y mitigación de riesgos:* Cuando se reciban notificaciones de más de una asamblea al mismo tiempo y en el mismo lugar, el Estado deberá llevar a cabo una evaluación profunda de los posibles riesgos asociados y una estrategia para mitigarlos.
- *Diálogo y no discriminación:* El Estado deberá utilizar un proceso para determinar las restricciones necesarias a través de acuerdos mutuos voluntarios o, cuando no sea posible, procesos que no discriminen entre las dos asambleas propuestas.

3. Restricciones limitadas al derecho a la asamblea pacífica:

- *Organismo obligatorio:* La ley debe establecer un mecanismo con un mandato definido para atender las notificaciones de asamblea, libre de interferencias indebidas, con lineamientos claros para ejercer la discreción en la toma de decisiones.
- *Proceso justo:* Las restricciones propuestas deberán presentarse por escrito, contar con una justificación adecuada y comunicarse a los organizadores de forma puntual. Los organizadores podrán presentar apelaciones formales a través de medios administrativos y judiciales, sin restricción. Además, las



reglas deben tener la flexibilidad suficiente para permitir la organización de asambleas espontáneas.

4. Facilitación del derecho a asamblea pacífica:

- *Colaboración genuina:* Las instituciones encargadas de la aplicación de la ley deberán trabajar con los organizadores a través de un punto de contacto accesible, quien deberá estar capacitado en el manejo de conflictos y ser independiente de otras funciones de policía.
- *Transporte y escolta:* Las autoridades no deberán exigir a los organizadores contar con guardianes de las asambleas. Los participantes que se dirigen a las asambleas no podrán ser detenidos o cateados, a menos de que exista un peligro claro de violencia inminente.

5. Uso de la fuerza:

- *Capacidad:* Los funcionarios encargados de la aplicación de la ley deberán contar con el equipo, capacitación e instrucciones necesarias para vigilar las asambleas sin recurrir a la fuerza, con énfasis en frenar la escalada de las manifestaciones, y en la comunicación y colaboración.
- *Equipo:* Se podrán utilizar armas no letales y equipos de protección únicamente en caso de ser realmente necesarios y con la capacitación y monitoreo adecuados. Se deberán evaluar todas las opciones posibles y cumplir con los estándares de derechos humanos para minimizar cualquier daño indiscriminado. Se deberán desarrollar lineamientos integrales y públicos sobre la dispersión de asamblea, tomando en cuenta estándares internacionales. Dichos lineamientos deberán ser un recurso práctico para identificar bajo qué circunstancias se justifica la dispersión,

qué medidas deberán tomarse antes de la dispersión (incluyendo detener la escalada de la manifestación) y qué actores tienen la facultad de emitir órdenes de dispersión.

- *Monitoreo:* El Gobierno deberá contar con sistemas efectivos de monitoreo y reporte público sobre el uso de la fuerza, incluyendo en qué momentos y con quién se usó la fuerza. Deberán establecerse controles para evitar el monitoreo de datos y equipo de control de masas, incluyendo las tecnologías de vigilancia, especialmente en los casos en que exista un riesgo de matanzas, torturas u otros abusos.

6. Derecho a observar, monitorear y registrar asambleas:

- *Comunicación:* Las autoridades deberán colaborar proactivamente con los monitores, comunicándose constantemente antes, durante y después de las asambleas.
- *Distribución y acceso a información:* Las autoridades ofrecen acceso e información a los medios y otros monitores. Cualquier interferencia al registro de asambleas, incluyendo la retención o daño a cualquier tipo de equipo, está prohibida, a menos que exista una orden para ello.

7. Privacidad y recolección de información personal:

- *Privacidad:* En caso de filmar las manifestaciones, el Estado deberá notificar a los manifestantes. Si se utilizan tecnologías biométricas, incluyendo software de reconocimiento facial, se deberán implementar las medidas necesarias de protección de la privacidad, protección de datos personales y seguridad del público.
- *Destrucción y preservación de datos:* Los organismos democráticos deberán revisar la necesidad y proporcionalidad de aplicar pruebas. Las instituciones

policiales deberán contar con sistemas de revisión interna y de supervisión externa independiente. En caso de enviar policías encubiertos, se deberá contar con una autorización de un juez.

8. Acceso a información sobre protocolos y capacitación a policías:

- *Diseminación proactiva:* Lo anterior incluye: (a) leyes y regulaciones, (b) procedimientos y políticas estándar para la actividad policiaca y el manejo de manifestaciones, (c) tipo de equipo utilizado, (d) capacitación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley y (e) información sobre cómo acceder a procesos de rendición de cuentas.

9. Responsabilidad de las empresas:

- *Espacios privados de acceso público:* Cuando se abran espacios privados al público que operen de manera similar a los espacios públicos, deberán ser tratados como espacios públicos para fines de libertad de asamblea y expresión.
- *Protección contra represalias legales.* Deberán establecerse protecciones legales para los organizadores y participantes de las asambleas contra demandas frívolas o presentadas con el fin de evitar la

participación del público.

10. Rendición de cuentas del Estado:

- *Responsabilidad y revisión:* La policía deberá asumir la responsabilidad legal por incurrir en conductas indebidas. Las instituciones encargadas de la supervisión deberán contar con los recursos adecuados y no ser de carácter judicial, incluyendo investigaciones internas y un organismo independiente de supervisión a la policía. Cuando exista sospecha de crímenes, se deberá recurrir a un investigador y los funcionarios en cuestión deberán mantenerse inactivos hasta el término de la investigación.
- *Organismo independiente de organización:* Su alcance incluye las investigar las demandas del público, aceptar referencias de la policía y la apertura de investigaciones en el interés del público, incluyendo el uso de la fuerza.





LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Siete países de OGP que están trabajando en mejorar la libertad de asamblea

El European Center for Not-for-profit Law (ECNL), a través de un proyecto innovador enfocado en la libertad de asamblea, realizó una evaluación a siete miembros de OGP de Europa central y del Este en función de una serie de leyes y prácticas relevantes implementadas entre 2017 y 2019. (La evaluación incluyó también a países que no son miembros de OGP.) Muchos de estos países cuentan con marcos legales sólidos, pero tienen dificultades de implementación relacionados con la participación de la policía en eventos y carecen de procesos estandarizados para las autoridades, sobre todo a nivel local:

- **Albania:** El marco legal del país protege la libertad de asamblea. Sin embargo, en la práctica, Albania tiene mucho por mejorar. No está claro si los organizadores de las manifestaciones están obligados a enviar una notificación o solicitar un permiso. Esta falta de claridad restringe las asambleas espontáneas y genera una falta de coordinación con la policía.⁵⁷ Algunos organizadores han sido multados por no contar con una autorización. El establecimiento de un proceso estandarizado, unificado y transparente para solicitar autorización, podría ayudar a resolver algunos de estos problemas.
- **Armenia:** Desde la publicación de la Ley de Libertad de Asamblea en 2011, la implementación ha mejorado gradualmente. Antes de la Revolución de Terciopelo de 2018, hubo una reducción de la violencia durante la elección del 2016 en comparación con los años anteriores.⁵⁸ Sin embargo, la discreción en el uso de la fuerza era significativo, sobre todo durante manifestaciones organizadas por grupos de oposición. Se documentaron una serie de casos de violencia excesiva en contra de los participantes, incluyendo el uso de granadas y de policías encubiertos. Hubo un proceso intenso de persecución legal y detenciones prolongadas de los participantes en las asambleas.⁵⁹



- Croacia: La ley y prácticas de Croacia están bien alineadas con los estándares internacionales. Esta estandarización podría limitar la discreción y discriminación por parte de las autoridades locales y establecer un organismo independiente para definir las restricciones relevantes.⁶⁰
- Macedonia del Norte: El marco legal del país es robusto, aunque no está totalmente alineado con los estándares internacionales y los protocolos para las autoridades locales y los organizadores no son claros ni transparentes. Existe una serie de restricciones legales que limitan el derecho de asamblea; una “asamblea” está restringida a 20 personas o más y los organizadores deberán pagar una cuota para cubrir los costos de la supervisión policiaca, lo cual no está permitido según los lineamientos de la OSCE. (Ver el recuadro en la página que sigue).⁶¹
- Moldavia: A pesar de contar con uno de los marcos más liberales para la libertad de asamblea de la región, Moldavia tiene dificultades de implementación relacionadas con temas encontrados sobre el espacio público, sobre todo a los niveles de Gobierno más bajos. Algunos municipios y localidades pequeñas cierran espacios públicos para organizar ceremonias oficiales. Diversas organizaciones han enviado notificaciones con años de anticipación (en un caso, 80 años antes), lo cual evita que otros grupos puedan reunirse al mismo tiempo y en el mismo lugar. Además, la percepción de los organizadores de asambleas de la oposición es que reciben un tratamiento diferente al que reciben los grupos que están a favor del Gobierno. Como ocurre en otros países que participaron en este estudio, los procedimientos y protocolos sobre el uso de la fuerza, equipo y funcionarios son opacos.⁶²
- Serbia: A pesar de la publicación reciente de la Ley de Asambleas Públicas (2016), Serbia ha perdido terreno sobre la libertad de asamblea.⁶³ En la práctica, las asambleas espontáneas, legales a pesar de no contar con organizadores, enfrentan restricciones, sobre todo si





los grupos son políticamente sensibles. La policía y presumiblemente la aplicación excesiva de sanciones han restringido a las asambleas.

- **Ucrania:** A pesar de lograr avances inequívocos, Ucrania aún no cuenta con una ley de libertad de asamblea. Un borrador de ley propone ampliar el control militar sobre las asambleas pacíficas, a pesar de que la Constitución establece protecciones. Las autoridades locales restringen la libertad de asamblea a través de trámites engorrosos de notificación y autorización. La policía carece de lineamientos claros y de una capacitación adecuada sobre el manejo de asambleas públicas, incluyendo detenciones preventivas y una falta de claridad para la identificación de funcionarios.⁶⁴ (Como se mencionó anteriormente en esta sección, Ucrania estableció un compromiso de OGP sobre el derecho fundamental de asamblea).

.....
Página 22 Fotografía de CCat82, Adobe Stock

Página 23/24 Fotografía de Mindstorm, Adobe Stock

Estándares emergentes sobre asamblea



“Seúl: cientos de miles de personas se reúnen para exigir la destitución del presidente Park Geun-hye, 2016”. Fotografía de Getty images

Lineamientos de la OSCE sobre libertad de asamblea

A partir de 2007, la Organización Regional para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE por sus siglas en inglés) elaboró lineamientos para ayudar a los miembros a alinear su legislación con los estándares europeos e internacionales sobre libertad de asamblea.⁶⁵ Los estándares forman parte de un programa de apoyo que incluye a LegislatiOnline.org, una base de datos que concentra buenos ejemplos de legislaciones nacionales sobre libertad de asamblea. Este esfuerzo busca ofrecer a los países diferentes modelos para regular este derecho.

Los lineamientos retoman elementos de tratados internacionales y regionales para establecer las mínimas protecciones necesarias sobre la libertad de asamblea. El documento presenta:

- Casos en los que es válido aplicar restricciones,
- Cuestiones de procedimiento (incluyendo asambleas espontáneas y contra manifestaciones),

- Procesos independientes de monitoreo de las asambleas y
- Uso de la fuerza y monitores para la supervisión independiente de las asambleas.

Por ejemplo, los lineamientos establecen que no se debe requerir solicitar permiso para organizar asambleas y que las leyes deben suponer que las asambleas se llevarán a cabo de forma pacífica. Aunque la mayoría de los países cuentan con garantías constitucionales de libertad de asamblea, la mayoría de las leyes no plantean dicha suposición explícitamente. Por ejemplo, Armenia establece este derecho en su Constitución, pero en 2008 aprobó una ley que garantiza que no habrá restricciones poco razonables para el ejercicio de la libertad de asamblea.⁶⁶

Finalmente los lineamientos enfatizan la importancia de trabajar con diferentes actores en el desarrollo e implementación de leyes relacionadas. Actualmente, los lineamientos se encuentran en proceso de revisión y serán actualizados en 2019.

Comentario general al artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Al mismo tiempo que se elabora este informe, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos está elaborando un comentario general al derecho a la libertad de asamblea. Los comentarios legales no son solo vinculantes legalmente, sino también interpretaciones de autoridad de la ley existente. El objetivo del comentario es ofrecer orientación legal a los Estados sobre cómo implementar el derecho abstracto establecido en el Pacto. El comentario puede ayudar a los miembros de OGP interesados en implementar compromisos de asamblea.

Manual de buenas prácticas de International Finance Corporation (IFC)

El IFC es la rama del Banco Mundial que se dedica a promover al sector privado. Esta entidad desarrolló estándares para el uso de las fuerzas de seguridad privada como parte de su “Estándar 4 de desempeño”, el cual exige a las empresas privadas tomar en cuenta los riesgos que existen para la seguridad para las comunidades y desde las comunidades. Lo anterior es de especial importancia en los mercados emergentes en los que muchas veces las grandes inversiones de infraestructura entran en conflicto con las necesidades locales. El estándar ofrece una serie de buenas prácticas para las relaciones seguridad-comunidad, participación comunitaria, voces de las mujeres, respuesta proporcional y cumplimiento de los protocolos de derechos humanos, incluyendo la libertad de asamblea. Entre otras acciones, se incluye el establecimiento de medidas preventivas robustas y mecanismos formales de denuncias.⁶⁷

Interstate Natural Gas Association of America (INGAA)

El estándar de INGAA, “Lineamientos para los contratistas que organizan manifestaciones in situ”, establece procesos para el manejo de riesgos y para frenar la escalada entre comunidades y frente a proyectos de infraestructura de gran escala.⁶⁸ Su alcance es menos ambicioso que el de otros estándares, pero es único pues surge de una asociación industrial. El enfoque principal de los lineamientos es manejar las repercusiones de las manifestaciones y no abordan explícitamente los derechos individuales o comunitarios de expresar públicamente preocupación sobre los proyectos de gran escala.

Referencias

- ¹ The Police Data Initiative is found at <https://www.police-datainitiative.org/>.
- ² Former UN Special Rapporteur Maina Kiai, "What Are The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association?" (2019), <http://freeassembly.net/about/freedoms/>.
- ³ *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217A, Art. 20, UN Gen. Assem. (10 Dec. 1948), <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>; International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. Res. 2200A (XXI), Art. 21, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, (23 Mar. 1976), <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- ⁴ For European countries, see *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, art. 11, Eur. Ct. H.R. (1 Jun. 2010), https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf%23page=9 and Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, ¶ 9.2, Org. for Sec. and Co-operation in Eur. (1990), <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.
- ⁵ UN Gen Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies* UN Doc. A/HRC/31/66 (4 Feb. 2016) 14, <https://undocs.org/A/HRC/31/66>.
- ⁶ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg 2010) 15, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- ⁷ UN Gen. Assem., Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association UN Doc. A/HRC/38/34 (26 Jul. 2018), <https://undocs.org/A/HRC/38/34>.
- ⁸ See OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*.
- ⁹ UN Gen Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies*, 5.
- ¹⁰ Richard Norman, "Six Reasons Why Protest is so Important for Democracy" (Open Democracy, 4 Dec. 2017), <https://www.opendemocracy.net/en/six-reasons-why-protest-is-so-important>; Molly Callahan, "Recent Protests 'Playing an Important Role in the Democratic Process'" (News@Northeastern, 18 Nov. 2016), <https://news.northeastern.edu/2016/11/18/recent-protests-playing-an-important-role-in-the-democratic-process/>.
- ¹¹ Katrin Voltmer, "The media, government accountability, and citizen engagement" (Public Sentinel: News Media & Governance Reform, 2010).
- ¹² Thomas Carothers and Richard Youngs, *The Complexities of Global Protests* (Carnegie Endowment for International Peace, Oct. 2015), https://carnegieendowment.org/files/CP_257_Youngs-Carothers-Global_Protests_final.pdf.
- ¹³ Based on analysis of VDem indicators. See "Diagonal Accountability and Development Outcomes", Valeriya Mechkov and Michael Bernhard, Anna Luhrmann, (1 Feb. 2019).
- ¹⁴ See OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- ¹⁵ Brendan Halloran and Walter Flores, *Mobilizing Accountability: Citizens, Movements and the State* (Apr. 2015), <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2017/03/movements-and-accountability-final.pdf>.
- ¹⁶ This right is guaranteed under international convention. *Convention on the Rights of the Child*, G.A. Res. 44/25 UN Office of the High Commissioner for Human Rights, (20 Nov. 1989), <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.
- ¹⁷ S. Erdem Aytaç, Susan Stokes and Eli Rau, "People who protest almost certainly vote" (Washington Post, 6 Feb. 2017), https://www.washingtonpost.com/news/mon-key-cage/wp/2017/02/06/people-who-protest-almost-certainly-vote/?utm_term=.62860fb1c362.
- ¹⁸ Tiago Peixoto, *The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of "Open Government,"* 60 UCLA L. Rev. Disc. 200, (2013), <https://www.uclalaw-review.org/the-uncertain-relationship-between-open-data-and-accountability-a-response-to-yu-and-robinsons-the-new-ambiguity-of-open-government/>.
- ¹⁹ See: Jenkins, Rob. "India's Unlikely Democracy: Civil Society Versus Corruption." *Journal of Democracy*, no. 2 (2007): 55-69; Jenkins, R. and Goetz, A. (1999), Constraints on Civil Society's Capacity to Curb Corruption Lessons from the Indian Experience. IDS Bulletin, 30: 39-49. doi:10.1111/j.1759-5436.1999.mp30004006.x; Mungiu-Pippidi, Alina. "Controlling Corruption Through Collective Action." *Journal of Democracy*, no. 1 (2013): 101-15.
- ²⁰ Tiago Peixoto, *The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability*.
- ²¹ Access Info Europe, *The Transparency of the Policing of Protests* (Apr. 2015), https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Police-and-Protest-Report_Final.pdf.



- ²² ICNL, *US Protest Law Tracker* (23 Apr. 2019), <http://www.icnl.org/usprotestlawtracker/>.
- ²³ Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The Right Tools For The Right Job: How OGP can help win the fight for civic space* (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf.
- ²⁴ Monitor, Tracking Civic Space, *New Report: 6 in 10 Countries Now Seriously Repressing Civic Freedoms* (2018), <https://monitor.civicus.org/PeoplePowerUnderAttack2018/>.
- ²⁵ See Commitment 13: "Government authorities will ensure continuity in appointing contact persons for cooperation with non-governmental organizations and make available data on the contact persons on its websites." Vanja Calovic, *Montenegro Progress Report 2012-13* (OGP, 2013), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Montenegro_final_2012_English.pdf.
- ²⁶ See Commitment 1: "Taking steps to provide for adoption of laws of Ukraine on: charity and charitable institutions; peaceful assemblies, with regard to the recommendations by the Venice Commission and the draft law on freedom of peaceful assemblies, prepared by the Commission under the President of Ukraine for Strengthening Democracy and the Rule of Law; local referendum; amendment of certain laws of Ukraine on public participation in formulation and implementation of state policy and addressing issues of local importance." Ivan Presniakov, *Ukraine: Progress Report 2012-13* (OGP, 2014), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_IRM_Report_public_comment_version_Eng.pdf.
- ²⁷ Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- ²⁸ Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- ²⁹ Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- ³⁰ The Public Processions Act gave the Parades Commission a statutory footing as well as the adjudicatory powers recommended by the North Report (P North, O Crilly, and J. Dunlop, J., *Report of the Independent Review of Parades and Marches* (Belfast: The Stationery Office, 1997)).
- ³¹ Northern Ireland Human Rights Commission, *Parades and Protests in Northern Ireland* (Nov. 2013), http://www.nihrc.org/uploads/publications/110720_NIHRC_Parades_and_Protests_in_NI_REPORT_cover_inners_Single_Col_V3_LOW.pdf.
- ³² UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies* UN Doc. A/HRC/31/66 (4 Feb. 2016) 9, http://ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.66_E.docx.
- ³³ The law was presented to Parliament but not adopted. However, events overtook the process, given "Dictatorship Laws" that were passed in 2014 and then the European Maidan Revolution that same year which ousted the government.
- ³⁴ Const. of Panama, art. 38.
- ³⁵ Restrictions would only apply in cases of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others. Jacob Zenn, *Freedom of Assembly Procedures of Permission and Notification* (ICNL), <http://www.icnl.org/research/resources/assembly/Permission-Notification%20article.pdf>.
- ³⁶ UN Gen. Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his follow-up mission to the United States of America* UN Doc. A/HRC/35/28/Add.2 (12 Jun. 2017) 8, 15, https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_35_28_Add.2_AEV.docx. See also ICNL, Written Submission of the International Center for Not-for-Profit Law on the Right to Peaceful Assembly in the United States, 166th session (22 Nov. 2017), <http://www.icnl.org/research/library/files/United%20States%20of%20America/iahcrpet.pdf>.
- ³⁷ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010) 91, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- ³⁸ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 79.
- ³⁹ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 94–97. In the US, monitors have been used for Black Lives Matter protests as well as protests at Standing Rock, North Dakota and Charlottesville, Virginia. In the UK, CSOs like Liberty and NetPol monitor protests. In Spain, Amnesty International and other local organizations monitored human rights in the run-up to the independence vote in 2017. Monitors have also been used in Brazil and the Netherlands.
- ⁴⁰ Simon Delaney, Supporting Assembly Rights in Africa (Oct. 2018), <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2018/10/Report-on-Supporting-Assembly-Rights-in-Africa-Oct.-2018.pdf>.
- ⁴¹ Sandra Coliver, Case Watch: South Africa's Constitutional Court Strikes Down Restrictive Protest Law (Open Society Foundations, 29 Nov. 2018), <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/case-watch-south-africa-s-constitutional-court-strikes-down-restrictive-protest-law>.
- ⁴² France, Constitutional Council, Decision No. 2017-635, (9 Jun. 2017), <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017635QPC.htm>.
- ⁴³ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 61.

- ⁴⁴ Freedom House, “Estonia: Country Profile” Freedom on the Net 2017 (2017, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2017/estonia>); Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications, *Digital Agenda 2020 for Estonia*, https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf.
- ⁴⁵ OGP, “31 Observatory on Digital Rights” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/31-observatory-on-digital-rights>.
- ⁴⁶ UN Special Rapporteur Maina Kiai, 10 *Principles for the proper management of assemblies: Implementation Checklist* (Sept. 2016) 16, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf>.
- ⁴⁷ Two relevant cases from the United States appear to be strengthening the rights of individuals to participate in virtual spaces. *Laurenson v. Hogan* (D. Md. 14 Feb. 2018) found against the governor of Maryland for blocking comments on a Facebook town hall as part of a regulatory process. The case was widely interpreted as a victory for online assembly advocates. In *Knight First Amendment Institute et al. vs. Trump et al.*, a federal district court ruled that the White House must unblock Twitter users but this is currently on appeal (S.D.N.Y. 2018), appeal docketed, No. 18-1691 (2nd Cir. Aug. 2018).
- ⁴⁸ Civicus, Closing Space, Open Government? *Civil society response to restrictions in OGP countries* (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-Civicus_Closing-Space-Open-Gov_20180508.pdf.
- ⁴⁹ Such concerns about the use of private security forces have been flagged by the UN Human Rights Committee as part of its periodic review of Cambodia and the UK.
- ⁵⁰ BBC News, “Dutch court rejects Shell protest ban” (5 Oct. 2012), <https://www.bbc.com/news/world-europe-19853007>.
- ⁵¹ E.g., IFC, *Good Practice Handbook: Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts Guidance for the Private Sector in Emerging Markets* (Feb. 2017) 28, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ab19adc0-290e-4930-966f-22c119d95cda/p_handbook_SecurityForces_2017.pdf?MOD=AJPERES. The INGAA Foundation Inc., “Guidelines for Contractors to Prepare for Onsite Protests” (16 Jun. 2017), <https://www.ingaa.org/File.aspx?id=32565>.
- ⁵² This point was raised in an OGP consultation held 19 Sept. 2018 (<https://www.opengovpartnership.org/flag-ship-report/civic-space-freedom-of-assembly>).
- ⁵³ UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/31/66.
- ⁵⁴ UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/31/66.
- ⁵⁵ *The rights to freedom of peaceful assembly and of association*, G.A. Res A/HRC/RES/15/21, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (6 Oct. 2010), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement>.
- ⁵⁶ The UN Special Rapporteur has produced ten principles found here: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf>.
- ⁵⁷ Klotilda Kosta and Kostandina Këruti, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Albania* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Albania_Monitoring-assembly-report-2018.pdf.
- ⁵⁸ Jeff Lovitt. OGP International Expert Panel member. Written personal communication (8 Mar. 2019).
- ⁵⁹ Rafael Ishkhanyan and Avetik Ishkhanyan, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Armenia* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Armenia_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf.
- ⁶⁰ Klara Horvat, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Croatia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Croatia_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf.
- ⁶¹ Blazhen Maleski, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Republic of Macedonia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Macedonia_Monitoring-assembly-report-2018.pdf.
- ⁶² Florin Gisca and Alexandru Postica, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Moldova* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Moldova_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf.
- ⁶³ Katarina Golubović, Milan Filipović, and Milena Vasić, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Serbia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Serbia-Monitoring-assembly-report-2018.pdf>.
- ⁶⁴ Liubov Halan, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Ukraine* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Monitoring-report-2017-2018.pdf.



- ⁶⁵ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010), <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- ⁶⁶ OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010) 37, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- ⁶⁷ IFC, *Good Practice Handbook: Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts*, Guidance for the Private Sector in Emerging Markets (Feb. 2017), https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ab19adc0-290e-4930-966f-22c119d95cda/p_handbook_SecurityForces_2017.pdf?MOD=AJPERES.
- ⁶⁸ The INGAA Foundation, Inc., “Guidelines for Contractors to Prepare for Onsite Protests” (16 Jun. 2017), <https://www.ingaa.org/File.aspx?id=32565>.

Informe global de OGP

Espacio cívico

Defensa a activistas y periodistas



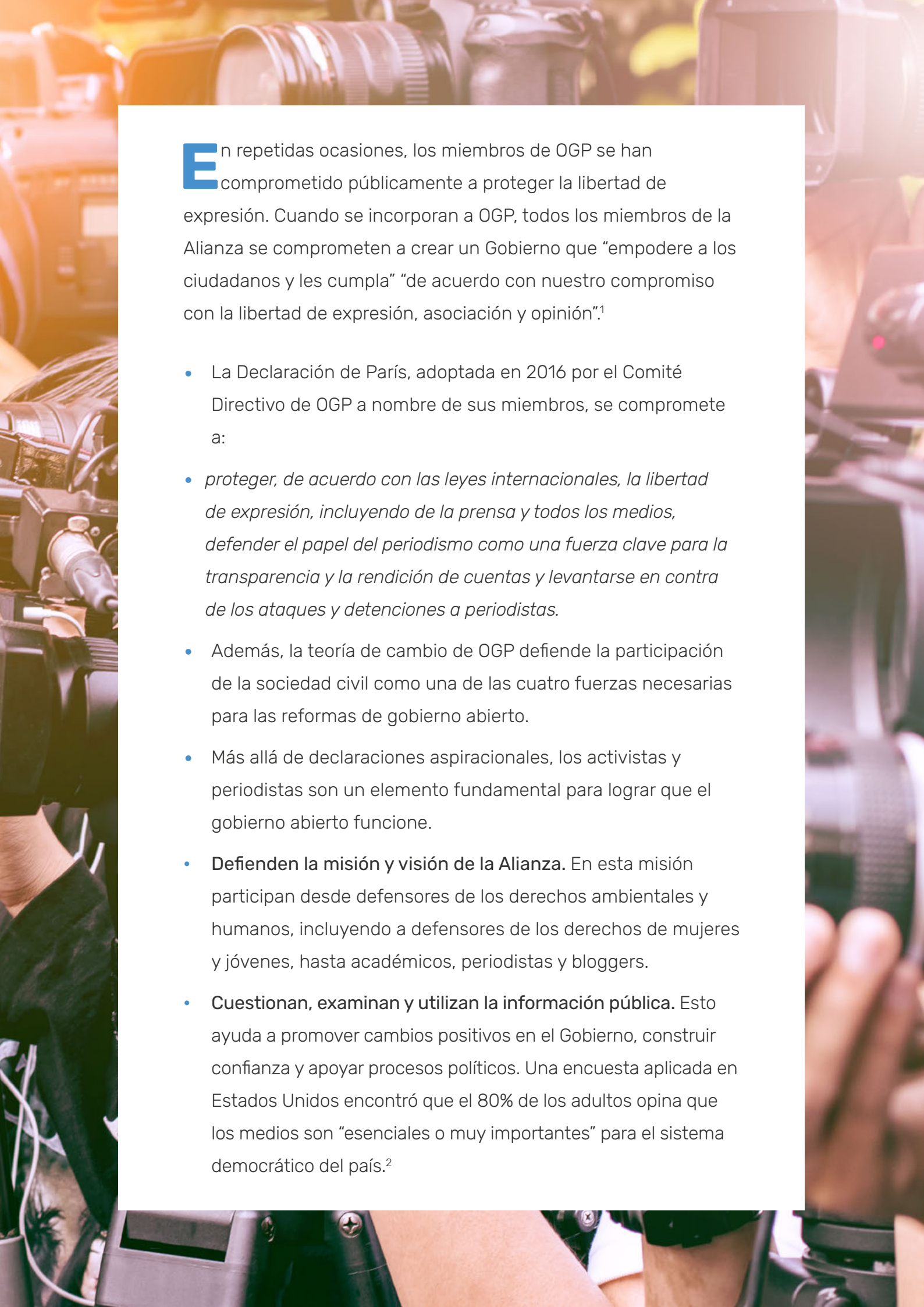
Puntos clave

Sin los activistas y periodistas, el gobierno abierto se ve seriamente debilitado, pues éstos son intermediarios clave que vinculan a las instituciones públicas y a los tomadores de decisiones con la ciudadanía. Su papel es informar y sensibilizar a la población sobre diferentes temas, además de exigir la rendición de cuentas cuando es necesario. El proteger este papel fundamental de vigilancia contribuye también a la protección de las personas que todos los días se valen del gobierno abierto para impulsar cambios.

Las libertades de los activistas y periodistas están amenazadas en todo el mundo. Esta sección explora los retos a los que se enfrentan los países de OGP, así como algunas posibles soluciones. Los resultados más importantes son:

- **Los activistas son un grupo diverso**, pues incluye a personas de todas las edades, géneros, historias y necesidades, especialmente las mujeres, la comunidad LGBT+ y los grupos marginados. Muchas veces son comunidades y no solamente individuos u organizaciones profesionales.
- **En cuatro de cada cinco países miembros de OGP**, los periodistas reportan haber sido acosados, muchas veces por parte de actores no estatales. En una minoría pequeña pero importante de países miembros de OGP los activistas son víctimas de acoso, estigmatización, detenciones y violencia.
- **En 50 países miembros de OGP, las investigaciones y persecuciones** por amenazas a los activistas y periodistas no son adecuadas.
- **Los miembros de OGP pueden utilizar sus planes de acción para ayudar a los activistas y periodistas a través de:** establecer límites a las prácticas dañinas, exigir a los funcionarios rendir cuentas, fortalecer a los organismos de investigación y persecución que pueden reparar los daños y comunicar la importancia de los periodistas para la sociedad.





En repetidas ocasiones, los miembros de OGP se han comprometido públicamente a proteger la libertad de expresión. Cuando se incorporan a OGP, todos los miembros de la Alianza se comprometen a crear un Gobierno que “empodere a los ciudadanos y les cumpla” “de acuerdo con nuestro compromiso con la libertad de expresión, asociación y opinión”.¹

- La Declaración de París, adoptada en 2016 por el Comité Directivo de OGP a nombre de sus miembros, se compromete a:
 - *proteger, de acuerdo con las leyes internacionales, la libertad de expresión, incluyendo de la prensa y todos los medios, defender el papel del periodismo como una fuerza clave para la transparencia y la rendición de cuentas y levantarse en contra de los ataques y detenciones a periodistas.*
- Además, la teoría de cambio de OGP defiende la participación de la sociedad civil como una de las cuatro fuerzas necesarias para las reformas de gobierno abierto.
- Más allá de declaraciones aspiracionales, los activistas y periodistas son un elemento fundamental para lograr que el gobierno abierto funcione.
- **Defienden la misión y visión de la Alianza.** En esta misión participan desde defensores de los derechos ambientales y humanos, incluyendo a defensores de los derechos de mujeres y jóvenes, hasta académicos, periodistas y bloggers.
- **Cuestionan, examinan y utilizan la información pública.** Esto ayuda a promover cambios positivos en el Gobierno, construir confianza y apoyar procesos políticos. Una encuesta aplicada en Estados Unidos encontró que el 80% de los adultos opina que los medios son “esenciales o muy importantes” para el sistema democrático del país.²

- **Ayudan a asegurar que existan mecanismos de control para los intereses privados.** En Filipinas, gracias a un modelo de gobernanza basado en datos, se impulsó a los gobiernos locales (“Barangay”) a usar datos abiertos para permitir a miembros de la comunidad monitorear los presupuestos de dichos gobiernos y participar en los procesos de planeación.³
- **Su trabajo ayuda a asegurar el crecimiento incluyente.** Estudios recientes que analizan más de 200 países demuestran que el respeto por las libertades cívicas se correlaciona con un buen desarrollo económico y humano.⁴

Por el contrario, cuando los actores de la sociedad civil son acosados en línea o en persona (debido a sus actividades, género, sexualidad, religión, etnia, etc.), las personas se sienten amenazadas y temen alzar la voz y colaborar con el Gobierno. Algunos tipos de intimidación registrados son la violencia de género en línea, acoso, publicación de domicilios y amenazas a miembros de la sociedad civil y su familias. En última instancia, estos acosos debilitan el flujo de información y la colaboración. Es importante notar que este problema afecta de manera desproporcionada a las mujeres, minorías y puntos de vista minoritarios.

Además de las declaraciones públicas de OGP, la obligación de proteger a los activistas y periodistas está plasmada en leyes internacionales y nacionales.

- El artículo 19 del *Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos* obliga a los Estados a respetar, proteger y promover la expresión y el derecho a buscar información, incluyendo a través de la publicación de leyes nacionales.
- Según la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos (1998), los defensores contribuyen a la “eliminación efectiva de todas las violaciones a los derechos humanos y [a] las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos.”⁵
- La Resolución 33/2 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU declara que los Estados tienen la obligación de prevenir, proteger y sancionar cualquier ataque en contra de los periodistas.⁶

Más recientemente, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU nombró a un Relator Especial

sobre la Situación de Defensores de los Derechos Humanos y a un Relator Especial sobre la Libertad de Expresión.⁷ En África, Europa y Latinoamérica existen relatores similares. Su tarea es documentar abusos, realizar actividades de sensibilización sobre los derechos humanos y promover la voluntad política necesaria para la creación de reformas a nivel nacional. La ONU estableció específicamente la meta de “asegurar el acceso a información y proteger las libertades fundamentales, de acuerdo con la legislación nacional y acuerdos internacionales” a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.10.

Nota importante sobre terminología: En este informe se utiliza el término “activista”, pero a nivel internacional el consenso es utilizar el término “defensores de derechos humanos”. Según la Asamblea General de las Naciones Unidas, el término “defensores de derechos humanos” incluye a periodistas, ambientalistas, denunciantes, sindicalistas, abogados, maestros, luchadores y otros.⁸ En este informe, los términos “activista” y “defensor” se utilizan indistintamente. Lo anterior fue una decisión deliberada, pues el informe está dirigido a audiencias que podrían no estar familiarizadas con las resoluciones y términos de la Organización de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. El término activista incluye a personas, organizaciones o comunidades formales o informales que participan en la vida cívica. El uso del término “periodistas y activistas” no pretende desvirtuar o sustituir el trabajo a nivel legal que podrían llevar a cabo las organizaciones.

Este capítulo incluye hallazgos sobre la libertad de expresión y sobre las instituciones encargadas de la protección a los derechos humanos. El objetivo de ello fue evitar una fusión de ambos elementos. Los datos ilustran que las instituciones que protegen y promueven la libre expresión son inefectivas o, cuando logran realizar investigaciones y emitir recomendaciones, son ignoradas. Nuevamente, este enfoque no concuerda con las leyes internacionales de derechos humanos, pero la decisión de unir a las instituciones de libertad de expresión con las de derechos humanos de esta manera se tomó para asegurar que el informe fuera de utilidad para los reformadores de nivel nacional.

Amenazas a activistas y periodistas

Los ataques en contra de activistas y periodistas son una de las amenazas más graves a los gobiernos abiertos y a la sociedad civil de todo el mundo.⁹ Los datos sobre la magnitud y el alcance de estos peligros son preocupantes.

- Para los defensores de los derechos humanos, Latinoamérica es la región más peligrosa. En dicha región ocurrieron el 85% de los asesinatos a activistas registrados en 2017.
- Para los periodistas, Afganistán, India, México y Estados Unidos registraron la mayor cantidad de asesinatos, según cifras de Reporteros sin Fronteras.
- Además de los gobiernos, actores no estatales como el crimen organizado, grupos armados y empresas privadas (internacionales) han atacado a periodistas y activistas que cuestionan sus operaciones. Algunas personas afirmaron que los acosos y asesinatos alcanzaron niveles o registrados en por lo menos diez años.¹⁰

Pero las amenazas a activistas y periodistas no se limitan a la violencia física, también incluyen:

Acoso

- *La confiscación de bienes* ha sido aplicada a grupos e individuos desde Azerbaiyán hasta Zambia, la Unión Europea y Turquía, muchas veces a grupos que trabajan en temas sensibles como anticorrupción, derechos territoriales, oposición política, derechos humanos y asuntos relacionados con la comunidad LGBT+.
- Restricciones de viaje se han aplicado a líderes de la sociedad civil y a sus familias en Azerbaiyán, Bahrein, Egipto y Turquía, entre otros.
- Los acosos por actores privados incluyen amenazas de muerte y vandalismos. En un reporte reciente, Fundamental Rights Agency consultó a diversas OSC sobre amenazas y ataques recibidos por parte de su equipo en los últimos tres años y encontró que “la mayoría de las OSC reportaron haber recibido amenazas verbales, en línea y ataques o haber sido víctima de campañas negativas en medios y amenazas a la seguridad digital. De las 136 organizaciones encuestadas, 15 comentaron que su personal o sus voluntarios han sido atacados físicamente por razones relacionadas con su trabajo y 20 organizaciones respondieron que sus instalaciones han sido dañadas (por ejemplo, vandalismo, grafiti y ventanas rotas). Al mismo tiempo, solamente la cuarta parte de las personas



que fueron víctimas de estos incidentes decidieron reportarlo a las autoridades.¹¹

Estigmatización

- *Etiquetado y difamación.* En Rusia, las OSC están obligadas registrarse bajo la Ley de Agentes Extranjeros cuando reciben fondos internacionales.¹² En 2017, Hungría aprobó una ley similar.¹³ (Ver la sección de “Libertad de asociación” de este informe para mayor información).
- *Intimidación.* En Estados Unidos, el presidente Trump constantemente ha acometido contra la prensa como el “enemigo del pueblo.” Freedom House publicó un informe en 2019 que afirmaba: “Trump ha atacado a las instituciones y tradiciones fundamentales, incluyendo la separación de poderes, la prensa y el poder judicial independiente, la impartición imparcial de la justicia, las salvaguardas en contra de la corrupción y lo que es más preocupante, la legitimidad de las elecciones”.¹⁴

Detención

- Aprovechando un estado de emergencia declarado en 2016, el Gobierno de Turquía detuvo a por lo menos 50.000 personas, quienes están a la espera de un juicio y solo en 2018 sentenció al menos 112 periodistas.¹⁵
- Diversos países de África del Este, incluyendo algunos miembros de OGP, han detenido a periodistas, en algunos casos, sin cargos formales.¹⁶

Difamación e intimidación legal

- *Las Demandas Estratégicas en contra de la Participación Pública y otras* (SLAPP, por sus siglas en inglés) son demandas costosas que se han utilizado para silenciar y acosar a periodistas activistas. Para mayor información ver Es bueno saberlo: El uso de SLAPPs para silenciar (más adelante).
- *Amedrentando la palabra y la prensa:* uso de leyes discrecionales sobre calumnias, difamaciones,¹⁷ libelo y blasfemias.

Criminalización

- *Uso de la ley para restringir la libertad de asociación.* En 2018 el Rappler, un sitio de noticias de Filipinas abiertamente antigobierno, fue

acusado de evadir impuestos.¹⁸ En Kenia, algunas organizaciones de derechos humanos han recibido acusaciones similares.¹⁹

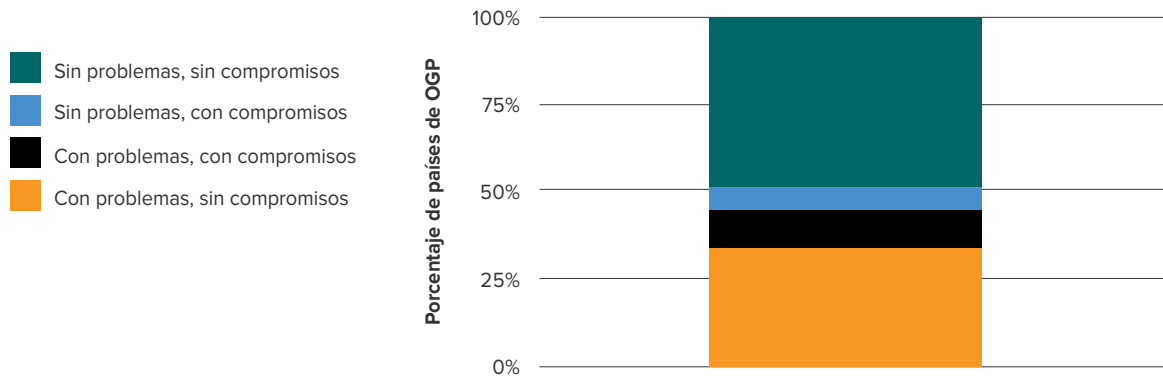
- *Criminalización de las manifestaciones.* En diez estados de Estados Unidos²⁰ han aprobado leyes que disminuyen las sanciones por lesionar a los manifestantes que bloquean la vía pública.
- *Criminalización de servicios legales.* En Europa existe una criminalización significativa de las organizaciones que ofrecen servicios básicos (incluyendo información y servicios legales) a refugiados e inmigrantes.²¹

Violencia

- *Asesinatos.* A pesar de los acuerdos de paz sobre los conflictos del país, la Defensoría del Pueblo de Colombia indicó que 282 activistas y periodistas comunitarios fueron asesinados entre enero de 2016 y febrero de 2018. Además, dos periodistas fueron asesinados en Malta y en Eslovaquia en 2017 y 2018, respectivamente.

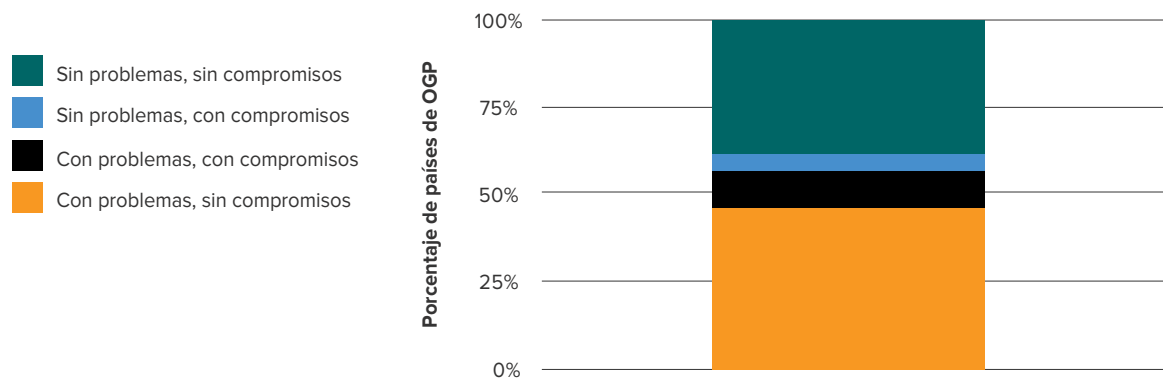
OGP llevó a cabo un análisis en 64 países miembros el cual concluyó que un grupo significativo de sus gobiernos tienen dificultades relacionadas con el funcionamiento de las instituciones de derechos humanos (37 instituciones) y de libertad de expresión (29 países). De estos países, la mayoría no ha aprovechado sus planes de acción de OGP para implementar reformas para prevenir, investigar y sancionar el acoso a activistas (ver figuras 1 y 2). La figura 1 muestra los compromisos sobre libertad de expresión o medios y la figura 2 muestra el número de países que cuentan con compromisos para mejorar a las instituciones de protección a los derechos humanos. (Por motivos de precisión, los compromisos son considerados como relevantes a la protección de los derechos humanos únicamente si incluyen el término “derechos humanos” o su equivalente.”

FIGURA 1. Un grupo pequeño de los países de OGP que tienen dificultades relacionadas con la libertad de expresión han adoptado compromisos



Fuente: Base de datos de los compromisos de OGP y datos de CIVICUS Monitor analizados por el equipo del IRM. (n=64)

FIGURA 2. La mayoría de los países miembros de OGP tienen dificultades con la investigación y seguimiento a violaciones a derechos humanos y pocos de ellos han utilizado sus planes de acción para atender este problema.



Fuente: Base de datos de los compromisos de OGP y datos de CIVICUS Monitor analizados por el equipo del IRM. (n=64)

Logros principales de OGP

A pesar de este panorama pesimista a nivel mundial, algunos planes de acción de OGP han implementado medidas para defender a los periodistas y activistas de diferentes amenazas que surgen desde los gobiernos, empresas y otros actores no estatales.

- Once países cuentan con compromisos para fortalecer a las instituciones dedicadas a defender a los derechos humanos, monitorear y cumplir con las recomendaciones de los acuerdos internacionales de derechos humanos y proteger de acosos a los activistas, periodistas y defensores. Según una evaluación del IRM, siete de esos países tienen compromisos “ambiciosos”.²²
- Sin embargo, dos terceras partes de los países que enfrentan problemas significativos no han establecido compromisos para atender esta problemática en sus planes de acción. Esto representa el 30% de los países miembros de OGP.²³

Los países que han establecido compromisos tienden a enfocarse en la prevención, protección y sanciones.

Prevención:

- En su segundo plan de acción (2015-2017), Colombia se comprometió a crear un archivo nacional para documentar y publicar información sobre las víctimas del conflicto armado. (Ver “Lecciones de los reformadores: Colombia - Apertura de información sobre abusos del pasado” más adelante).²⁴
- Noruega se centró en promover la libertad de información a través de su trabajo de política exterior y de desarrollo para promover la libertad de expresión y contrarrestar los crecientes ataques contra la sociedad civil por parte de actores estatales y no estatales en otros países.²⁵
- En su tercer plan de acción, Uruguay está adoptando un enfoque basado en datos para considerar el acceso a la información, incluyendo las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar.²⁶

Protecciones:

- En su segundo plan de acción (2014-2016), Croacia se comprometió a fortalecer los mecanismos de protección a los periodistas que alcen la voz en contra de la censura.²⁷
- En su plan de acción, Irlanda se comprometió a crear una cultura de denuncia y adoptar leyes para proteger a las personas que alcen la voz. (Ver el recuadro en la página siguiente).²⁸
- Italia se enfocó en implementar su “Declaración de Derechos Humanos”, la cual fue aprobada en 2015 como parte de su tercer plan de acción (2016-2018).²⁹
- En 2016, Mongolia se comprometió a adoptar una nueva ley de medios basada en estándares internacionales, la cual incluiría confidencialidad de protección a periodistas. Además, el Gobierno se comprometió a actualizar la Ley Nacional de Medios para proteger a los medios de la influencia política y promover su independencia.³⁰

Sanciones:

- En su segundo plan de acción (2016-2018), Jordania adoptó un compromiso para dar seguimiento a datos de derechos humanos relacionados con denuncias presentadas. Se estableció una base de datos electrónica para presentar y dar seguimiento a las denuncias y asegurar la rendición de cuentas del proceso y la escalación de casos legales.³¹
- México estableció un compromiso en su plan de acción (2014-2016) con el que daría inicio a un proceso para atender la desaparición forzada de personas. (Ver “Lecciones de los reformadores: México - Un intento por reducir la violencia contra activistas y periodistas” más adelante).³²
- Montenegro adoptó un compromiso a través del cual el Gobierno resolvería crímenes en contra de periodistas, incluyendo el establecimiento de un grupo de trabajo para estudiar asesinatos sin resolver, como lo hizo su vecino Serbia. (Ver recuadro: “Lecciones de los reformadores: Serbia -

Fin a la impunidad por asesinato a los policías” más adelante).³³

Más allá de los compromisos, la Alianza asumió un papel activo en la atención a problemas entre sus miembros a través de la Política de Respuesta de OGP:³⁴

- La Política de Respuesta se activó en contra de Hungría después de que cuatro OSC enviaron una carta mostrando su preocupación en 2015. Cuando el Comité Directivo de OGP determinó que sus afirmaciones eran válidas y relevantes, el Gobierno de Hungría se retiró de OGP en diciembre de 2016.³⁵
- En mayo de 2016, Azerbaiyán fue el primer miembro de OGP en ser designado como inactivo como parte de la Política de Respuesta de OGP.³⁶
- En 2018, un grupo de OSC que participaban en OGP presentó un caso de Política de Respuesta relacionado con un caso de espionaje en México. El caso aún permanece abierto y está pendiente una revisión de la situación y posibles soluciones por parte del gobierno.³⁷ (Ver el recuadro “Lecciones de los reformadores: México - Un intento por reducir

la violencia contra activistas y periodistas” más adelante para mayor detalle sobre el caso).

- En 2016, se planteó un caso relacionado con la libertad de movimiento en Israel, pero se desestimó porque la parte que presentó el reclamo carecía de legitimidad para presentar dicho reclamo.³⁸
- Se presentó una carta expresando preocupación en contra de Turquía. El grupo que introdujo la carta carecía de sustento porque Turquía no había tenido una estructura en funcionamiento con OGP desde hacía muchos años. En consecuencia, el Comité Directivo de OGP designó al país como inactivo después de no proporcionar un plan de acción desarrollado con socios, durante dos ciclos consecutivos.³⁹
- Se determinó que una carta final presentada en relación con el Gobierno de Australia carece de fundamento fáctico.⁴⁰





LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Irlanda: Hacia la protección y cultura de denunciantes

Los denunciantes desempeñan una función social fundamental, pues dan a conocer abusos y negligencias que se presentan en los sectores público y privado. El derecho a pronunciarse en contra de abusos - como la corrupción y el acoso - es fundamental para un ambiente y cultura sano para todos. Sin embargo, estos individuos deben ser protegidos y aceptados socialmente para poder cumplir con esta función.⁴¹

Irlanda utilizó su segundo plan de acción (2014-2016) para empezar a promover, proteger y sensibilizar a la población sobre las tareas y protecciones de los denunciantes (como lo define la ley de divulgación protegida de Irlanda).⁴² La ley se aprobó en 2014 durante el primer año del plan de acción y se desarrolló en coordinación con la sociedad civil. Esta legislación es considerada una de las más completas de la Unión Europea, pues cubre el reporte de abusos en todos los sectores de la sociedad.

La incorporación de la protección a denunciantes en el plan de acción de Irlanda fue considerado un compromiso transformador y estelar. Una evaluación independiente del plan lo calificó como completamente implementado y con un efecto “sobresaliente” en la apertura del Gobierno.⁴³ A través del Departamento de Gastos Públicos y Reformas, el Gobierno trabajó con sindicatos, OSC y asociaciones que representan a los empresarios para implementar el compromiso y aprobar leyes. El compromiso se estableció en un momento ideal, pues la el proyecto de ley se discutía al mismo tiempo que el plan se encontraba en proceso de desarrollo.

.....

Fotografía de Ronstik, Adobe Stock

Los datos demuestran que existe una necesidad de cambio

A pesar de los avances logrados en el contexto de los planes de acción, datos de V-Dem, World Justice Project y Freedom House demuestran que muchos países siguen experimentando retos severos, en particular en lo relacionado al acoso a periodistas y seguimiento por instituciones que investigan las violaciones a derechos humanos. Esta sección discute estos retos en tres categorías: prensa independiente, libertad de expresión e instituciones de derechos humanos.

Prensa independiente

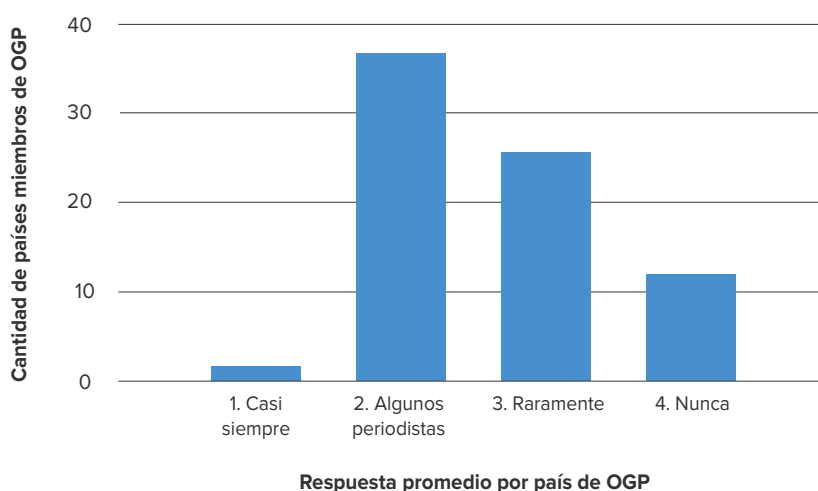
Muchos países de OGP tienen dificultades para defender la prensa independiente pues actores importantes la acosan y, en algunos casos, los medios autocensuran su trabajo. Las figuras 3 y 4 analizan datos de dos fuentes (V-Dem y Freedom House) y muestran que los periodistas enfrentan

amenazas en todo el mundo, algunas de ellas severas, incluso en países miembros de OGP.

- La mayoría de los países miembros de OGP tienen periodistas acosados (por el Gobierno u otros actores). Según V-Dem, esto ocurre en cuatro de cada cinco países miembros de OGP.
- Según World Justice Project, personas encuestadas en 48 países miembros de OGP opinan que los periodistas son víctimas de amenazas, castigos o encarcelamiento por su trabajo.
- Según Freedom House, en más de dos terceras partes de los países de OGP se presentan límites moderados a la independencia de los medios.

FIGURA 3. En muchos países de OGP los periodistas son víctimas de acosos severos

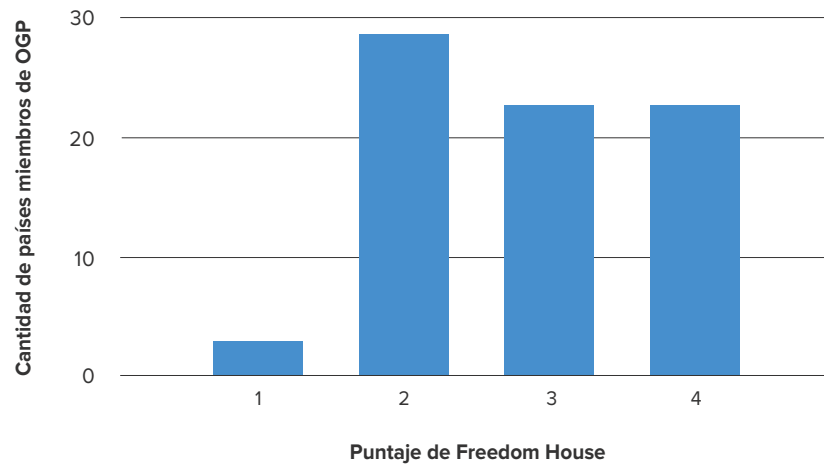
¿Los periodistas son acosados (amenazados de difamaciones, arrestados, encarcelados, golpeados o asesinados) por actores de Gobierno o no gubernamentales cuando llevan a cabo tareas de periodismo legítimo? (n=78)



Fuente: V-Dem v2meharjrn (3.11.8), Versión 8 (Abril 2018).

FIGURE 4. Algunos países de OGP tienen un ambiente menos favorable para la prensa independiente

Pregunta: ¿Existen medios libres e independientes? (n=79)



Fuente: Freedom House, Freedom in the World 2018, D1.



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Serbia: Fin a la impunidad por asesinato a los policías

Para garantizar el acceso de los periodistas a la justicia, deben existir mecanismos para asegurar que se investiguen y persigan los crímenes cometidos en su contra. Un buen ejemplo de ello es la Comisión para la Investigación de los Asesinatos a Periodistas que Serbia estableció para reevaluar casos que en el pasado habían quedado impunes.⁴⁴

La Comisión se estableció en 2012 en respuesta a la violencia en contra de periodistas, tras la disolución de Yugoslavia en 1992. Desde entonces, más de 40 periodistas han desaparecido o sido asesinados en el país y muy pocos casos han quedado resueltos.

La Comisión cuenta con diferentes grupos de trabajo coordinados por el Ministerio del Interior y su trabajo es altamente transparente. Además del Ministerio, la Comisión incluye periodistas profesionales y representantes de la Agencia de Información de Seguridad, institución nacional encargada de la seguridad en Serbia.⁴⁵ Se ha logrado llevar tres casos a la justicia. Además, para involucrar al público con el trabajo de la Comisión,⁴⁶ se lanzó una campaña de sensibilización⁴⁷ que recibió un premio en el Festival Internacional de Creatividad de Cannes Lions Comisión.

Aunque Serbia sigue teniendo dificultades con la libertad de prensa, la Comisión es considerada un modelo exportable. Desde entonces, su país vecino Montenegro estableció un organismo similar.

.....

Fotografía de Scorcom, Adobe Stock





LECCIONES DE LOS REFORMADORES

México: Un intento por reducir la violencia contra activistas y periodistas

El sistema mexicano de justicia carece de independencia judicial y se encuentra inmerso en un ambiente de impunidad.⁴⁸ El segundo plan de acción de OGP establece que solo entre el 1% y el 2% de los crímenes resultan en sentencias y que el 96% de las personas no reportan los crímenes por miedo, corrupción y falta de fe en que las instituciones de México responderán. Las desapariciones son un problema severo en el país y esta falta de justicia significa que muchos casos no se reportan o investigan. En 2014, esta situación se agudizó con la desaparición y probable asesinato de 43 estudiantes durante su traslado a una manifestación en Iguala, Guerrero.

En su plan de acción de 2016, México se comprometió a llevar a cabo un análisis de los patrones de desapariciones, un mecanismo para dar seguimiento y la publicación de los casos en datos abiertos. Lo anterior retoma elementos del plan de acción previo (2013-2015), en el cual México se comprometió a reunir y publicar datos sobre desapariciones y ofrecer información sobre las personas detenidas. Ambos compromisos se implementaron completamente.⁴⁹

Desafortunadamente, estos esfuerzos perdieron fuerza cuando se descubrió que el Gobierno utilizó un software para espiar a activistas, incluyendo a organizaciones de la sociedad civil que formaban parte de la “Comisión Tripartita” responsable de gobernar a OGP. Actualmente, el Gobierno se encuentra en proceso de revisión por la Unidad de Apoyo de OGP, después de que las organizaciones de la sociedad civil enviaron una carta sobre la Política de Respuesta.

Al momento de redactar este informe, la nueva administración de México afirmó su compromiso de trabajar con la sociedad civil para atender estos temas. Un informe sobre los hallazgos de los méritos de las preocupaciones se completará en el primer trimestre de 2019. Con base en los resultados y las respuestas del Gobierno, se elaborará un informe para presentar al Comité Directivo de OGP en su próxima reunión de mayo de 2019.

.....
Fotografía de Edgard Garrido, Reuters

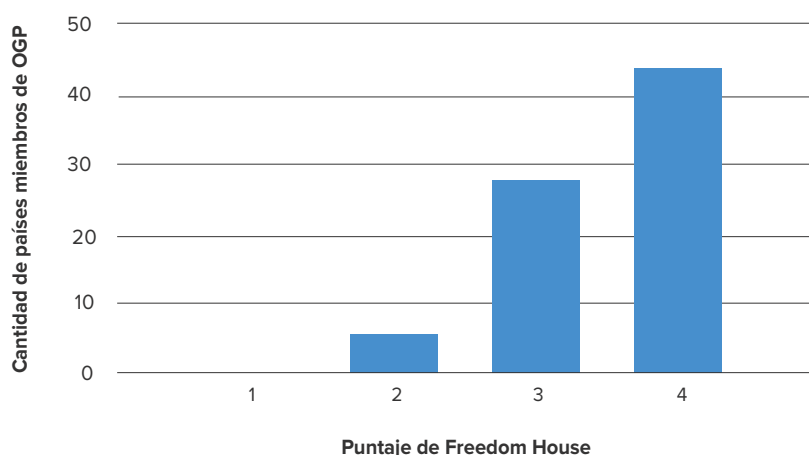
Libertad de expresión

Aunque en la mayoría de los países de OGP la libertad de expresión es relativamente adecuada para las OSC y las personas, en el 40% de los países hay limitaciones significativas (ver figura 5). Además, la mayoría de los países no son inmunes a algunas de las peores violaciones:

- **Represalias:** En cinco países de OGP, las OSC enfrentan represalias por expresar puntos de vista de oposición.
- **Asesinatos y desapariciones:** En once países, es “probable” o “muy probable” que agentes del estado encarcelen o asesinen a los disidentes.
- **Detenciones extrajudiciales:** En 14 países, los encuestados respondieron que es “probable” o “muy probable” que los activistas sean víctimas de detenciones extrajudiciales
- **Registros extrajudiciales:** En 17 países, es “probable” o “muy probable” que los activistas o disidentes sean cateados sin una orden correspondiente.

FIGURA 5. En una minoría significativa de los países miembros de OGP, los individuos que expresan sus opiniones políticas temen ser vigilados o castigados

¿Los individuos tienen la libertad de expresar sus opiniones u otros temas sensibles sin miedo a ser vigilados o castigados?



Fuente: Freedom House, Freedom in the World 2018, D4.

FIGURA 6. En la mayoría de los países de OGP, las organizaciones de la sociedad civil pueden hablar en contra del Gobierno sin miedo a represalias

En la práctica, las organizaciones de la sociedad civil de [PAÍS] pueden expresar sus opiniones en contra de las políticas de Gobierno sin miedo a represalias. (n=65)



Fuente: World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018, QRQ 134.

Instituciones de derechos humanos

Cuando se presentan violaciones a los derechos humanos, frecuentemente los reportes, investigaciones y seguimiento son inadecuados, por lo que las violaciones quedan impunes. En ocasiones esto se debe a que las instituciones responsables de proteger a los derechos humanos no realizan las investigaciones o reportes correspondientes. Alternativamente, en ocasiones se presentan reportes pero la justicia no se ejerce.

Las instituciones de derechos humanos son organismos establecidos para proteger los derechos humanos básicos según lo definido por las leyes internacionales y nacionales. Aunque se presta mucha atención a las instituciones internacionales o multinacionales de derechos humanos, OGP está mejor preparado para fortalecer estas instituciones a nivel nacional. Algunos de estos organismos son judiciales (determinan leyes), otras son de un solo objetivo (comisiones de reconciliación y verdad) y

otras defienden los derechos humanos en diferentes temas.⁵⁰ En algunos casos, estas instituciones ofrecen soluciones temporales incluyendo acompañamiento, refugio o evacuación.

Los datos muestran que existe la percepción de una falta de protecciones y sanciones en contra de las violaciones a derechos humanos. La percepción es que las organizaciones encargadas de investigar las violaciones a los derechos humanos son inefectivas o ignoradas por las autoridades (Ver figuras 7 y 8).

Además, las figuras 7 y 8 ilustran algunas de las causas de impunidad en los países miembros de OGP. La figura 7 muestra que la mayoría de los países miembros en el Índice de Estado de Derecho cuentan con una institución de derechos humanos, una defensoría del pueblo o una institución equivalente. Sin embargo, en muchos países estas instituciones no son efectivas o no asumen retos importantes. Solamente 12 de los países encuestados cuentan con instituciones efectivas.



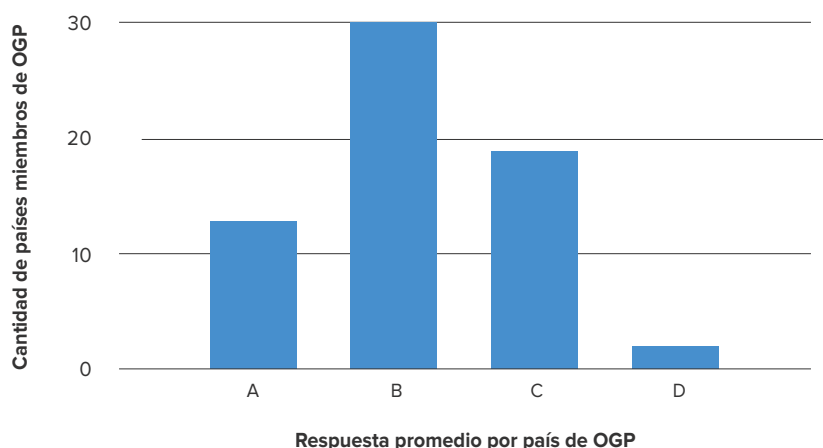
“Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. Fotografía de Svetavo, Adobe Stock

La figura 8 muestra que, aunque existen instituciones efectivas en dichos países, solamente la mitad utiliza los hallazgos para implementar medidas correctivas. Los expertos de la mayoría de los países opinan que se han tomado pocas medidas para responder a los hallazgos de estas instituciones.

Estos hallazgos sugieren que en un grupo de países de OGP, un primer paso sería otorgar capacidad de investigación e independencia. Sin embargo, en un grupo más grande es necesario asegurar que se tomen medidas como respuesta a los hallazgos de las investigaciones.

FIGURA 7. En la mayoría de los países de OGP, las instituciones de derechos humanos tardan en responder a abusos

Los expertos eligieron la afirmación más cercana a su opinión sobre la forma en que las instituciones de derechos humanos (defensoría del pueblo) operan en la práctica en su país. (n=64)



Fuente: World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018, QRQ 15.

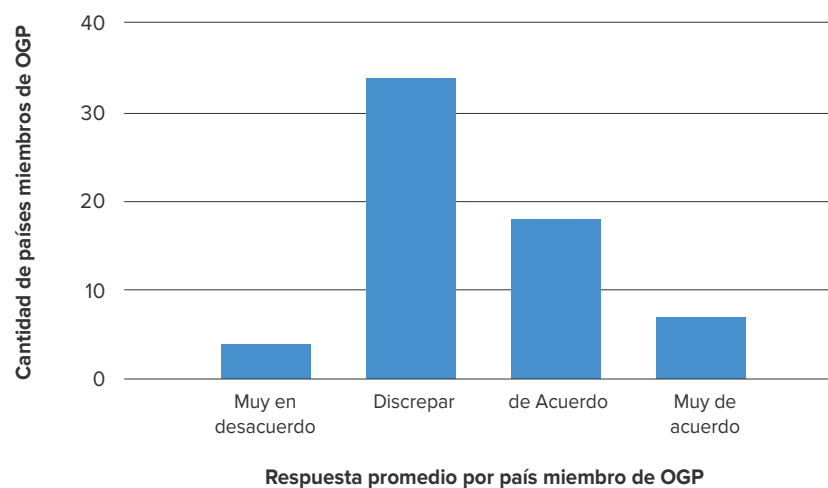
Key for Figure 7:

- (a) La institución investiga violaciones a los derechos humanos de forma efectiva.
- (b) La institución inicia investigaciones sobre las violaciones a los derechos humanos pero su efectividad es limitada. La institución tarda o no está dispuesta a atender temas sensibles políticamente.
- (c) La institución no investiga las violaciones a los derechos humanos de forma efectiva.
- (d) Mi país no cuenta con tal institución.



FIGURE 8. En la mayoría de los países de OGP, las medidas correctivas en contra de violaciones a los derechos humanos son poco eficientes

En la práctica, las autoridades toman en serio los informes presentados por la institución de derechos humanos o la defensoría del pueblo, pero la aplicación de las medidas correctivas muestra resultados negativos. Cifras para los países de OGP (n=63)



Fuente: World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018, QRQ 16



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Colombia: Apertura de información sobre abusos del pasado

Como parte de su segundo plan de acción (2015-2017), Colombia se comprometió a crear un archivo nacional sobre derechos humanos y memoria histórica para documentar las víctimas del conflicto armado.⁵¹ Se estima que durante el conflicto murieron 220.000 personas y más de 7 millones fueron desplazadas internamente.

En el primer año, se publicaron cerca de 230.000 documentos y este número ascendió a 240.000 durante el segundo año. Esta recolección de información sobre el conflicto en formato de datos abiertos es fundamental para ayudar al proceso de reconciliación del país.

Además, en su tercer plan de acción (2017-2019) Colombia estableció el compromiso de crear un sistema integral de información para dar seguimiento al cumplimiento de compromisos tras el acuerdo de paz.⁵² Este es un paso importante para Colombia, pues sigue sufriendo ataques contra periodistas y activistas, tras la firma de los acuerdos.⁵³

Fotografía de LM Spencer, Adobe Stock



El uso de SLAPPs para silenciar



“Monumento a la periodista investigadora Daphne Caruana Galizia”. Fotografía de Ethan Doyle White, Wikimedia

Daphne Caruana Galizia fue una periodista que había informado a la población sobre la corrupción en el Gobierno de Malta antes de ser brutalmente asesinada en un carro bomba en octubre de 2017. Antes de su muerte, Caruana Galicia fue víctima constante de acoso, incluyendo amenazas de muerte, incendios provocados y demandas.⁵⁴ Al momento de su muerte, contaba con 47 demandas por libelo por parte de grupos que buscaban acabar con sus reportajes, lo cual es indicativo de una tendencia al alza del uso de demandas estratégicas para frenar la participación pública de periodistas y activistas, conocidas como SLAPP.⁵⁵

¿Qué son las SLAPP?

Las SLAPP son demandas utilizadas para acosar e intimidar a OSC o a personas, sobre todo a defensores de derechos ambientales y humanos. En general, los demandantes no esperan ganar, sino que utilizan estas demandas para dañar la reputación de sus críticos y obligarlos a gastar tiempo y dinero en procesos judiciales. Aunque las SLAPP incluyen difamaciones, pueden ocurrir de muchas formas y son especialmente dañinas en los sitios en los que los costos legales son altos, las leyes de expresión son flexibles y no existen salvaguardas.⁵⁶ Las SLAPP son una

amenaza clara a la libertad de expresión al ser un instrumento que le permite a los actores que tienen intereses en silenciar a sus críticos.

¿Cuál es la solución?

En respuesta al asesinato de Caruana Galizia, Malta descriminalizó la difamación en abril de 2018, aunque no creó disposiciones anti SLAPP.⁵⁷ En otros sitios, lentamente se empiezan a arraigar estatutos anti SLAPP, por ejemplo en Estados Unidos, Australia y Canadá.⁵⁸ En Ontario, miembro del programa OGP Local, algunos casos legales recientes están ayudando a definir la interpretación de estatutos anti SLAPP para establecer un equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho a defenderse.⁵⁹

Pero hay mucho trabajo por hacer. En ese contexto, los compromisos de OGP podrían enfocarse en implementar estatutos y regulaciones anti SLAPP que:

- Establezcan sanciones para aquellos que presenten demandas indebidas;
- Permitan el cese anticipado de demandas indebidas y
- Permitan la recuperación de los costos legales ocasionados por demandas indebidas.⁶⁰

El cierre de la brecha en los países de OGP

En respuesta a la caída global de la libertad de expresión y el espacio cívico, los miembros de OGP deben crear una línea de defensa para proteger a los activistas y periodistas. Es necesario seguir comparando a los países de OGP frente a los no miembros para evaluar el desempeño de los gobiernos miembros de la Alianza. Según los datos actuales, los miembros de OGP tienen desempeños ligeramente mejores que los no miembros en cuanto a la defensa a activistas y periodistas.⁶¹

El reto es detener y revertir esta tendencia negativa, empezando por los miembros de OGP. Aquí presentamos algunas dimensiones que se deben tomar en cuenta para elegir la estrategia adecuada:

- **Las respuestas deben ser legales y proporcionales:** En ocasiones, las violaciones a activistas son justificadas con argumentos relacionados con la seguridad nacional o la anticorrupción.⁶² Actualmente, estos ataques se han extendido a leyes de ciberseguridad, incluso en países de OGP.⁶³ Las respuestas a las amenazas deben ser proporcionales, dirigidas a amenazas reales y diseñadas con base en las leyes y los estándares internacionales.
- **Enfocarse en dar fin a la impunidad:** Los ataques a la sociedad civil - en particular a periodistas - a menudo quedan impunes. Los hallazgos indican que nueve de cada diez asesinatos de periodistas quedan libres.⁶⁴ En ese contexto, es necesario implementar un enfoque sistémico, posiblemente a través de compromisos plasmados en los planes de acción, dirigido a iniciativas de justicia que busquen proteger a activistas y periodistas, incluyendo investigaciones policíacas, acceso a asesoría legal, proceso debido y protección a testigos. Para ello es esencial contar con un sistema judicial independiente

- **Considerar las necesidades de todas las**

víctimas: Existen evidencias que demuestran que la represión, el acoso y la violencia se manifiestan de forma diferenciada en las mujeres y minorías (incluyendo minorías sexuales, raciales y religiosas).⁶⁵ Por ejemplo, hay casos de abusos sexuales y ataques de género dirigidos a silenciar a grupos de mujeres.⁶⁶ En el desarrollo de compromisos de OGP, será importante considerar que los derechos de las mujeres, indígenas y organizaciones que trabajan por los derechos de la comunidad LGBT+ tienen necesidades únicas que deben ser escuchadas y que podrían requerir de compromisos específicos.⁶⁷

La evidencia es clara: los activistas y periodistas son clave para el gobierno abierto y para el desarrollo de la sociedad civil. Debido al alcance y gravedad del reto, defender su trabajo debe ser una prioridad de todos los países de OGP. Tomando en cuenta las prioridades que describimos aquí, la siguiente generación de compromisos de OGP debe incluir una serie de pasos concretos de prevención, protección y sanción a violaciones. (Ver el recuadro “Lineamientos y estándares” de esta sección para consultar ejemplos de compromisos que pueden proteger la prensa independiente).

Acciones preventivas

Datos

- Recopilar datos oficiales (por ejemplo, reportes de asesinatos, acoso y otras formas de violencia perpetrada a actores de la sociedad civil, así como el número de casos que han sido investigados y procesados), implementando las medidas de privacidad necesarias, sobre todo cuando las amenazas incluyan abusos sexuales.

Desarrollo de capacidades

- Establecer programas de capacitación dirigidos a respetar y proteger la libertad de expresión. Todas las autoridades estatales responsables de proteger a los periodistas y la libertad de expresión deberán participar en dichos programas.



- Asegurar que las OSC conozcan sus derechos y obligaciones, como lo establece la ley y facilitar el acceso a asesoría legal y contable, entre otras.
- Involucrar a las organizaciones que representan a las mujeres y otras minorías en el diseño de soluciones para detener el acoso y la violencia.
- Crear programas de capacitación sobre seguridad física, digital y psicológica de las OSC.
- Educar e involucrar a la sociedad civil sobre su obligación de defender a activistas y periodistas públicamente, incluso en línea.

Entorno mediático

- Aumentar la presión internacional sobre el acoso, detenciones y asesinatos perpetrados por el Estado; establecer regulaciones y protección a la libertad de prensa digital e impresa; establecer lineamientos para la seguridad de los periodistas y establecer condiciones para una mayor diversidad de medios.
- Involucrar a la sociedad civil y a los medios en el desarrollo de leyes para regular la propiedad de los medios y promover su pluralidad, además de asegurar la legalidad, interferencia mínima y proporcionalidad de las respuestas aplicadas. Ejemplo de ello son negociar la independencia de los medios estatales, la propiedad de los medios por parte de políticos y establecer registros de propiedad.
- Mejorar el acceso de los medios a todas las instituciones de Gobierno.
- Evaluar, reformar y revisar las regulaciones sobre contenidos y difamación en colaboración con los medios y la sociedad civil.

Acciones de protección

- Adoptar, implementar y reportar protecciones a denunciantes, de acuerdo con buenas prácticas y estándares internacionales. (Ver “Lineamientos y estándares” en la página siguiente para consultar ejemplos de compromisos para planes de acción de OGP).
- Establecer sistemas de alerta temprana y emergencia para apoyar a los activistas (por ejemplo, seguridad, reubicación, traslado, trabajo y apoyo a las familias).
- Garantizar la protección de las mujeres y grupos LGBTQ+ frente a la violencia de género que enfrentan en su trabajo.

Acciones correctivas

- Eliminar el estatuto de las limitaciones para investigar los crímenes en contra de la libertad de expresión.
- Establecer protecciones sólidas para investigar y sancionar la violencia en contra de periodistas y otros actores de la sociedad civil (asegurar el acceso a la justicia).
- Establecer niveles adecuados de compensación para los periodistas y activistas que han sido víctimas de crímenes.
- Aplicar recursos judiciales (por ejemplo sanciones) a los países en los que los ataques a los activistas y periodistas permanezcan impunes.

Ejemplos de compromisos para establecer un ambiente favorable para los medios



Fotografía de Esebene, Adobe stock

Los compromisos dirigidos a fortalecer la prensa independiente se alinean perfectamente con la declaración de OGP y sus pilares: transparencia, rendición de cuentas y participación.

Denunciantes:

- *Línea de acción:* Adoptar, implementar y reportar protecciones a denunciantes, de acuerdo con las buenas prácticas y estándares internacionales.
- *Acción:* Informar al público sobre los derechos de los denunciantes, entre otras acciones difundiendo información relevantes sobre mecanismos de protección.
- *Acción:* Asegurar que las autoridades competentes tengan el mandato, poder y recursos para facilitar y proteger a los denunciantes, especialmente cuando no existan canales adecuados para protegerlos.

Normas sobre los contenidos

- *Línea de acción:* Evaluar, reformar y revisar las normas sobre los contenidos (por ejemplo leyes de difamación, censura e incitación al odio) y regulación de medios (por ejemplo regulaciones de difusión públicas y privadas).
- *Acción:* Reformas para despenalizar las difamaciones y asegurar la libertad de prensa.
- *Acción:* Trabajar con empresas y organizaciones de la sociedad civil para establecer iniciativas de verificación de hechos sobre procesos electorales.
- *Acción:* Garantizar y proteger el derecho de los medios a investigar, criticar y expresar opiniones.
- *Acción:* Desarrollar mecanismos de monitoreo para dar seguimiento a las metas de los ODS.
- *Acción:* Asegurar que las regulaciones sobre medios promuevan una prensa libre, independiente y diversa.

Acceso:

- **Línea de acción:** Ofrecer a los medios libre acceso a todas las instituciones de Gobierno.
- Acción: Permitir que los medios registren (audio/visual) y difundan (televisión, radio, medios impresos y en línea) todas las discusiones y audiencias parlamentarias.
- Acción: Establecer centros de medios en todos los ministerios e instituciones y organizar conferencias de prensa regularmente.
- Acción: Establecer regulaciones sobre reuniones abiertas, de manera que todas las reuniones en donde se tomen decisiones sean abiertas y solamente sean cerradas por cuando existan razones válidas (por ejemplo, para proteger la privacidad).

Protecciones:

- **Línea de acción:** Establecer medidas sólidas de prevención, investigación y persecución de violencia en contra de periodistas.
- Acción: Establecer programas de protección para los periodistas que se encuentren en riesgo, por ejemplo, mecanismos de alerta y respuesta temprana.
- Acción: Establecer programas de investigación y asignar recursos para investigar y perseguir las amenazas y ataques a la libertad de expresión.
- Acción: Eliminar los estatutos que limiten las investigaciones sobre crímenes en contra de la libertad de expresión.
- Acción: Garantizar la protección efectiva de periodistas mujeres, y otras mujeres, de ataques de género en su trabajo.
- Acción: Establecer programas de capacitación para todas las autoridades responsables de proteger a los periodistas y la libertad de expresión.

Propiedad:

- **Línea de acción:** Revisar, enmendar y alinear las leyes nacionales de medios para asegurar que exista una diversidad, independencia y transparencia en la propiedad.
- Acción: Monitorear y publicar los beneficiarios reales de las empresas de medios como parte de la política de datos abiertos del Gobierno.
- Acción: Revisar y actualizar las regulaciones de propiedad cruzada para asegurar la diversidad, independencia y transparencia de los propietarios de los medios.
- Acción: Establecer marcos regulatorios y comisiones para limitar la propiedad de medios, monitorear la concentración de los medios y revisar las licencias.
- Acción: Establecer mecanismos que permitan al público participar en la revisión y aprobación de licencias y fusiones y adquisiciones.

Acceso digital:

- **Línea de acción:** Establecer leyes y otras medidas necesarias para asegurar que el internet sea libre y abierto.
- Acción: Eliminar cortes ilegales al servicio de internet y el bloqueo a sitios específicos.
- Acción: Establecer marcos regulatorios integrales para un internet abierto.
- Acción: Establecer la conectividad a internet como un derecho básico, con los mecanismos adecuados de fijación de precios para asegurar el acceso universal y la minimización de restricciones.
- Acción: Establecer estrategias de Gobierno para incrementar la conectividad entre ciertos grupos, incluyendo los marginados, en el país.
- Acción: Actualizar y mantener regulaciones robustas de neutralidad del internet para asegurar que no existan bloqueos o pagos priorizados por los contenidos.

Referencias

- ¹ OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- ² Knight Foundation, *American Views: Trust, Media and Democracy* (16 Jan. 2018), <https://knightfoundation.org/reports/american-views-trust-media-and-democracy>.
- ³ The World Wide Web Foundation, *Open Data Barometer: Global Report*, 4th ed. (May 2017), <https://opendatabarometer.org/4thedition/report/>.
- ⁴ See the *Collective Results* portion of this report for analysis as well as The B Team, *The Business Case for Protecting Civic Rights* (15 Oct. 2018), <http://www.bteam.org/announcements/the-business-case-for-protecting-civic-rights/>.
- ⁵ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "Who is a Defender" (2019), <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>.
- ⁶ Article 19, *Prevent–Protect–Prosecute: Acting on UN Human Rights Council Resolution 33/2* (2017), <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/09/Safety-of-Journalists-guide.pdf>.
- ⁷ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "Biography of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression - David Kaye" (2019), <https://www.ohchr.org/en/issues/freedomofopinion/pages/davidkaye.aspx>.
- ⁸ UN Gen. Assem., *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms* UN Doc. A/RES/53/144 (8 Mar. 1999), <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>.
- ⁹ CIVICUS Monitor, *Tracking Civic Space, State of Civil Society Report 2018* (6 Mar. 2018), <https://monitor.civicus.org/SOCS2018/>.
- ¹⁰ HRD Memorial Network, *Stop the Killings* (Front Line Defenders, 2018), https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/stk_-_full_report.pdf.
- ¹¹ Reporters Without Borders, *Violations of Press Freedom Barometer: The Figures in 2019* (2019), <https://rsf.org/en/barometer>.
- ¹² Reporters Without Borders, *Worldwide Round-Up of Journalists Killed, Detained, Held Hostage or Missing in 2018*, https://rsf.org/sites/default/files/worldwide_round-up.pdf; Business and Human Rights Resource Centre, "New report examines the role of businesses in protecting civic space" (Oct. 2016), <https://www.business-humanrights.org/en/new-report-examines-the-role-of-businesses-in-protecting-civic-space>.
- ¹³ European Fundamental Rights Agency (FRA). A, *Civil Society Space: Views of Organisations*, conference paper (Nov. 2018) 4, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-ec-colloquium-paper-civil-society-space_en.pdf.
- ¹⁴ International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), "Civic Freedom Monitor: Russia" (14 Feb. 2019), <http://www.icnl.org/research/monitor/russia.html>.
- ¹⁵ Associated Press, "Germany, US concerned by Hungary law on foreign-funded NGOs" (FOX News Network, LLC, 14 Jun. 2017), <https://www.foxnews.com/world/germany-us-concerned-by-hungary-law-on-foreign-funded-ngos>.
- ¹⁶ Mike Abramowitz, *Democracy in Retreat Freedom in the World 2019* (Freedom House, 2019), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat>.
- ¹⁷ Stockholm Centre for Freedom. "112 journalists given various jail sentences in Turkey in 2018." (SCF, 1 Jan. 2019) <https://stockholmcfr.org/112-journalists-given-various-jail-sentences-in-turkey-in-2018/>.
- ¹⁸ Media Foundation for West Africa (MFWA), "West African journalists dealing with detentions and assaults" (IFEX, 15 Apr. 2019), <https://www.ifex.org/africa/2019/04/15/west-africa-journalists-detentions/>.
- ¹⁹ Committee to Protect Journalists, *All But One Country in Americas Criminalize Defamation* (1 Mar. 2016), <https://cpj.org/2016/03/all-but-one-country-in-americas-criminalize-defama.php>.
- ²⁰ Ayee Macaraig, "From wars to Duterte: Philippine journalist 'holds the line'" (Yahoo! News, 12 Dec. 2018), <https://news.yahoo.com/wars-duterte-philippine-journalist-holds-line-072907459.html>.
- ²¹ Civil Rights Defenders, *Stop Harassment of Civil Society Organisations* (18 Aug. 2017), <https://crd.org/2017/08/18/kenya-stop-harassment-of-civil-society-organisations/>.
- ²² ICNL, *US Protest Law Tracker* (23 Apr. 2019), <http://www.icnl.org/usprotestlawtracker/?location=&status=enacted&issue=&date=&type=legislative>.
- ²³ FRA, *Criminalisation of Migrants in an Irregular Situation and of Persons Engaging with them* (Mar. 2014), <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>; FRA, *Fundamental Rights Considerations: NGO Ships Involved in Search and Rescue in the Mediterranean and Criminal Investigations* (2018), <https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/ngos-sar-activities>.
- ²⁴ Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The right tools for the right job: How OGP can help win the fight for civic space* (Washington, D.C.: OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf.



- ²⁵ Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- ²⁶ Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- ²⁷ Based on data from the CIVICUS monitor compiled by OGP Staff: <http://bit.ly/2LczeVS>
- ²⁸ OGP, “17 Memoria histórica del conflicto armado interno” (2015), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/17-memoria-hist-rica-del-conflicto-armado-interno>.
- ²⁹ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Norway_Action-Plan_2016-18.pdf.
- ³⁰ OGP, “08.2 Criterios sobre entrega de información en materia de violaciones de Derechos Humanos” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/082-criterios-sobre-entrega-de-informacion-en-materia-de-violaciones-de-derechos-humanos>.
- ³¹ OGP, “08 Media Transparency” (2014), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/08-media-transparency>.
- ³² Government of Ireland: Department of Public Expenditure & Reform, *Open Government Partnership: Ireland National Action Plan 2014 - 2016* (Jul. 2014), <https://www.opengovpartnership.org/documents/ireland-first-action-plan-2014-16>.
- ³³ Government of Italy, *Declaration of Internet Rights* (2015), https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/testo_definitivo_inglese.pdf.
- ³⁴ OGP, “05 Create favourable environment for media and journalism” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/05-create-favourable-environment-media-and-journalism>.
- ³⁵ OGP, “04 human rights violations complaint mechanism” (2018), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/04-human-rights-violations-complaint-mechanism>.
- ³⁶ Government of Mexico. “Base de datos de personas desaparecidas” (21 Nov. 2015), <http://gobabiertomx.org/resultados/5-base-de-datos-de-personas-desaparecidas/>.
- ³⁷ OGP, “28 Improving media freedoms” (2012), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/28-improving-media-freedoms>.
- ³⁸ OGP, “OGP Response Policy: Response Policy Cases” (2019), <https://www.opengovpartnership.org/ogp-response-policy/response-policy-cases>.
- ³⁹ OGP, *Statement by OGP’s Criteria and Standards Subcommittee regarding the Government of Hungary’s Participation in OGP* (Washington DC: OGP, 22 Jun. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/stories/statement-ogps-criteria-and-standards-subcommittee-regarding-government-of-hungary-s>.
- ⁴⁰ OGP, “Response Policy Case: Azerbaijan” (22 Apr. 2019), <https://www.opengovpartnership.org/ogp-response-policy/response-policy-case-azerbaijan>.
- ⁴¹ OGP, “Response Policy Case: Mexico” (5 Mar. 2019), <https://www.opengovpartnership.org/ogp-response-policy/response-policy-case-mexico>.
- ⁴² Sanjay Pradhan (OGP CEO on behalf of the Criteria and Standards Subcommittee), letter to Braam Hanekom (Board Member of PASSOP), 27 Sept. 2016, <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/PASSOP-September-2016.pdf>.
- ⁴³ OGP, “Turkey made inactive in the Open Government Partnership” (New York City, N.Y.: 21 Sept. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/stories/turkey-made-inactive-open-government-partnership>.
- ⁴⁴ OGP, *OGP Response Policy Case: Review and Resolution of Christopher Snow’s Letter of Concern, dated September 6, 2016, against the Government of Australia* (22 Jun. 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Australia_RP-Report_August2017.pdf.
- ⁴⁵ Transparency International, “Anti-Corruption Glossary” (2018), <https://www.transparency.org/glossary/term/whistleblowing>.
- ⁴⁶ Government of Ireland: Department of Public Expenditure & Reform, *Open Government Partnership: Ireland National Action Plan 2014 - 2016* (Jul. 2014), <https://www.opengovpartnership.org/documents/ireland-first-action-plan-2014-16>; <https://www.per.gov.ie/en/protected-disclosures-i-e-whistleblowing/>.
- ⁴⁷ Dr. Raj Chari, *Independent Reporting Mechanism (IRM): Ireland End-of-Term Report 2014–2016* (OGP, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ireland_EOTR_2014-16.pdf.
- ⁴⁸ European Federation of Journalists, Serbia: *Commission to solve wartime journalists’ murders expanded* (9 Aug. 2018), <https://europeanjournalists.org/blog/2018/08/09/serbia-commission-to-solve-wartime-journalists-murders-expanded/>.
- ⁴⁹ Committee to Protect Journalists, *The Road to Justice Breaking the Cycle of Impunity In the Killing of Journalists* (Oct. 2014), https://cpj.org/reports/road_to_justice2014-english.pdf.
- ⁵⁰ Saatchi & Saatchi Global, “‘Chronicles of Threats’ Battles Violence Against Journalists” (13 Apr. 2014), <http://saatchi.com/en-uk/news/chronicles-of-threats-battles-violence-against-journalists/>.
- ⁵¹ Saatchi & Saatchi Global, “Saatchi & Saatchi Celebrates at Cannes Lions 2014” (25 Jun. 2014), <http://saatchi.com/en-uk/news/saatchi-saatchi-at-cannes-lions-2014/>.
- ⁵² World Justice Project Rule of Law Index, “Mexico” (2019), <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MEX>.

- ⁵³ OGP, “05 Base de datos de personas desaparecidas:” (2013), <https://www.opengovpartnership.org/05-base-de-datos-de-personas-desaparecidas>; OGP, “04 Registro de detenidos:” (2013), <https://www.opengovpartnership.org/04-registro-de-detenidos>.
- ⁵⁴ FRA, *National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU* (Belgium: 2010), <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/national-human-rights-institutions-eu-member-states-strengthening-fundamental>.
- ⁵⁵ OGP, “17 Memoria histórica del conflicto armado interno” (2015), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/17-memoria-hist-rica-del-conflicto-armado-interno>.
- ⁵⁶ OGP, “08 Implementación del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)” (2017), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/08-implementaci-n-del-sistema-integrado-de-informaci-n-pa-ra-el-posconflicto-siipo>.
- ⁵⁷ Alan MacKenzi, “Colombia’s peace deal: Where is the peace?” (Deutsche Welle, 19 Jul. 2018), <https://www.dw.com/en/colombias-peace-deal-where-is-the-peace/a-44737961>.
- ⁵⁸ Margaret Atwood, “A year after her murder, where is the justice for Daphne Caruana Galizia?” (*The Guardian*, 16 Oct. 2018), <https://www.theguardian.com/commentis-free/2018/oct/16/murder-justice-daphne-caruana-galizia-malta>.
- ⁵⁹ Sofia Verza, *SLAPPs’ 5 W’s: a background of the Strategic Lawsuits Against Public Participation* (Columbia Univ., 12 Jul. 2018), <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/slapps-5-ws-background-strategic-lawsuits-public-participation/>.
- ⁶⁰ Verza, *SLAPPs’ 5 W’s*.
- ⁶¹ Emil Weber, “Malta: defamation no longer a crime - but new law has critics” (European Centre for Press & Media Freedom, 7 May 2018), <https://ecpmf.eu/news/legal/malta-defamations-no-longer-a-crime-but-new-law-has-its-critics>.
- ⁶² Weber, “Malta: defamation no longer a crime;” Verza, *SLAPPs’ 5 W’s*.
- ⁶³ Kevin O’Brien and Louis Tsilivis, “Ontario Court of Appeal clarifies test under ‘anti-SLAPP’ legislation,” (Osler, Hoskin & Harcourt LLP, 31 Aug. 2018), <https://www.osler.com/en/resources/regulations/2018/ontario-court-of-appeal-clarifies-test-under-anti-slapp-legislation>.
- ⁶⁴ A model anti-SLAPP law produced by the Institute of Justice is available here: <https://ij.org/wp-content/uploads/2015/07/anti-slapp-model.pdf>.
- ⁶⁵ This is based on findings from the *Democracy Index 2018* produced by The Economist Intelligence Unit and Civicus Monitor (see page 4). Tonuuree Basu and Denisse Miranda, *The right tools for the right job: How OGP can help win the fight for civic space* (Washington, D.C.: OGP, 2018) 4, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf.
- ⁶⁶ See ICNL, *Global Trends in NGO Law: Survey of Trends Affecting Civic Space: 2015-16*, vol. 7 issue 4 (Sept. 2016), <http://www.icnl.org/research/trends/trends7-4.pdf?pdf=trends7-4>.
- ⁶⁷ For example in Zambia, proposed new cybersecurity legislation is expected to curtail freedom of speech and expression in the country. The legislation, which is still to be enacted, would aggressively extend government authority into the online space, including measures like requiring all WhatsApp groups to register themselves and the identity of their administrator with the government. Kenya has adopted cybersecurity legislation, which has been criticized for the same failings.
- ⁶⁸ Committee to Protect Journalists, “Global Campaign Against Impunity” (2019), <https://cpj.org/campaigns/impunity/>.
- ⁶⁹ Josefine Karlsson, Charlotte Pruth and Eva Zillen, *Shrinking Civic Space: Addressing the Gendered Threats to Peacebuilding and Human Rights*, sess. report no. 15 (Stockholm Forum on Peace and Development, May 2017), https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-09/session_report_no_15.pdf.
- ⁷⁰ Some examples include: In August 2016, Turkish LGBT+ activist Hande Kader was brutally raped and murdered. In El Salvador, in the same year, human rights lawyer Bertha de Leon suffered a smear campaign involving the circulation of explicit sexual images. In India, a chemical substance was thrown at the tribal rights activist Soni Sori.
- ⁷¹ For example, Colombia, as part of its second action plan (2015–2017), has included a commitment to engage with LGBT+ groups and actors as part of developing a national policy that guarantees their rights and prevents discrimination. Montenegro made a similar set of commitments in its first action plan. Furthermore, EarthRights International has published a number of guidelines for working with human rights defenders in different contexts, especially from marginalized groups. Earthrights International, “Comments by EarthRights International on *Voices at Risk: Canada’s Guidelines on Supporting Human Rights Defenders*,” submitted to Global Affairs Canada (18 Jan. 2019), <https://earthrights.org/wp-content/uploads/Comments-by-Earthrights-International-on-Voices-at-Risk-FINAL.pdf>.



Informe global de OGP

Iniciativas anticorrupción

Contratación abierta • Beneficiarios reales



Photo by Kali9, Getty Images

Iniciativas anticorrupción

Enfoque

El tema de la anticorrupción es muy amplio, por lo que podrían elaborarse diversos informes únicamente sobre este tema. Este informe se enfoca en dos áreas de política en las que los miembros de OGP han usado sus planes de acción para alcanzar resultados significativos: contratación abierta y publicación de los beneficiarios reales de las empresas. Estos temas representan dos de las áreas más prometedoras, al tiempo que OGP continúa jugando un rol importante como catalizador de reformas.

Temas y hallazgos

- **Involucrar a los usuarios desde el inicio**

Los datos abiertos de contratación en particular funcionan mejor cuando los usuarios finales (como periodistas, empresas u organizaciones no gubernamentales) tienen la oportunidad de darle forma a cómo son presentados y cómo se deben utilizar.

- **Las reformas impulsan los resultados y la rendición de cuentas**

Identificar los medios por los cuales las personas pueden presentar quejas o llamar la atención de

actividades sospechosas es clave para asegurar que estos datos logren un impacto. Adicionalmente, las contrataciones, las licencias y las reformas fiscales pueden generar: (1) ahorro de ingresos y gastos; (2) igualdad de género en las contrataciones; (3) reducción de la evasión fiscal; (4) mayor confianza en los procesos de licitación y (5) mayor competitividad. Estos puntos son esenciales para argumentar a favor de estas intervenciones, pero también para identificar cuándo, cómo y dónde son más efectivas.

- **La calidad de los datos necesita mejorar**

Muchos datos en esta área no existen o no se han registrado de forma sistemática. Hay importantes vacíos en la actualización frecuente de los contratos y de los beneficiarios reales y usualmente la verificación es débil en ambos sistemas. En lo que se refiere a los beneficiarios reales, también hay vacíos legales significativos que deben cerrarse.

- **La estandarización e interoperabilidad son clave**

Cuando los datos se publican de manera fragmentada resulta difícil compararlos dentro y entre las jurisdicciones.



Informe global de OGP

Iniciativas anticorrupción

Contratación abierta

Puntos clave

La contratación abierta continúa ganando impulso y está en camino de convertirse en una norma global. Muchos gobiernos han asumido compromisos de contratación abierta a través de sus procesos de OGP, varios de los cuales han dado buenos resultados. Sin embargo, aún quedan desafíos importantes que requieren ir más allá del *statu quo* de las reformas de contratación:

- **Involucrar a los ciudadanos en el uso de los datos de contratación para generar impacto es clave:**

La mayoría de los compromisos de contratación abierta en OGP se enfocan exclusivamente en la publicación de información y no incluyen elementos para el uso de los datos como la retroalimentación de la ciudadanía. Involucrar a los usuarios podría ser más importante que la estandarización inmediata.

- **Es imperativo contar con datos de contratación de alta calidad:** La falta de datos de alta calidad sigue siendo un problema. La puntualidad y la integridad son esenciales para asegurar un mayor impacto. Además, la facilidad de uso es clave, específicamente publicar los datos en formatos legibles por máquinas, no en PDF.

- **La empoderación de las mujeres resulta en mejores procesos y resultados.** En gran medida, las mujeres han sido excluidas de los procesos de contratación pública. Para impulsar la equidad de género y un crecimiento económico más incluyente, es necesario promover una mayor recopilación y difusión de datos desagregados por género, políticas sensibles al género y participación ciudadana.



The background image shows a port area with several blue shipping containers stacked vertically. A worker in a dark shirt and shorts is visible on the left, handling a white bag. The containers have some markings, including 'JPLU 302 61 8 226' on one of them. The scene is outdoors, and the lighting suggests it might be daytime.

La contratación es un componente vital del gasto del Gobierno. A nivel mundial, los gobiernos gastan cerca de US\$ 9,5 billones –o 15% del PIB global– en contratos con empresas para la compra de bienes y servicios.¹ La contratación constituye cerca del 30% de los gastos del Gobierno en países con altos ingresos. En países de ingresos medios y bajos, el promedio es de 50%.²

- La corrupción es un problema muy serio que ocurre durante los procesos de contratación. Según la OCDE, la Comisión Europea y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), la contratación pública representa el mayor riesgo de corrupción para los gobiernos.³ Datos de la UNODC afirman que la corrupción tiene el potencial de reducir el valor de los contratos públicos entre el 10 y un 25%.⁴ La mayoría de los casos de soborno procesados en virtud de la Convención Antisoborno de la OCDE involucraron sobornos durante el proceso de contratación.⁵ El costo financiero de la corrupción, sin mencionar el costo humano, en este sector es significativo.
- La importancia de la contratación pública va mucho más allá que la anticorrupción. Este tema tiene un impacto significativo en la eficiencia del Gobierno, la relación calidad-precio y la competencia leal. Un estudio reciente de 3,5 millones de registros de compras en toda Europa encontró una clara correlación entre la publicación de información sobre las licitaciones y una menor probabilidad de contratos de una sola oferta, lo que equivale a un ahorro de alrededor de €3,6-6,3 mil millones por año. Este estudio también encontró que los contratos de una sola oferta son entre un 7 y un 10% más caros.⁶

“Tanjung Priok Port, Jakarta, sitio de una importante inversión de infraestructura”. Fotografía de Beawiharta Beawiharta, Reuters



“Mejoras viales en Kenia.” Fotografía de Computerwhiz417, flickr

El caso de la contratación abierta

¿Qué es la contratación abierta?

En esencia, la contratación abierta consiste en: 1) la divulgación afirmativa de la información y 2) participación, seguimiento y supervisión. De acuerdo con la Open Contracting Partnership (OCP) “la contratación abierta se refiere a la publicación y uso de información abierta, accesible y a tiempo en las contrataciones del Gobierno, para involucrar a los ciudadanos y empresas en la identificación y resolución de problemas”.⁷ Cabe mencionar que la contratación abierta consiste en la divulgación y participación a lo largo de toda la cadena de contratación, incluyendo la planeación, licitación, adjudicación e implementación. También puede cubrir temas no relacionados con la contratación como licencias y contratos de extracción.

¿Cuáles son los beneficios?

La contratación abierta puede mejorar la relación calidad-precio, la eficiencia, la competencia, la calidad de los servicios y la integridad pública. Los datos de contratación abierta pueden permitir una supervisión

efectiva de los servicios del Gobierno al revelar a quién recibe qué recursos por qué servicios, así como la forma en la que fueron seleccionados, si entregaron a tiempo y la calidad del trabajo. Esto puede exponer anomalías que ayuden al público y a los funcionarios identificar procesos de contratación ineficientes o no competitivos, en que los servicios ofrecidos fueron de mala calidad, entregados fuera de tiempo o demasiado costosos. A su vez, esto puede ayudar a identificar posibles sobornos o colusión durante el proceso de contratación. (Ver *Idiot's Guide to Looting Public Procurement and Getting Rich Quickly*⁸ y *Red Flags for Integrity: Giving the Green Light for Open Data Solutions*⁹ para una revisión más profunda de cómo detectar este tipo de anomalías).

Adicionalmente, la transparencia en el anuncio y la adjudicación de las licitaciones pueden alentar a empresas nuevas o más pequeñas a participar en los procesos de contrataciones públicas y aclarar las diferencias demográficas en quienes están participando. Esto puede promover el desarrollo sostenible y obtener bienes y servicios de mayor calidad. La



publicación y uso de datos de contratación abierta para el seguimiento y supervisión ayudan a lograr una serie de objetivos que se refuerzan mutuamente:

- Conseguir una mejor relación precio-valor y eficiencia para los gobiernos;
- Crear una competencia más justa y condiciones de competencia más justas para las empresas, especialmente para las más pequeñas;
- Ofrecer bienes, obras y servicios de mejor calidad para los ciudadanos.
- Prevenir fraude y casos de corrupción y
- Promover un análisis más inteligente y mejores soluciones para los problemas públicos.¹⁰

Existe evidencia empírica de las ventajas de la contratación pública. Un estudio del Banco Mundial publicado en el 2017 en el que participaron 34.000 empresas de 88 países encontró que una mayor

transparencia en el proceso de contratación (así como mecanismos de quejas efectivos y sistemas de auditorías externos) llevan a una mayor competencia, particularmente de parte de empresas pequeñas, y menos sobornos a funcionarios.¹¹

Muchos países están empezando a observar los beneficios de la contratación pública. En Ucrania, tras la creación de la plataforma de contratación ProZorro, se duplicó el número de mercados privados de contratación. Además, en los procesos en los que más de tres empresas participan en las licitaciones, el Gobierno de Ucrania se ahorra en promedio 30%¹². Además, el número de proveedores por entidad contratante aumentó dramáticamente en un 45%¹³. En Paraguay, el menor costo de los suministros de oficina, logrado mediante la mejora de la plataforma de compras en línea del país, ha ahorrado a los contribuyentes al menos PYG 400 mil millones (aproximadamente US\$ 68 millones).¹⁴



LESSONS FROM REFORMERS

Colombia uses open contracting to save school meals

Debido a que existían casos documentados de corrupción en la provisión de comidas escolares, el Gobierno de Colombia publicó información sobre el ciclo completo de contrataciones del programa de alimentación escolar de Bogotá como parte de su plan de acción 2015-2017 de OGP. Gracias a que trabajó con proveedores más pequeños, estableció precios mínimos y máximos e implementó principios de contratación abierta, el Gobierno logró ahorros de entre un 10 y 15%. Además, cuadruplicó la cantidad de proveedores que participaron en el proceso de contratación. La transparencia en el proceso de licitación ayudó a romper un presunto plan de fijación de precios de \$ 22 millones.¹⁵

Contratación abierta en el mundo

La contratación abierta es una norma global emergente. En el año 2015, el G20 reconoció que la apertura en la contratación es un elemento clave en sus Principios de Datos Abiertos de Anticorrupción¹⁶ y Principios para Promover la Integridad en los Procesos de Contrataciones.¹⁷ En la Cumbre Anticorrupción que se llevó a cabo en el Reino Unido en 2016, 14 países se comprometieron a hacer que la contratación pública sea abierta por defecto, proponiendo por primera vez

“una visión concreta de datos accesibles y utilizables en toda la cadena de contratación pública”.¹⁸ Poco después, en la Cumbre Mundial OGP 2016, los gobiernos de Colombia, Francia, México, el Reino Unido y Ucrania fundaron Contracting 5 (C5) para avanzar en la contratación abierta.¹⁹ La Declaración de París sobre Gobierno Abierto, firmada por todos los miembros de OGP en 2016, se comprometió a promover la contratación pública en su primera “acción colectiva”²⁰

Al mismo tiempo, el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA) se ha convertido en un

¹⁵“Bogotá: niños en la escuela pública disfrutaban de almuerzos contratados competitivamente”. Fotografía de la Secretaría de Educación, Bogotá



estándar global. Como estándar global, sin derechos de propiedad, el EDCA define un modelo común de datos para divulgar datos y documentos en todas las etapas del proceso de contratación.²¹ Hoy, 19 países

(en diferentes niveles de Gobierno) están divulgando datos de contrataciones en formato EDCA²² y más de 50 países están adoptando procesos de contratación abierta en general.²³



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Uso del proceso de OGP para implementar el estándar EDCA en Nigeria

Después de incorporarse a OGP en 2016, el Gobierno de Nigeria, a través de su primer plan de acción de OGP (2017-2019), se comprometió a adoptar el estándar EDCA en sus sistemas públicos de contratación. El Gobierno decidió priorizar reformas en ministerios clave, incluyendo Energía, Transporte, Obras, Agricultura, Salud, Educación Delta Níger, Ambiente y Minerales Sólidos. Es importante destacar que el Gobierno se comprometió no sólo a divulgar información en formato EDCA, sino también a establecer un consejo de contrataciones multiactor y a capacitar a las organizaciones de la sociedad civil, al sector privado y a los medios en el uso de la nueva plataforma como una manera de mejorar la participación ciudadana en los procesos de contrataciones.²⁴

.....

“Escuela Nkwoji Migrant Fishermen en Anambra Nigeria no está terminada debido a procesos de contratación ineficientes.” Fotografía de PPDC

Contratación abierta en OGP

La mayoría de los miembros de OGP han aprovechado la plataforma para promover la contratación pública. Desde el inicio de OGP en 2011, más de tres cuartas partes de sus miembros han adoptado al menos un compromiso relacionado con la contratación abierta. Un poco más de la mitad de los miembros de OGP tienen un compromiso activo de contratación abierta (bien sea en el plan de acción de 2017-2019 o en el de 2018-2020).²⁵ De hecho, la contratación abierta es ya una de las áreas de políticas más comunes para los compromisos de OGP. En términos de contenido, este subconjunto de compromisos de OGP ha cubierto diversos temas, desde la creación de portales de datos para la publicación de información de adquisición, hasta la alineación de los datos de contratación con el EDCA.²⁶

De acuerdo con el Mecanismo de Revisión Independiente

(IRM por sus siglas en inglés) que evalúa la calidad de la implementación de los compromisos de OGP, los compromisos de contratación abierta tienden a generar mejores resultados que otros compromisos. Más de dos de cada cinco compromisos de contratación abierta lograron cambios significativos en los niveles de transparencia en las contrataciones.²⁷ Esto es más del doble de la tasa de compromisos “exitosos” en general.

Aun así, los compromisos continúan enfocándose en la divulgación de información y no en la participación ciudadana. Por ejemplo, no se registraron compromisos de contratación abierta que resultaran en un aumento significativo de los niveles de participación ciudadana o en una mayor rendición de cuentas. Como se puede observar en la siguiente sección, involucrar a los usuarios es el siguiente paso clave.

Las fronteras de la contratación abierta

A pesar de la fuerza relativa de los compromisos de contratación abierta en OGP, aún hay mucho trabajo por hacer. En este capítulo, presentamos una hoja de ruta para avanzar en las fronteras actuales de las reformas de contratación abierta. En particular, las secciones se agrupan en tres áreas de reformas sugeridas:

- Involucrar a usuarios a nivel de sector
- Divulgar datos de mayor calidad
- Empoderar a las mujeres a través de la contratación abierta

Involucrar a los usuarios a nivel de sector

Para muchos países, mejorar la utilización de los datos de contratación puede ser más factible cuando se enfoca en un problema o sector determinado. Trabajar con los actores interesados en un sector en particular que están tratando de resolver un conjunto

de problemas en concreto puede ser un medio eficaz y costo-efectivo para obtener más datos. Los diferentes actores podrán hablar sobre diferentes temas, desde grandes proyectos de infraestructura, la construcción de hospitales hasta el proceso de concesión de licencias para contratos petroleros. Es importante destacar que el estándar EDCA está alineado a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas y a la Iniciativa de Transparencia del Sector de la Construcción y puede apoyar el establecimiento de reformas creadas en el marco de dichas iniciativas, como se destaca en el recuadro “Lecciones de los reformadores: El caso de la contratación abierta en infraestructura” más adelante en esta sección.

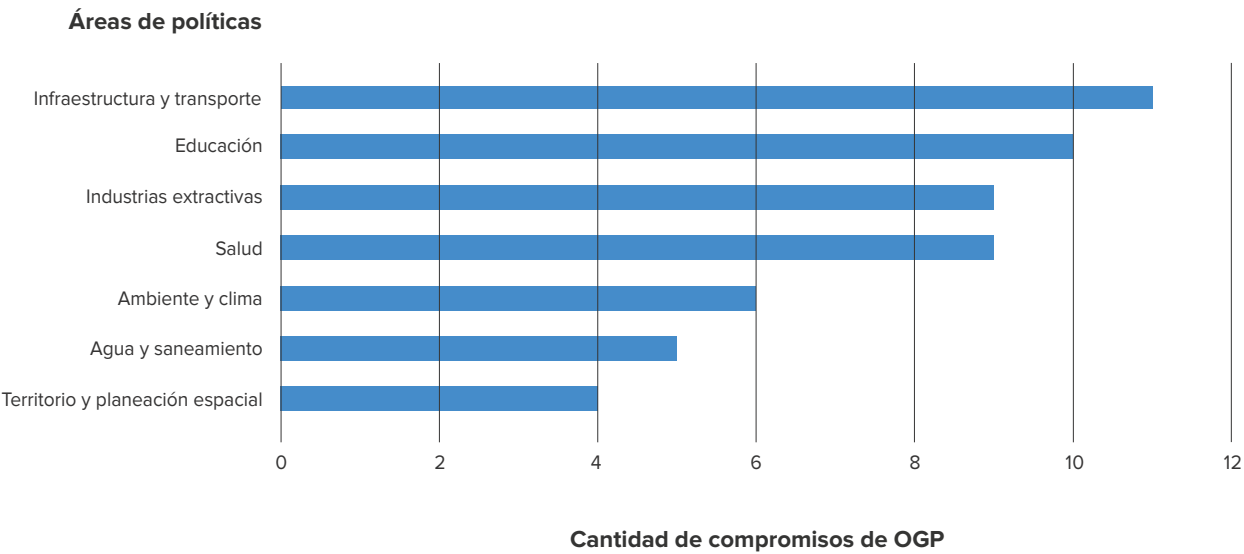
En general, los miembros de OGP están adoptando un enfoque intersectorial o no especificado en sus reformas de contratación abierta. Solo uno de cada cinco compromisos de contratación abierta hace



referencia a un área de política específica. Si bien la mayoría de los compromisos de contratación abierta carecen de un enfoque sectorial, aquellos que hacen referencia a sectores específicos tienden a tratar temas de infraestructura y ambientales. Los sectores más comunes abordados por los compromisos de contratación abierta se enumeran en la siguiente página en la figura 1, la cual revela que el enfoque sectorial más

común es infraestructura. Además, existe un puñado de compromisos de contratación abierta que hacen referencia a las industrias extractivas, el territorio y otros temas ambientales como el clima. Otro subconjunto de compromisos se centra en la contratación en servicios públicos, como educación, salud y agua. En particular, no hay compromisos de contratación abierta que incorporen una perspectiva de género explícitamente

FIGURA 1: Muchos compromisos de contratación abierta de OGP se enfocan en temas de infraestructura.



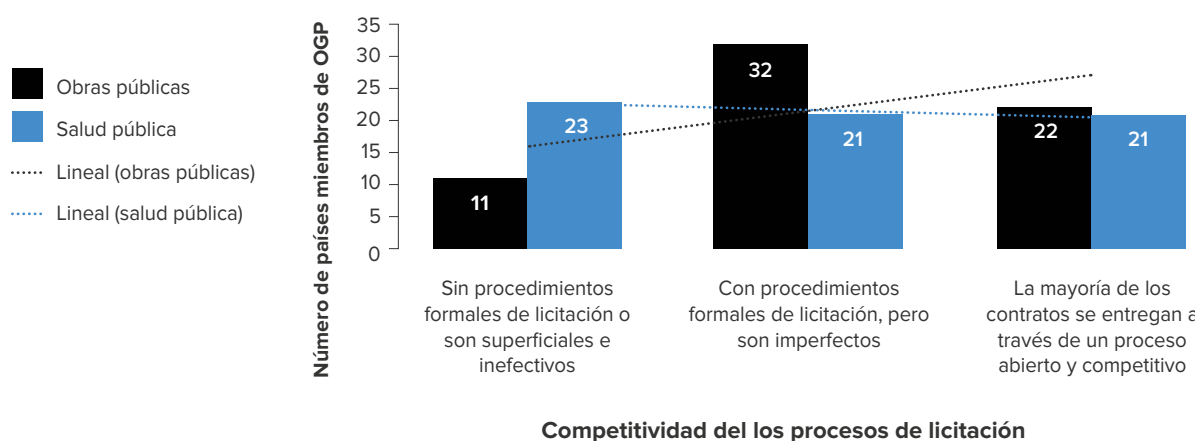
Fuente: Datos de compromisos de OGP, diciembre 2018²⁸ (n=191)

Los procedimientos de contratación, así como los riesgos asociados con ellos, varían ampliamente entre los distintos sectores. Dada la disparidad entre los sectores en las políticas de contratación, un enfoque sector por sector para la contratación abierta puede abordar áreas particulares de alto riesgo. Por ejemplo, con datos del Índice de Estado de Derecho del World Justice Project, la figura 2 muestra que un grupo de expertos nacionales considera que los procedimientos de licitación son más sólidos para las obras públicas que para la salud. Específicamente, los expertos legales encuestados en los países de OGP percibieron que, si bien no son perfectos, los procedimientos de licitación de obras públicas son más formales que los de salud pública.²⁹ El dinero destinado a infraestructura a menudo es considerablemente más alto, por lo que es relativamente positivo. No obstante, se subraya el mensaje de que los gobiernos pueden realizar evaluaciones de riesgo para identificar a los sectores más propensos a las ineficiencias y la corrupción en su jurisdicción y planificar sus reformas de contratación abierta que respondan a dichos riesgos.

Tal como ocurre con los datos abiertos de forma más general, el solo hecho de publicar datos de contratación no es suficiente. Para lograr mejoras en la gobernanza, la divulgación de datos debe cumplir con varias condiciones fundamentales como la publicidad y el espacio para la participación ciudadana. Para que las personas usen los datos, éstos deben estar bien publicitados y ser utilizables. En algunos casos esto puede requerir el desarrollo y publicación de información en portales en los que los usuarios tengan fácil acceso a la información. (Por ejemplo, los periodistas que trabajan en el sistema de salud podrían requerir el acceso a datos de contrataciones en salud en el sitio web de la administración del hospital. De igual forma, las organizaciones ambientales podrían requerir acceso a los principales contratos de extracción en el Ministerio de Minas).

FIGURA 2. Expertos de los países de OGP consideran que los procesos de licitación de obras públicas son más abiertos que aquellos de salud pública

Los expertos eligieron la declaración más cercana a sus opiniones sobre las contrataciones del Gobierno en las principales obras públicas (aeropuertos, autopistas, centrales eléctricas, etc.) y las compras de salud pública (es decir, el dinero asignado a medicamentos, vacunas, equipos médicos, edificios, etc.) en su país. (n = 130)

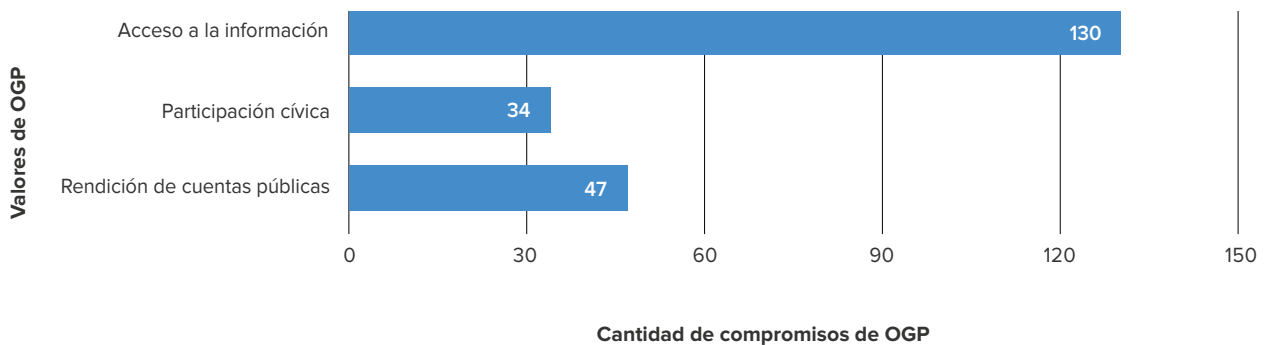


Fuente: World Justice Project, Índice del Estado de Derecho 2017-2018, QRQ 46, QRQ 50

Aunque la contratación abierta requiere el uso de datos y participación activa de la ciudadanía, la mayoría de los compromisos de contratación abierta en OGP se han centrado exclusivamente en la divulgación de información. La figura 3 muestra que se han desarrollado cerca de cuatro veces más com-

promisos enfocados en la divulgación de información que en la participación cívica o en la rendición de cuentas. Además, aproximadamente una tercera parte de los compromisos de contratación abierta de OGP se refieren específicamente a los principios de datos abiertos.³⁰

FIGURA 3. La mayoría de los compromisos de contratación abierta se enfocan en la divulgación de información.



Fuente: Datos de compromisos de OGP, diciembre 2018.³¹ (n=193)



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

El caso de la contratación abierta en infraestructura

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, las ineficiencias en la infraestructura pública – medida por la brecha entre el nivel de inversión pública y la cobertura/calidad de la infraestructura resultante – alcanza alrededor de un 30%.³² Adicionalmente solo cerca de una tercera parte de los países de OGP cuentan con un proceso abierto y competitivo de licitación para las obras públicas, como se demuestra en la figura 2. La contratación abierta puede ayudar a abordar estos temas. En particular la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST por sus siglas en inglés) es un mecanismo importante que ayuda a implementar la contratación abierta en infraestructura a través de la divulgación de información en puntos clave del ciclo de los proyectos, un proceso de revisión independiente, participación multiactor y el establecimiento de canales para rendición de cuentas sociales.

Los compromisos de OGP que se han enfocado en implementar CoST ya han logrado alcanzar resultados importantes. En Honduras, el Gobierno divulgó datos de alrededor de 1.000 proyectos, incluyendo alianzas público-privadas. En Ucrania, la revisión de más de 120 contratos de reparación de carreteras públicas condujo a la identificación de diversos temas como trabajos de baja calidad y discrepancias de precios. Tal vez aún más importante es que estos compromisos han resultado en una mayor participación ciudadana y en la generación de cambios concretos en políticas.

Ejemplo: La participación ciudadana marca una diferencia en Malawi

CoST Malawi estableció varios canales para permitir a los ciudadanos expresar sus preocupaciones sobre proyectos de infraestructura pública.

“Ciudadanos monitorean la construcción del Canal Seco, una nueva carretera que conecta el mar Caribe con el Pacífico.” Fotografía de CoST Honduras





A través de un servicio de mensajería SMS y de debates públicos en la radio, la ciudadanía puede compartir comentarios e interrogar a los responsables de la toma de decisiones. Además, CoST Malawi hizo un esfuerzo para involucrar a los medios de comunicación a través de la capacitación y los “Premios a los Medios” que reconocen reportajes excelentes sobre temas clave en la infraestructura pública. En cuanto a los impactos, CoST Malawi ayudó a rescindir un contrato en una carretera pública que incluía trabajos de mala calidad y precios inflados. Este resultado se asemeja a aquellos que CoST ha logrado en otros lugares, como garantizar la reparación de un puente defectuoso en Ucrania y ayudar a detener la contaminación ambiental en una zona de construcción en Honduras.³³

Elementos esenciales para aumentar el uso de los datos de contratación

Alinear el suministro de datos con las demandas del usuario

Investigaciones anteriores muestran que a menudo existe una falta de coincidencia entre la oferta y la demanda de datos en los países de OGP.³⁴ Muchos países primero desarrollan plataformas de datos abiertos y más adelante involucran a los actores interesados y fomentan su uso. Identificar y consultar a los actores interesados antes del desarrollo de una nueva plataforma de contratación puede ayudar a adaptar la divulgación de información para satisfacer las necesidades de los usuarios. Por ejemplo, como parte de su plan de acción de OGP más reciente, el Gobierno de Estados Unidos colaboró con periodistas de investigación y organizaciones de la sociedad civil durante el diseño de un nuevo portal de datos de gastos para garantizar que el producto final fuera útil y utilizable. El resultado final fue que los datos y el sitio

(www.usaspending.gov) se desarrollaron en dos vías paralelas: una para el público en general y otra para los investigadores.³⁵

Es importante recordar que consultar a los usuarios significa mejores datos, no necesariamente más datos. La priorización es importante e involucrar a los usuarios finales en las etapas iniciales de la reforma puede ayudar a los gobiernos a determinar qué campos de datos son más importantes para la publicación.

Asegurar que los datos de contratación sean prácticos

Para que los usuarios utilicen los datos publicados, éstos deben ser utilizables y procesables. A menudo, esto requiere traducir los datos de contratación en bruto a nuevos formatos que brinden información a diferentes audiencias. Por ejemplo, establecer y dar seguimiento a indicadores clave de rendimiento puede ayudar a los usuarios a medir los avances en resultados particulares. Ejemplos de indicadores incluyen el porcentaje de nuevos proveedores que licitaron, el porcentaje de

ahorro total y el porcentaje de contratos implementados a tiempo. Actualmente existe una gran cantidad de recursos relevantes que pueden ser utilizados. La OCP desarrolló una lista de indicadores alineados con el uso final de los datos de contratación,³⁶ junto con una guía sobre la mejor manera de vincularlos a los datos en formato EDCA.³⁷ La OCP también desarrolló guías de usuario,³⁸ un directorio de herramientas³⁹ y una nueva herramienta para recopilar y analizar datos de EDCA.⁴⁰

Como una forma de abordar la integridad pública en particular, la incorporación de herramientas de alerta también puede hacer que los datos sean más prácticos para los usuarios. Estas herramientas, como las que desarrolló Development Gateway en colaboración con el OCP, pueden ayudar a identificar posibles riesgos de corrupción utilizando datos de contrataciones sin procesar.⁴¹ Por ejemplo, desde finales de octubre de 2018 el Servicio de Auditoría del Estado de Ucrania realiza una verificación automática de las licitaciones en el sistema de contratación electrónica del país, basado en 35 indicadores de riesgo.⁴² Incorporar este tipo de herramientas en los sistemas existentes es mucho más fácil cuando los datos de contratación subyacentes se encuentran en un formato estandarizado como el EDCA. Las alertas también son más útiles si los datos se actualizan proactivamente (y regularmente). Sin un compromiso de actualización oportuna, el análisis será difícil.

Asegurar que los datos sean interoperables

Otra forma importante de hacer los datos de contrataciones más prácticos es vincularlos a través de sectores gubernamentales clave. Por ejemplo, los datos de los contratistas son más útiles cuando están vinculados a los registros de propiedad real o a los portales que rastrean grandes proyectos de infraestructura. Del mismo modo, los datos sobre gastos de contratación proporcionan una imagen más completa cuando se vinculan a los datos presupuestarios y de gastos reales del Gobierno.⁴³ El OCP reconoce que esta es la razón por la cual el uso de identificadores únicos en los datos de contrataciones (como se incluye en el esquema EDCA) es tan importante.⁴⁴

Recolectar y cerrar los vacíos en la retroalimentación

Los gobiernos deben establecer mecanismos claros de retroalimentación y ofrecer al público la oportunidad de actuar sobre los datos de contrataciones divulgados, presentando quejas, reportando irregularidades o sugiriendo mejoras. Idealmente estos mecanismos estarían institucionalizados y permitirían una interacción entre el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado, tanto dentro como a través entre sectores. Lo que es más importante, los gobiernos deben cerrar el círculo de retroalimentación al responder y actuar en consecuencia a los comentarios recibidos. La supervisión efectiva y la participación continua de los usuarios requieren que los órganos de supervisión responsabilicen a los funcionarios, a través de sanciones y otras penalidades, en respuesta a comportamientos inadecuados. La plataforma DoZorro que se describe en el siguiente recuadro, “Lecciones de los reformadores: Empoderando a las personas como vigilantes ciudadanos en Ucrania” representa un ejemplo de una plataforma que incentiva el uso de datos de contratación abiertos para generar impacto.





LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Empoderando a las personas como vigilantes ciudadanos en Ucrania

Después del exitoso lanzamiento de la plataforma de contrataciones digitales de ProZorro en el año 2015, Ucrania lanzó DoZorro en noviembre de 2016, como parte de su plan de acción 2016-2018 de OGP.⁴⁵ DoZorro es una plataforma de seguimiento de contrataciones públicas que permite a los ciudadanos enviar comentarios, incluyendo alertas de posibles irregularidades y reportes de violaciones en el sector de contrataciones públicas. Según el Gobierno, más de 700.000 usuarios han visitado el sitio desde su lanzamiento y alertado sobre cerca de 74.000 puntos que les generan preocupación, de los cuales se encontró que 20.000 están relacionadas con violaciones reales a las reglas y principios de la contratación pública.⁴⁶

Aún más importante es que el Gobierno tomó medidas concretas para actuar sobre los comentarios de los ciudadanos, por ejemplo, dirigiendo apelaciones a los organismos de control, cambiando las licitaciones e iniciando investigaciones formales.⁴⁷ De esta forma el Gobierno creó y promovió un ambiente para responder a las quejas de los usuarios. Hoy, un grupo de seguimiento recién creado está trabajando en el diseño de políticas para mejorar la puntualidad y eficiencia de los procesos de cumplimiento. Al mismo tiempo, Transparencia Internacional Ucrania está logrando avances en la creación de herramientas tecnológicas alimentadas por inteligencia artificial que revelan el potencial de automatizar el seguimiento de los riesgos de violación.

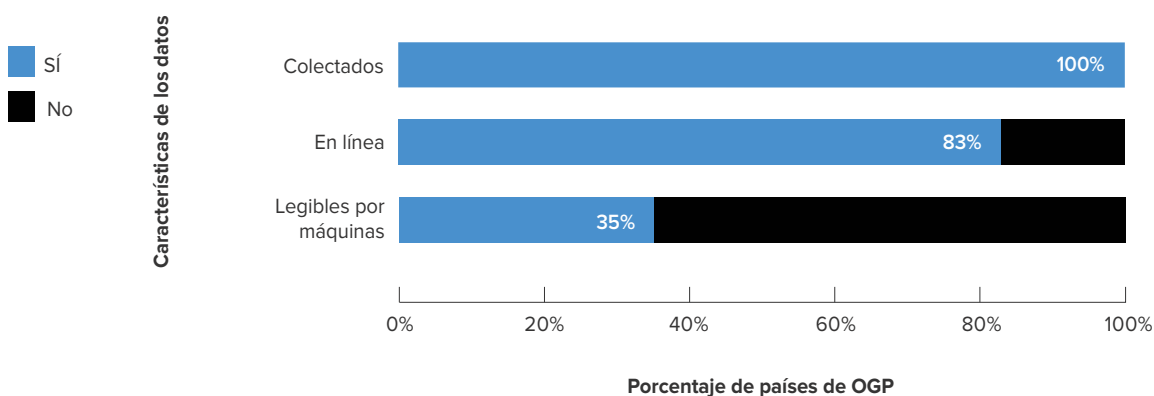
Fotografía del Gabinete de Ministros de Ucrania

Publicación de datos de contratación de alta calidad

La usabilidad de los datos de contratación en línea es una restricción vinculante. Un factor importante para lograr impactos a través de la liberación de datos de contratación es garantizar que sean utilizables. Según el Barómetro de Datos Abiertos de la Web's Foundation, los países de OGP tienen un buen desempeño en la recopilación y divulgación de información de contratación. Sin embargo no ocurre lo mismo con las

medidas de usabilidad de datos, como la puntualidad y la facilidad de lectura por máquina. Como se ilustra en la figura 4 a continuación, todos los países de OGP actualmente recopilan información de contratación. Cuatro de cada cinco países de OGP publican esta información en línea, independientemente del formato. Sin embargo, solo alrededor de un tercio de los países publican información de contratación en un formato legible por una máquina, facilitando su uso

FIGURA 4. La mayoría de los países de OGP publican datos de contratación pero la legibilidad por máquina continúa siendo un reto.



Fuente: Barómetro de Datos Abiertos, 4th and Leaders Edition, 2017-2018⁴⁸ (n=65)

La integridad de la información también es fundamental. Si bien es difícil de medir, es un componente clave de la calidad de la información. Se pueden implementar reglas y procedimientos para garantizar que la divulgación sea la norma. Los “Principios para la transparencia comercial en los contratos públicos” pueden

servir como un sólido punto de partida.⁴⁹ (Consulte el recuadro “Orientaciones y estándares: Principios para la transparencia comercial en los contratos públicos” en la página siguiente).

Principios para la transparencia comercial en contratos públicos.⁵⁰



“El tren subterráneo de Buenos Aires”. Fotografía de Hernán Piñera, Flickr

Transparencia por diseño

1. La contratación pública se debe diseñar para la transparencia y la eficiencia
2. La publicación completa de los contratos debe ser la norma
3. Se debe divulgar la información necesaria para poder evaluar la relación precio-valor.

Excepciones en el interés público

4. La información se debe editar por razones de sensibilidad comercial cuando el interés público por ocultar la información es mayor que el interés público por la divulgación
5. La prueba del interés público debe tener en cuenta los beneficios económicos más amplios del intercambio de información comercial, así argumentos a favor de la rendición de cuentas y el derecho del público a saber.
6. Todas las ediciones deben ser marcadas claramente con el motivo de la edición.
7. Los gobiernos deben emitir una guía clara a las entidades públicas, agencias y firmas sobre la publicación de contratos y

cuándo la información puede ser exenta de publicación por razones comerciales.

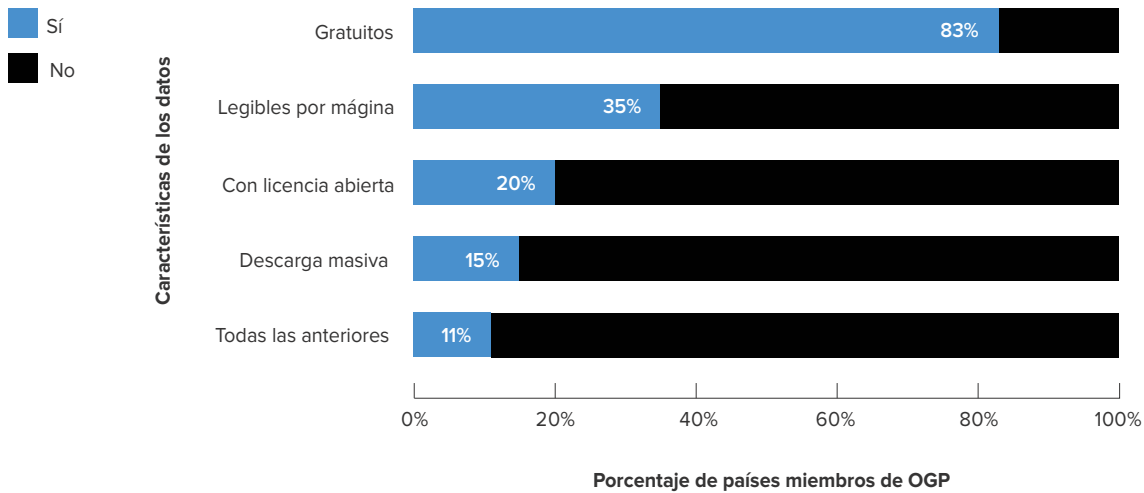
Un proceso claro y robusto

8. Donde se permita la edición, debe haber un proceso claro para determinar qué se edita, por qué, por cuánto tiempo y con qué proceso de apelación.
9. Debe haber un sistema para asegurar que los contratos y la información de los contratos efectivamente se divulguen en la práctica.
10. Donde se otorgue la exención para divulgar información por motivos de sensibilidad comercial, debería ser motivo para un mayor escrutinio a través de mecanismos de supervisión.

Existen otros aspectos de los datos abiertos que pueden seguir mejorando. Además de la legibilidad por máquinas, otros elementos importantes de los datos abiertos, como se encuentran en la Definición Abierta establecida por Open Knowledge International,⁵¹ son que los datos deben ser gratuitos, descargables de una vez y con licencia abierta. La figura 5 muestra el desempeño de los países de OGP en estas medidas, en relación con su divulgación de datos de contratación. El análisis revela que el costo de los

datos no es un problema generalizado pero que los problemas de licencias abiertas y descargas masivas son mucho más comunes. La barra que se encuentra en la parte inferior del gráfico muestra que sólo alrededor de 1 de cada 10 países de OGP cumple con cada uno de estos requisitos clave de datos abiertos. Según esta definición, el Barómetro de Datos Abiertos considera que solo siete países de OGP divulgan datos de contratación abierta

FIGURA 5. Pocos países de OGP reúnen todos los elementos de divulgación de datos abiertos relacionados con contrataciones.



Fuente: Barómetro de Datos Abiertos, 4th and Leaders Editions, 2017-2018.⁵² (n=65)

En términos de cobertura de datos, el alcance se puede ampliar más allá de las contrataciones. Si bien los países aún deben hacer mucho más para abarcar todo el alcance de los contratos públicos, incluidos bienes, servicios e infraestructura, también deberán expandirse a los contratos relacionados con las asociaciones público-privadas y las principales concesiones o licencias, incluidos los contratos de petróleo y gas (de acuerdo con con la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas).

Empoderar a las mujeres a través de la contratación abierta

En gran medida, las mujeres han sido excluidas de los procesos de contratación pública. Aunque la contratación pública representa el 15% del PIB en todo el mundo, el Centro de Comercio Internacional (ITC por sus siglas en inglés) estima que las mujeres empresarias obtienen sólo el 1% de todos los contratos públicos.⁵³ Según datos del ITC, el acceso limitado a la información sobre licitaciones, la falta de comprensión sobre los procedimientos y la incapacidad para cumplir con los requisitos son algunas barreras importantes que las mujeres empresarias enfrentan.⁵⁴ Por ello, la política de contratación pública es una herramienta importante que los gobiernos pueden utilizar para promover activamente la igualdad de género.

Una mayor participación de las mujeres en la contratación pública tiene sentido financieramente. La expansión del acceso de las mujeres a las oportunidades de contratación pública puede tener importantes efectos secundarios en la economía. Por ejemplo, las mujeres reinvierten hasta el 90% de sus ganancias en sus familias y comunidades, en comparación con los hombres que invierten el 35%. Esto destaca el papel de las empresas propiedad de mujeres tienen como un importante motor para el crecimiento.⁵⁵ Las empresas propiedad de mujeres también tienden a emplear más mujeres que hombres (en el 40%, la mayoría de los empleados son mujeres).⁵⁶ Además, la inclusión de mujeres en el proceso de contratación puede alterar la implementación de un proyecto, especialmente en situaciones en las que ellas se ven afectadas de manera desproporcionada, como el desplazamiento.⁵⁷

Recolección y divulgación de datos

Existe una falta generalizada de datos de contratación desagregados por género.⁵⁸ Esto puede dificultar la identificación de qué tan efectivamente las empresas propiedad de mujeres participan en el proceso de contratación pública. Como resultado, uno de los

primeros pasos es recopilar y divulgar mejores datos sobre empresas propiedad de mujeres. (Consulte el recuadro “Es bueno saberlo: Definición de un negocio propiedad de mujeres”, para consultar las definiciones). Los datos sobre las preguntas básicas que presentamos a continuación establecerán puntos de referencia importantes y ayudarán a identificar el alcance del problema:

- ¿Cuántas empresas del país o región son propiedad de mujeres?
- ¿Cuántas empresas administradas por mujeres están registrados como contratistas del Gobierno?

ES BUENO SABERLO

Definición de un negocio propiedad de mujeres

Si bien las definiciones varían de un contexto a otro, es esencial que incorporen la propiedad directa y el control de las empresas por parte de mujeres. Por ejemplo, en Estados Unidos, una pequeña empresa propiedad de mujeres se define como una empresa que tiene 1) al menos un 51% de propiedad y control por parte de una o más mujeres que son ciudadanas estadounidenses y 2) mujeres que administran el día a día de las operaciones y toman decisiones a largo plazo. Las definiciones también deben ser uniformes en todas las agencias gubernamentales para garantizar datos significativos.

- ¿Cuántas empresas propiedad de mujeres están participando en licitaciones para contratos con el Gobierno?
- ¿A cuántas empresas propiedad de mujeres se les están otorgando contratos?
- ¿Qué porcentaje de los gastos de contrataciones se le otorga a empresas propiedad de mujeres?
- ¿Cuántas empresas propiedad de mujeres están precalificadas para listas de proveedores aprobados?



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Contratación inclusiva en Elgeyo-Marakwet, Kenia

Si bien el programa Acceso a Oportunidades de Contratación Pública (AGPO por sus siglas en inglés)⁵⁹ de Kenia exige que el 30% de las oportunidades de contratación se asignen a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, estos grupos aún enfrentan obstáculos importantes (relacionados con las finanzas y la experiencia) en el mercado de contrataciones. Desafortunadamente, los contratistas poco éticos se han aprovechado usando apoderados para capitalizar la política de AGPO⁶⁰

Para abordar estos problemas y como parte de su primer plan de acción de OGP en 2017, el Gobierno del condado organizó una capacitación específica para grupos de intereses especiales, incluidas mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, sobre cómo acceder a las oportunidades de contratación pública. Este trabajo continúa en el actual plan de acción 2018-2020, en el cual el Gobierno se compromete a implementar varias políticas destinadas a involucrar más al público en el proceso de contrataciones y, en particular, a combatir el abuso de AGPO para que los grupos de intereses especiales puedan aprovechar al máximo las oportunidades de contratación.

.....
Fotografía de Elgeyo-Marakwet de Open Government Partnership



Si bien la desagregación de los datos de contratación por parte de las empresas propiedad de mujeres es un primer paso básico, una mayor desagregación de dichos datos proporcionará perspectivas adicionales. Por ejemplo, si se cuenta con datos que aclaren si las empresas son nuevas o existentes y si son propiedad de otros grupos minoritarios o protegidos, podría medirse si esfuerzos de comunicación dirigidos a ciertos grupos en particular fueron exitosos. Del mismo modo, sería útil hacer un seguimiento de la calidad de la implementación, así como de la distribución de los contratos principales frente a los subcontratos otorgados a mujeres. (Ver “Lecciones de los reformadores: Contratación inclusiva en Elgeyo-Marakwet, Kenia” en la página anterior para un ejemplo de esta práctica en OGP).

La participación ciudadana en el diseño de políticas con perspectiva de género

Más allá de la publicación de datos sobre la participación de las empresas que son propiedad de mujeres en las contrataciones públicas, los gobiernos podrían involucrar a grupos de empresas de mujeres y a la sociedad civil para desarrollar políticas de contratación con perspectivas de género. Existe una variedad de reformas que los gobiernos pueden implementar para abordar la baja participación de las mujeres en las

contrataciones públicas. Algunos ejemplos son establecer cuotas obligatorias, institucionalizar preferencias por empresas de mujeres o llevar a cabo programas de construcción de capacidades. Independientemente de la política elegida, los gobiernos deberían colaborar activamente con la sociedad civil — particularmente con grupos de empresas de mujeres— para asegurar que las políticas tomen en consideración los retos que las mujeres empresarias enfrentan cuando tratan de acceder a los mercados de contrataciones públicas.

Dado que la falta de información es una barrera importante para las mujeres empresarias, los gobiernos también podrían dedicar recursos a divulgar información sobre las oportunidades de licitación y capacitar a las mujeres sobre cómo presentar ofertas. Si bien es probable que esta información ya esté en línea en las plataformas de contratación pública, compartir la información directamente con organizaciones empresariales de mujeres y otras asociaciones puede ser una manera más efectiva de superar obstáculos comunes como la falta de acceso a internet. (Ver “Lecciones de los reformadores: Contratación incluyente en Elgeyo-Marakwet, Kenia” y “Lecciones de los reformadores: Uso de datos en negocios propiedad de mujeres en Albania” para ejemplos de la práctica en OGP).



“Una reunión de defensores de empresas propiedad de mujeres que se reúnen para discutir el progreso de la contratación abierta”.
Fotografía del Instituto Albanés de Ciencias

LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Uso de datos en empresas de mujeres en Albania

En el año 2016, el Instituto de Ciencias de Albania (AIS por sus siglas en inglés) – OSC que participa en los procesos de OGP en Albania- llevó a cabo un análisis de los datos disponibles sobre las empresas de mujeres. El estudio reveló lo siguiente:

- Las empresas de mujeres en Albania reciben el 5% de los contratos municipales, lo cual representa solo el 3,2% del total de las adquisiciones municipales;
- los contratos otorgados a mujeres empresarias tienden a ser más rentables;
- en general, los municipios más grandes tienden a otorgar contratos de menor valor a las empresas de mujeres;
- 11 municipios no otorgaron ningún contrato a mujeres empresarias.

En marzo de 2017, AIS organizó una discusión pública con expertos del Gobierno y la sociedad civil sobre cómo superar los retos que las empresas propiedad de mujeres enfrentan y debatir una serie de nuevas iniciativas del Gobierno enfocadas en apoyar a mujeres empresarias. Gracias al análisis de datos disponibles públicamente sobre empresas propiedad de mujeres, se estableció una línea base, los actores tuvieron la oportunidad de dar seguimiento al desempeño de las instituciones de gobierno y facilitó una discusión más informada sobre cómo mejorar la participación de las mujeres en las contrataciones públicas.⁶¹

.....

Referencias

- ¹ Open Contracting Partnership (OCP), "Why Open Contracting is Essential to Open Government," (2015), https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/01/OCP2015_Brief-OpenContracting-OGP.pdf.
- ² Lucas Amin, "Making the Case for Open Contracting in Healthcare Procurement," (Transparency International, January 2017), http://ti-health.org/wp-content/uploads/2017/01/Making_The_Case_for_Open_Contracting_TI_PHP_Web.pdf.
- ³ OCP, "Why Open Contracting is Essential to Open Government."
- ⁴ UN Office on Drugs and Crime, "Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances," (2013), https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf.
- ⁵ Amin, "Making the Case for Open Contracting in Healthcare Procurement."
- ⁶ M Fazekas and G Kocsis, Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data (Government Transparency Institute, 2015), <http://www.govtransparency.eu/index.php/2017/08/28/uncovering-high-level-corruption-cross-national-corruption-proxies-using-government-contracting-data/>.
- ⁷ OCP, "Why Open Contracting" (2019), <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/#what-is-open-contracting>.
- ⁸ OCP, "Idiot's Guide to Looting Public Procurement and Getting Rich Quickly" (2018), <https://www.open-contracting.org/resources/idiotsguide/>.
- ⁹ Katherine Wikrent, "Red Flags for Integrity: Giving the Green Light to Open Data Solutions" (OCP, 30 Nov. 2016), <https://www.open-contracting.org/2016/11/30/red-flags-in-integrity-giving-green-light-open-data-solutions/>.
- ¹⁰ OCP, "Why Open Contracting."
- ¹¹ Stephen Knack et al., "Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets," Policy Research Working Paper 8078 (World Bank Group, May 2017), <http://documents.worldbank.org/curated/en/817871496169519447/pdf/WPS8078.pdf>.
- ¹² Karolis Granickas, "Learning insights: The latest impacts emerging from Ukraine's Prozorro reforms" (OCP, 12 Jan. 2018), <https://www.open-contracting.org/2018/01/12/learning-insights-latest-impacts-emerging-ukraines-prozorro-reforms/>.
- ¹³ OGP, The Skeptic's Guide to Open Government (2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/SKEPTICS-GUIDE_20180710.pdf.
- ¹⁴ OGP, The Skeptic's Guide to Open Government
- ¹⁵ Sophie Brown and Georg Neumann, "The deals behind the meals, How open contracting helped fix Colombia's biggest school meal program" (Open Contracting Stories, 9 Apr. 2018), <https://medium.com/open-contracting-stories/the-deals-behind-the-meals-c4592e9466a2>.
- ¹⁶ G20 Anti-Corruption Open Data Principles (G20, 2015), <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>.
- ¹⁷ G20 Principles for Promoting Integrity in Public Procurement (G20, 2015), <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/02/G20-PRINCIPLES-FOR-PROMOTING-INTEGRITY-IN-PUBLIC-PROCUREMENT.pdf>.
- ¹⁸ OCP, "Pledge to make public contracting 'open by default' major step in fighting corruption" (12 May 2016), <https://www.open-contracting.org/news/pledge-make-public-contracting-open-default-major-step-fighting-corruption/>.
- ¹⁹ Contracting 5, Contracting 5 Draft Declaration (Dec. 2016), <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/12/C5declaration.pdf>.
- ²⁰ OGP, Paris Declaration for Open Government, Collective Actions to Accelerate Open Government, (9 Dec. 2016), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paris-Declaration-for-Open-Government_collective-actions.pdf.
- ²¹ OCP, Open Contracting Data Standard, ver. 1.1, (31 May, 2017), <http://standard.open-contracting.org/latest/en/>.
- ²² OCP, "Worldwide" (accessed 30 Oct. 2018), <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/worldwide>.
- ²³ OCP, "Impact Stories" (2019), <https://www.open-contracting.org/impact-stories/>.
- ²⁴ OGP, "Commitment 02 Open Contracting (Nigeria)" (2017), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/02-open-contracting-nigeria>.
- ²⁵ This is as of the end of 2018. Commitments related to procurement/licensing are only considered to be open contracting commitments if they are also relevant to open government, i.e. relevant to the OGP values of access to information, civic participation, or public accountability.
- ²⁶ OGP, "Open Contracting Commitments Fact Sheet" (Nov. 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Fact-Sheet_Open-Contracting_November2018.pdf.

- ²⁶ Please note that the IRM carries out this assessment after the end of the action plan cycle and first began measuring this variable in 2016. For this reason, the sample size here is smaller than the overall pool of open contracting commitments.
- ²⁷ This graph only includes commitments that are relevant to both procurement/licensing and the OGP values of access to information, civic participation, or public accountability. Commitments from non-assessed action plans are also included.
- ²⁸ For more details about these indicators and how they are measured, please see the methodology document published by the World Justice Project for the Rule of Law Index, available here: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex2017-2018_Vari-ables_FINAL.pdf.
- ²⁹ This information is derived using the “Open Data” tag in the OGP Commitment Database. For more information about this tag and others referenced in this report, please see the method chapter.
- ³⁰ Note that these categories are not mutually exclusive, i.e., a commitment can be relevant to multiple core values of OGP. This graph does not include commitments from non-IRM-assessed action plans.
- ³¹ IMF, Making Public Investment More Efficient (11 Jun. 2015), <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>.
- ³² CoST Infrastructure Transparency Initiative, CoST and the Open Government Partnership, Guidance Note (Jul. 2018), <http://infrastructuretransparency.org/wp-content/uploads/2018/07/Guidance-Note-1-Web.pdf>.
- ³³ Tim Davies, “Open Data in Developing Countries - Emerging Insights from Phase I,” Open Data in Developing Countries Working Papers (Berlin, Germany: The World Wide Web Foundation, 2014), <http://bit.ly/1Lnebpj>.
- ³⁴ OGP, “Commitment 32. Spending Transparency,” <https://www.opengovpartnership.org/32-spending-transparency>.
- ³⁵ OCP, “Use case guide: Indicators linked to OCDS #public,” https://docs.google.com/spreadsheets/d/1j-Y0k-tZiOyhZzi-2GSabBCnzx6fF5lv8h1KYwi_Q9GM/edit#gid=612001000.
- ³⁶ OCP, Using it, not losing it, over procurement data: Linking public procurement indicators to OCDS, https://docs.google.com/document/d/1HeEXYWXQncQn_6OBS1llu-CUR4lyELVXVqMfb1trXoD8/edit#.
- ³⁷ Lindsey Marchessault and Maria Esther Cervantes, “Analyze and visualize open contracting data: 2 new manuals” (OCP, 24 Sept. 2018), <https://www.open-contracting.org/2018/09/24/analyze-and-visualize-open-contracting-data-2-new-manuals/>.
- ³⁸ The tools directory is available via Airtable at: <https://airtable.com/shrzcSNYRcmVOWSZ/tblhHNGcDXuievZ74?-blocks=hide>.
- ³⁹ The OCDS Kingfisher Tool is available here: <https://ocdskingfisher.readthedocs.io/en/latest/>.
- ⁴⁰ OCP and Development Gateway, Red flags for integrity: Giving the green light to open data solutions (2016), <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/11/OCP2016-Red-flags-for-integrityshared.pdf>.
- ⁴¹ Transparency International Ukraine, “DoZorro Artificial Intelligence to Find Violations in ProZorro: How It Works,” (2 Nov. 2018), <https://ti-ukraine.org/en/news/dozorro-artificial-intelligence-to-find-violations-in-prozorro-how-it-works/>.
- ⁴² See this study from Paraguay for an example of how open contracting is being used to compare planned and actual spending: <https://www.open-contracting.org/2019/02/22/a-case-study-on-how-paraguay-could-save-millions-by-reducing-late-payments-in-public-procurement/>.
- ⁴³ OCP, Using it, not losing it, over procurement data.
- ⁴⁴ OGP, “Commitment 08 Open Public Procurement” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/08-open-public-procurement>.
- ⁴⁵ Email correspondence from Nataliia Oksha, Secretary of the OGP Coordinating Council and Deputy Director of the Department of Information and Communication, Government of Ukraine. Received by the Report team on 29 Mar. 2019.
- ⁴⁶ Granickas, “Learning insights, the latest impacts emerging from Ukraine’s Prozorro reforms.”
- ⁴⁷ Center for Global Development: The Commercial Transparency in Public Contracts Working Group, Principles on Commercial Transparency in Public Contracts, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/contract-transparency-principles-cgd.pdf>.
- ⁴⁸ The graph is built using the latest data for each OGP country, either from the Leaders Edition (published in 2018) or the 4th Edition (published in 2017). For consistency, 4th edition scores were adjusted to match the method used in the Leaders Edition.
- ⁴⁹ Guidance and standards are taken from Center for Global Development, The Commercial Transparency in Public Contracts Working Group, Principles on Commercial Transparency in Public Contracts.
- ⁵⁰ Open Definition 2.1 is available at: <https://www.opendefinition.org/od/2.1/en>.



- ⁵¹ The graph is built using the latest data for each OGP country, either from the Leaders Edition (published in 2018) or the 4th Edition (published in 2017). For consistency, 4th edition scores were adjusted to match the method used in the Leaders Edition.
- ⁵² Keric Chin, Empowering Women Through Public Procurement (International Trade Centre, 2014), <http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Women%20procurement%20guide-final-web.pdf>.
- ⁵³ Chin, Empowering Women Through Public Procurement.
- ⁵⁴ Clinton Global Initiative, "Empowering Girls & Women," <http://www.un.org/en/ecosoc/phlntrpy/notes/clinton.pdf>.
- ⁵⁵ Chin, Empowering Women Through Public Procurement.
- ⁵⁶ Hera Hussain (Senior Advocacy Manager, Open Contracting Partnership), email to Report team, 1 Mar. 2019.
- ⁵⁷ Chin, Empowering Women Through Public Procurement.
- ⁵⁸ Chin, Empowering Women Through Public Procurement.
- ⁵⁹ The AGPO program is found here: <https://agpo.go.ke/pages/about-agpo>.
- ⁶⁰ OGP, "01 Transparent public procurement" (2018), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/01-transparent-public-procurement>.
- ⁶¹ OCP, "Using open data to boost business opportunities for women in Albania" (7 Mar. 2018), <https://medium.com/opencontracting/using-open-data-to-boost-business-opportunities-for-women-in-albania-473296de4f27>.

Informe Global de OGP

Iniciativas anticorrupción

Beneficiarios reales

Puntos clave

La transparencia de los beneficiarios reales ha surgido como una clave para combatir la corrupción, frenar los flujos financieros ilícitos y combatir la evasión fiscal. Gobiernos tan diversos como Dinamarca, Kenia, Nigeria y el Reino Unido se comprometieron a publicar información sobre beneficiarios reales.¹ Sin embargo, en general muy pocos han adoptado compromisos en esta área. En el futuro, hay cuatro temas clave que los nuevos compromisos de beneficiarios reales deben abordar:

- **Fortalecimiento de los requisitos de divulgación:** Para lograr procesos más efectivos y transparentes es fundamental reforzar los requisitos legales y reglamentarios alrededor de la divulgación de diferentes tipos de propiedad a través de diversos vehículos legales.
- **Mejorar la interoperabilidad de la información:** La aplicación de estándares comunes como el Estándar de Datos de Beneficiarios Reales y vinculación de la información de propiedad con otras áreas de políticas puede ayudar a rastrear el dinero y los activos entre sectores y jurisdicciones.
- **Verificación de la información registrada:** Cuando los datos abiertos de beneficiarios reales se publican de la mano de sistemas de verificación sólidos, se garantiza que los datos son precisos y utilizables.
- **Involucrar a los ciudadanos en el seguimiento y la rendición de cuentas:** Los canales formales e informales para la rendición de cuentas permiten a la ciudadanía utilizar activamente los datos de propiedad para descubrir redes de corrupción.





Crear empresas es una forma fácil y efectiva de esconder la identidad. En la mayoría de los países es posible crear una empresa sin publicar la identidad del individuo que controla o se beneficia de la empresa en última instancia, es decir, el beneficiario real. Los criminales pueden registrar a accionistas “nominativos” en los documentos oficiales o inscribir a otras entidades jurídicas como “propietarios”, creando así una cadena de empresas, a menudo a transnacionales, que puede ser difícil de rastrear. Por ejemplo, a las autoridades le tomó dos años y medio recabar suficiente evidencia de malversación en contra del ex banquero kazajo Mukhtar Ablyazov, quien había utilizado una cadena de ocho empresas para esconder sus crímenes.²

- Las empresas anónimas se utilizan a menudo para enmascarar actos de corrupción. Según el Banco Mundial, aproximadamente el 70% de los casos de corrupción más grandes que se registraron entre 1980 y 2010 involucraron empresas anónimas.³ Solo en Estados Unidos, las autoridades han estimado que cada año se generan US\$ 300 mil millones en ganancias ilícitas y actividades no sujetas a impuestos, en gran parte a través de prácticas corporativas.⁴ Estas estructuras también se pueden usar para ocultar relaciones ilegales entre funcionarios gubernamentales y empresas que compiten en procesos lucrativos de contratación pública. Se estima que los gobiernos de todo el mundo gastan US\$ 9,5 billones en procesos de contratación pública cada año, de los cuales hasta un 25% se pueden perder debido a la corrupción o el fraude.⁵
- Para la evasión de impuestos y el lavado de dinero también se usan empresas con estructuras complejas. Como ilustran el caso de los Panama Papers⁶ y los Paradise Papers,⁷ estas estructuras complejas permiten a los individuos mover fondos entre fronteras sin alertar a las autoridades fiscales. Estas estructuras se pueden usar para el lavado de dinero o para reducir la carga fiscal de una empresa. En los sectores de petróleo, gas y minería, la pérdida de ingresos fiscales es muy significativa. Se estima que se desvía hasta US\$1 billón de los países en desarrollo en ingresos fiscales perdidos a través de empresas fantasma que ocultan a sus beneficiarios reales.⁸ (Ver el recuadro en la página siguiente para definiciones).

El ABC de la titularidad de las empresas



“Entre 2010 y 2014, los delinquentes rusos usaron el Deutsche Bank para transferir dinero al sistema financiero occidental. El efectivo involucrado podría totalizar \$ 80 mil millones, creen los detectives”. Fotografía de Deutsche Bank

¿Qué es un “beneficiario real”?

Un beneficiario real es el individuo (o individuos) que en última instancia posee, controla o se beneficia de una empresa (o cualquier otra forma de vehículo legal). Es importante destacar que el beneficiario real puede ser diferente al propietario legal de la empresa, es decir, la persona o entidad con propiedad formal e inmediata. Si bien los dos pueden ser la misma persona, por ejemplo para un pequeño negocio con un claro propietario, también pueden ser distintos. De hecho, en el caso de estructuras corporativas complejas y opacas, los propietarios legales frecuentemente son empresas o individuos con muy poco control real. En estos casos, una cadena completa de propietarios legales puede ocultar al beneficiario real, es decir, al individuo al final de la cadena con el control final.

¿Qué es una “empresa fantasma”?

Las empresas fantasma son entidades legales que no tienen operaciones, activos ni personal.⁹ Si bien estas estructuras corporativas usualmente tienen funciones legítimas, también son un tipo de empresa atractiva para el lavado de capitales, pues se pueden usar en combinación con otras técnicas (usualmente legales) para mantener oculta su identidad de las autoridades gubernamentales y así canalizar fondos internacionalmente.

Argumentos a favor de la transparencia de los beneficiarios reales

La publicación de registros con información sobre beneficiarios reales ayuda a arrojar luz sobre las estructuras corporativas secretas que pueden explotarse para lavar dinero obtenido a través de actos de corrupción, ocultar conflictos de intereses, ganar contratos gubernamentales lucrativos de manera indebida y evadir los pagos de impuestos. La creación de un registro abierto, construido y ejecutado en datos abiertos proporciona una herramienta clave para que los gobiernos logren una variedad de objetivos, como los que se enumeran a continuación.¹⁰

La transparencia de los beneficiarios reales ayuda a fortalecer la recaudación de impuestos al frenar la evasión fiscal. Según algunos cálculos, los Panama Papers, que revelaron los verdaderos dueños detrás de varias empresas fantasma, han ayudado a las autoridades de todo el mundo a recaudar más de US\$500 millones en impuestos y multas sin pagar y a procesar a los culpables.¹¹ Por ejemplo, el Departamento de Justicia de Estados Unidos imputó a cuatro acusados vinculados al despacho de abogados implicado en los *Panama Papers*, por ayudar a las personas a evadir los impuestos de los Estados Unidos a través de empresas fantasma.¹² Los gobiernos pueden beneficiarse significativamente identificando estos fondos ocultos e imponiendo impuestos. En el caso de los países africanos, tanto la ONU como la Unión Africana han estimado que los países de todo el continente podrían ganar US\$50 mil millones cada año si se eliminan los flujos financieros ilícitos que son facilitados por empresas fantasma.¹³

La publicación de datos de los beneficiarios reales permite a la ciudadanía exigir que las empresas rindan cuentas. Periodistas en México,¹⁴ Sudáfrica¹⁵ y otros países han utilizado las leyes de acceso a la información y datos abiertos para señalar presuntas irregularidades, pero su trabajo solo puede llegar hasta

cierto punto si no tienen acceso a pruebas claras sobre quién es el beneficiario real de las empresas. Por esta razón es importante que la información sobre los beneficiarios reales sea accesible a todos, no solo las autoridades policiales. Por ejemplo, en Eslovaquia, la información pública de propiedad de la empresa permitió a los medios de comunicación y las organizaciones de vigilancia ciudadana alertar sobre una empresa a la cual habían sido asignados muchos contratos gubernamentales lucrativos, tras lo cual recibieron una multa por parte de la Oficina de Contratación Pública.

Adicionalmente, la publicación de información sobre los beneficiarios reales es una herramienta en la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero, como lo requieren las directivas mundiales, regionales y nacionales contra el lavado de capitales, como la Quinta Directiva de la UE para la prevención del lavado de dinero (AML por sus siglas en inglés).¹⁶ Lo anterior es de particular importancia en el sector de bienes raíces, en donde es fundamental para descubrir actividades de lavado de dinero.

Los registros públicos de los beneficiarios reales también tienen sentido desde el punto de vista económico. Tras llevar a cabo un análisis costo-beneficio, el Departamento de Tesorería del Reino Unido en 2002 recomendó la implementación de un registro público pues estimó (de manera conservadora) que resultaría en ganancias de por lo menos £30 millones, suma muy superior a los costos que podría implicar la creación del registro.¹⁷ Al publicar información que se puede usar internacionalmente, la información sobre los beneficiarios reales también puede ahorrar costos a los investigadores.

Los registros públicos de beneficiarios reales además ayudan a las empresas y gobiernos a cumplir con las obligaciones de la diligencia debida y del manejo de riesgos. Para las empresas, la información sobre



beneficiarios reales es útil para evitar la violación de las regulaciones existentes y correr el riesgo de ser sancionadas. La Encuesta Global sobre Fraude de 2016 de EY encontró que el 91% de altos ejecutivos opinan que para ellos es importante saber quién es el beneficiario real de las entidades con quienes hacen negocios.¹⁸ En cuanto a los gobiernos, los registros pueden hacer cumplir las políticas existentes (además de sus obligaciones internacionales). Por ejemplo, en 2017, las instituciones de Estados Unidos llevaron a cabo 13 acciones corporativas de aplicación de la ley, lo que llevó a la recaudación de US\$1,14 mil millones

en el país (y cerca de US\$ 2.3 mil millones adicionales que fueron pagados a otros países).¹⁹ La publicación de datos públicos de beneficiarios reales también permite a los bancos e instituciones financieras realizar una diligencia debida más sólida de sus clientes. Los bancos están obligados a identificar a sus clientes y a sus beneficiarios finales, pero en muchas ocasiones no tienen acceso a los registros comerciales de los países. (Consulte el recuadro a continuación para ver ejemplos de apoyo del sector privado a la información de beneficiarios reales).

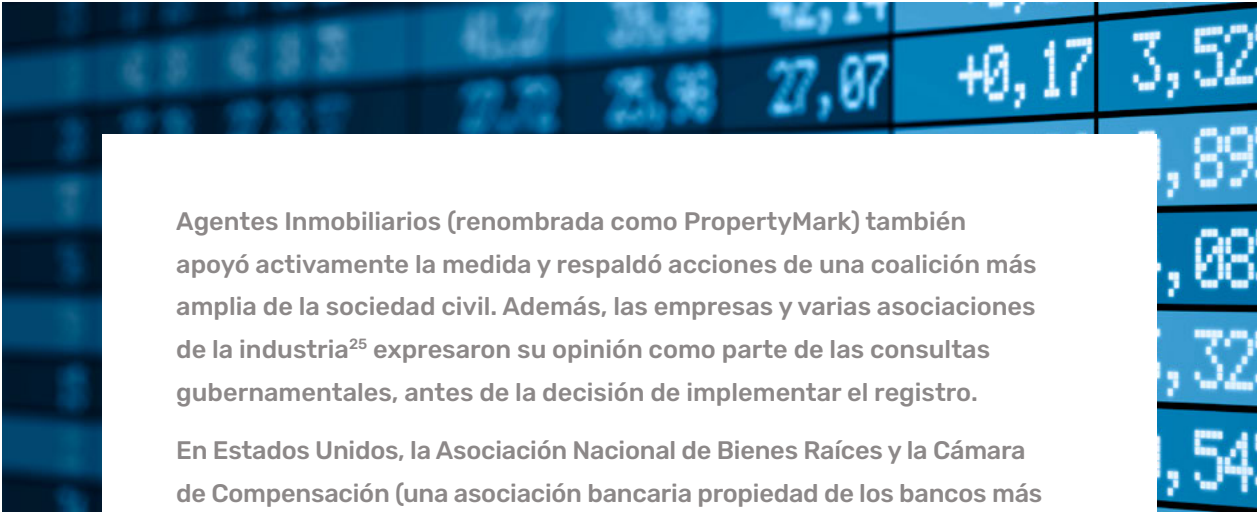
LECCIONES DE LOS REFORMADORES

La importancia de la titularidad para las empresas

Muchas empresas y asociaciones comerciales e industriales han mostrados su interés por respaldar la creación de registros de beneficiarios reales. Cuando el Grupo de Acción Financiera (FATF por sus siglas en inglés) elaboró una serie de lineamientos²⁰ sobre beneficiarios reales, la Federación Bancaria Europea, entre otros, la apoyaron activamente durante la consulta pública en 2010.²¹ En 2012, la Comisión Europea llevó a cabo una consulta durante la cual las principales asociaciones bancarias en general apoyaron los registros de beneficiarios reales para ayudarles a hacer una mejor diligencia debida.²²

Un esfuerzo realizado por el Gobierno del Reino Unido en 2013 para impulsar al G8 a tomar medidas sobre beneficiarios reales fue bien recibido por el Instituto de Directores del Reino Unido²³ que representa a más de 38.000 líderes de empresas.²⁴ La Asociación Nacional de

Fotografía de Thomas Pajot, Adobe Stock



Agentes Inmobiliarios (renombrada como PropertyMark) también apoyó activamente la medida y respaldó acciones de una coalición más amplia de la sociedad civil. Además, las empresas y varias asociaciones de la industria²⁵ expresaron su opinión como parte de las consultas gubernamentales, antes de la decisión de implementar el registro.

En Estados Unidos, la Asociación Nacional de Bienes Raíces y la Cámara de Compensación (una asociación bancaria propiedad de los bancos más grandes del mundo)²⁶ han expresado su apoyo por la publicación de los beneficiarios de las Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL) como parte de los esfuerzos por atender el lavado de dinero.

.....

Beneficiarios reales alrededor del mundo

En el mundo existe una tendencia creciente por impulsar reformas de beneficiarios reales. El G8²⁷, el G20²⁸ y los estados miembros de la UE²⁹ acordaron establecer registros en 2013, 2014 y 2015, respectivamente. En 2016, durante la Cumbre Anticorrupción de Londres, varios países se comprometieron a establecer registros públicos de beneficiarios reales (por ejemplo Gran Bretaña, Afganistán, Kenia, Francia, los Países Bajos y Nigeria).³⁰ Además de estos compromisos, otras iniciativas globales desarrollaron recomendaciones y publicaron orientaciones con respecto a los beneficiarios reales, como los 154 miembros del Foro Global de la OCDE³¹ y los 37 miembros del FATF,³² aunque ni el Estándar del Foro Global ni el Estándar FATF exige publicar los registros. Cabe mencionar que 22 miembros del FATF y 13 de los miembros del G20 también son miembros de OGP.

La Quinta Directiva de la UE para la prevención del lavado de dinero es un paso sumamente importante para la transparencia de los beneficiarios reales. Si

bien los países del G8 y G20 no se han comprometido a publicar los registros en bloque, la Directiva requiere que los miembros³³ de la UE publiquen sus registros para el año 2020. Todos los registros deben incluir el beneficiario real final (UBO por sus siglas en inglés) e incluir la misma información básica: nombre, mes de nacimiento, nacionalidad, país de residencia y naturaleza/tamaño de los intereses mantenidos.³⁴ En general, muchos países tienen registros centralizados, pero solo unos pocos, incluyendo el Reino Unido, Dinamarca y Ucrania han hecho que sus registros estén disponibles al público. (Vea el recuadro “Lineamientos y estándares: Implementación de transparencia de beneficiarios reales en el sector extractivo” para una aplicación específica del sector, así como el recuadro “Lecciones de los reformadores: El impulso de Nigeria por la transparencia de los beneficiarios reales en las contrataciones y en el sector extractivo” más adelante en esta sección.)

Implementación de transparencia de beneficiarios reales en el sector extractivo



Fotografía de Aphotostudio, Adobe Stock

A nivel sectorial, se están realizando esfuerzos para ampliar el número de países comprometidos con los registros públicos de beneficiarios reales. En los sectores de minería, petróleo y gas se lleva a cabo a través de la Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Los cincuenta países que son miembros de la EITI han establecido “planes de trabajo para beneficiarios reales”. Estos son planes que detallan las reformas necesarias, desde ahora hasta el año 2020, para cumplir con el requisito de beneficiarios reales de la EITI de que todas las empresas que apliquen o tengan un interés en participar en una licitación para un contrato de minería en un país miembro de la EITI revelen sus beneficiarios reales.³⁵ Esta información se pondrá a disposición pública a través de los informes de los países de la EITI y/o los registros nacionales. Este requisito, incluido por primera vez como parte del Estándar EITI en 2016, es un importante primer paso para avanzar hacia un registro público completo de beneficiarios reales en

todos los sectores. Los requisitos de la EITI ya han ayudado a que 20 países establezcan registros públicos. Varios países han utilizado los compromisos en su plan de acción OGP para avanzar este requisito antes del plazo establecido para la EITI.

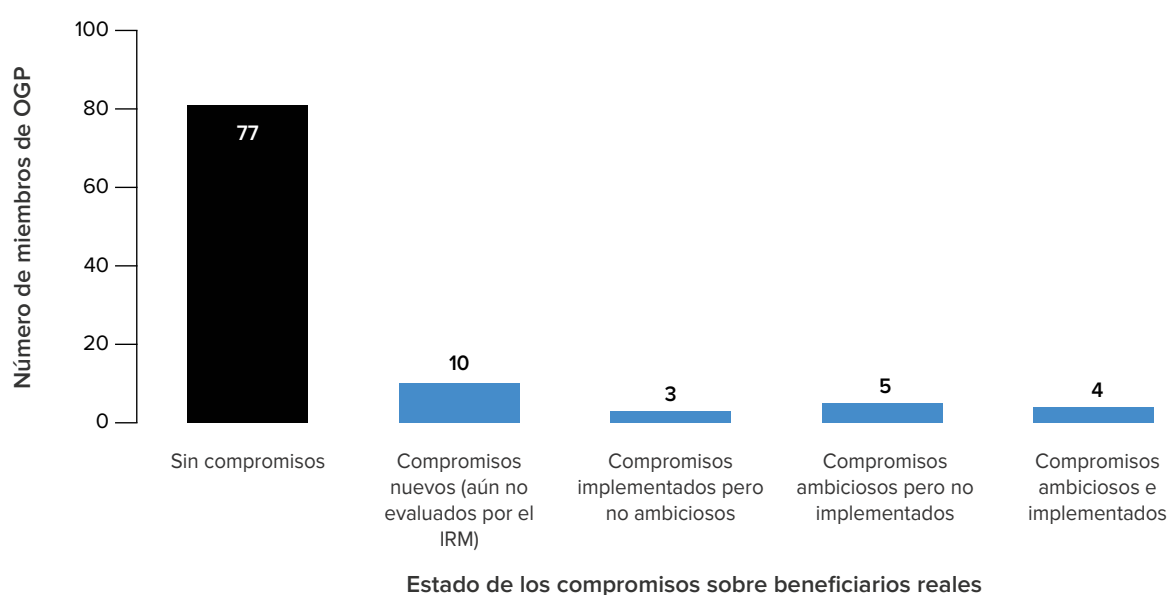
La publicación de los beneficiarios reales también se puede vincular con el proceso de concesión de licencias para luchar contra la corrupción y los conflictos de interés. El Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales revisó 100 casos reales de corrupción de licencias extractivas y descubrió que más de la mitad involucró a un beneficiario real oculto que era una persona expuesta políticamente, ya sea un funcionario del Gobierno o un afiliado cercano.³⁶

Compromisos de beneficiarios reales en OGP

A pesar del creciente impulso global en torno a los beneficiarios reales, pocos miembros de OGP han adoptado compromisos sobre este tema. Hasta la fecha, 22 miembros de OGP han desarrollado un total de 32 compromisos sobre beneficiarios reales.³⁷

Como se ilustra en la figura 1, la gran mayoría de los miembros de OGP han adoptado ningún compromiso en el tema. Los avances han sido muy limitados, ya que solo cuatro compromisos representan propuestas ambiciosas con resultados concretos.

FIGURA 1. La mayoría de los miembros de OGP no tienen compromisos sobre beneficiarios reales.



Fuente: Datos de compromisos de OGP, diciembre 2018 (n=99)

La mayoría de los compromisos de OGP relacionados con beneficiarios reales se han enfocado en los registros. En particular, los compromisos actuales se han centrado en dos temas principales:

- Crear registros de beneficiarios reales sólidos³⁸ y
- Publicar registros de beneficiarios reales de las empresas en formato de datos abiertos y legibles por máquinas.³⁹

En muchos casos estos registros⁴⁰ existen, pero no se han hecho públicos o no cuentan con información sobre los beneficiarios reales. Un grupo diverso de reformadores ha adquirido compromisos sobre beneficiarios reales a través de OGP. Por ejemplo, Australia, Chile, Francia, Ghana, Kenia, Ucrania y el Reino Unido

son los países que han adoptado compromisos sobre el tema. Algunos compromisos se han enfocado en exigir la publicación de información sobre los beneficiarios reales en los contratos públicos (Bulgaria)⁴¹ o para los titulares de licencias en el sector extractivo (como es el caso de Indonesia y Mongolia). En el caso de Ghana, el Gobierno se comprometió a ambos: 1) publicar información de los beneficiarios reales de las entidades que han ganado contratos con el Gobierno y 2) ampliar un registro existente de empresas para desarrollar una base de datos de beneficiarios reales.

A pesar de los números bajos, los compromisos de beneficiarios reales hasta la fecha parecen prometedores. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas) evaluó 12 compromisos de beneficiarios

reales, de los cuales cinco han tenido un “impacto potencial transformador” y cuatro fueron calificados como estelares (por ser verificables, relevantes a los principios de gobierno abierto, ambiciosos y contar un buen avance en su implementación es decir, compromisos modelo). Aunque el tamaño de esta muestra es pequeña, los hallazgos subrayan el potencial de

crear compromisos de beneficiarios reales a través de la plataforma de OGP. Por último, es importante tener en cuenta que la reforma de los beneficiarios reales se está moviendo en la dirección correcta, ya que el número de miembros de OGP con compromisos relevantes aumentó de sólo uno en 2013 (Reino Unido) a 22 países en la actualidad.⁴²

Las fronteras de la transparencia de los beneficiarios reales

El mensaje de la sección anterior es que es necesario adoptar más compromisos relacionados con beneficiarios reales. Esta sección se enfoca en identificar los puntos específicos en donde es necesario trabajar. A continuación, presentamos un análisis de las barreras que existen actualmente para lograr una mayor transparencia en los beneficiarios reales, así como algunas oportunidades para establecer reformas que generen impacto. Esta sección está agrupada en cuatro grandes propuestas de áreas:

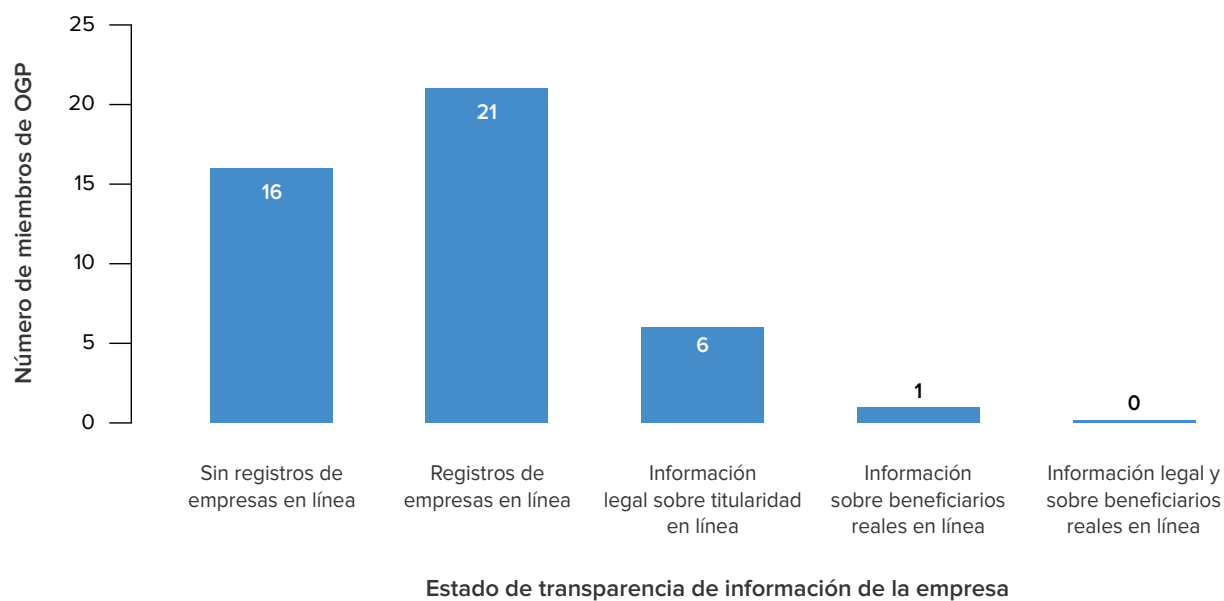
- Fortalecer la recolección de información sobre los beneficiarios reales
- Mejorar la interoperabilidad de los datos
- Construir sistemas de verificación sólidos
- Involucrar a los ciudadanos en el uso de los datos para el seguimiento y la rendición de cuentas.

Fortalecer la recolección de información de los beneficiarios reales

Muchos países de OGP no publican los registros de sus empresas, mucho menos los beneficiarios reales o legales de esas empresas. Entre otras razones, esto ocurre por cuestiones de privacidad (ver el recuadro “Es bueno saberlo: La relación entre la privacidad y la

transparencia de los beneficiarios reales”). La figura 2 refleja los niveles de transparencia de información de las empresas en los países de OGP. Esos números fueron tomados directamente de los datos de las “Dimensiones seleccionadas de Gobierno Abierto” que aparecen en las páginas de los miembros de OGP.⁴³ Del lado izquierdo de la Figura 2, 16 países de OGP (es decir, uno de cada tres)⁴⁴ no publican ningún tipo de información de las empresas. El país promedio de OGP, por el otro lado, publica su registro de empresas que incluye información básica como los nombres de la empresa, identificadores únicos, direcciones y actividades registradas. Solo siete países de OGP publican información completa de los beneficiarios reales o legales. Las siguientes secciones evalúan por qué sucede esto.

FIGURA 2. Pocos países de OGP publican información de los beneficiarios de las empresas



Fuentes: *Barómetro de Datos Abiertos, 4th and Leaders Editions, 2017-2018*; *Tax Justice Network, Índice de Secreto Financiero, 2018, ID474-5*.⁴⁵ (n=44)

La relación entre la privacidad y la transparencia de los beneficiarios reales



Fotografía de Pimonpim, Adobe Stock

Asegurar que los datos de los beneficiarios reales sean accesibles públicamente mientras se protege el derecho a la privacidad de una persona es una preocupación importante. Cada vez hay más preocupaciones acerca de cómo se respetan y cumplen las protecciones de datos personales, especialmente como resultado de las regulaciones de la UE⁴⁶ y las violaciones de datos de alto perfil.⁴⁷ Sin embargo, la información de los beneficiarios reales generalmente se considera una clase diferente de datos porque se recopila como resultado del deseo de una empresa de participar o completar una actividad financiera en un mercado específico bajo el nombre de una entidad legal específica. (Estos beneficios diferencian la propiedad de la posesión de bienes bajo un nombre privado). Además, basado en un análisis de casos legales ⁴⁸ en varios países (por ejemplo, Chile, Rumania, Estados Unidos y Alemania) es necesario encontrar el equilibrio pues los tribunales encontraron que la revelación de la información financiera no viola el derecho a la privacidad,

como lo garantizan sus constituciones. Aun así, es necesario adoptar un enfoque de datos responsable⁴⁹ para evaluar mejor las inquietudes sobre el consentimiento, la privacidad y la seguridad.

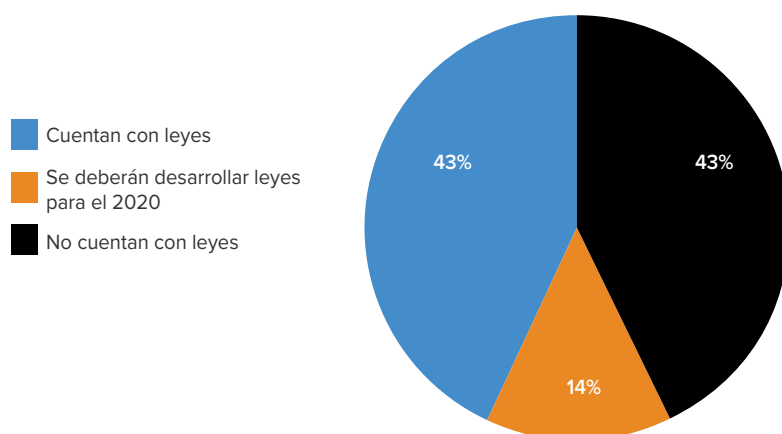
Como ejemplo práctico, el Gobierno del Reino Unido abordó las preocupaciones sobre la privacidad y seguridad de los propietarios de las empresas, caso por caso. Sin embargo, de las cerca de dos millones de empresas que aparecen en el registro,⁵⁰ solo a cerca de 30 propietarios⁵¹ se les otorgó el derecho a permanecer anónimos, sugiriendo que esto no ha sido una preocupación importante.

Barreras para la transparencia de los beneficiarios reales

La primera barrera para publicar información sobre beneficiarios reales es contar con una legislación que exija a las empresas publicar dicha información. Ésta sigue siendo un factor limitante en la mayoría de los países de OGP. La figura 3 muestra que más de la mitad de los países de OGP aún no tienen una legislación vigente que exija el registro de la información de los beneficiarios reales, aunque siete países de la

UE deben elaborar leyes para 2020, de conformidad con la 5ª Directiva AML de la UE. No obstante, aunque el siguiente gráfico parece indicar que para 2020 la mayoría de los países de OGP estarán en camino de dar seguimiento a los beneficiarios reales (al menos internamente), realmente no es así. Como revelan las siguientes secciones, existen importantes vacíos y desafíos a los que se enfrentan los países de OGP en la recopilación de información útil sobre beneficiarios reales.

FIGURA 3. La mayoría de los países de OGP actualmente no tienen leyes para el registro de los beneficiarios reales

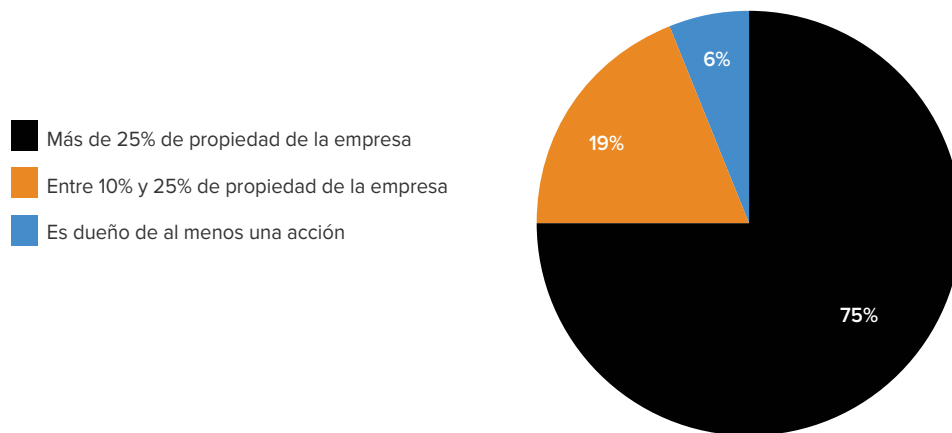


Fuente: Tax Justice Network, *Índice de Secreto Financiero*, 2018 ID 471.⁵² (n=49)

La definición de beneficiario real puede ser una laguna clave para que las empresas eviten divulgar información precisa sobre el beneficiario real. Las leyes establecen límites para quién se considera un beneficiario real. Por ejemplo, el Reino Unido requiere divulgar la información de cualquier persona que tenga al menos un 25% de participación en la empresa. Como se ilustra en la figura 4 en la página siguiente, este límite es el más común en los países de OGP (que cuentan con leyes de registro de beneficiarios reales).⁵³ Sin embargo, grupos de la sociedad civil han presionado a los gobiernos a establecer umbrales

más bajos,⁵⁴ hasta una sola acción,⁵⁵ dada la facilidad con que los criminales pueden adaptarse a la legislación. Por ejemplo, en el caso del banquero kazajo mencionado anteriormente, Ablyazov utilizó varias entidades que tenían intereses de 9,5 a 9,96% para evitar pasar el umbral de divulgación del 10%. Además, según un análisis realizado por Global Witness, casi 1 de cada 10 empresas en el Reino Unido afirman no tener un beneficiario real, lo que es posible debido al umbral del 25%.⁵⁶

FIGURA 4. La mayoría de los países (con leyes de registro) tienen un límite del 25% de propiedad para ser considerado un beneficiario real.



Fuente: Tax Justice Network, *Indice de Secreto Financiero*, 2018, ID 471.⁵⁷ (n=16)

ES BUENO SABERLO

El riesgo que representan las acciones al portador



Fotografía de Tupungato, Adobe Stock

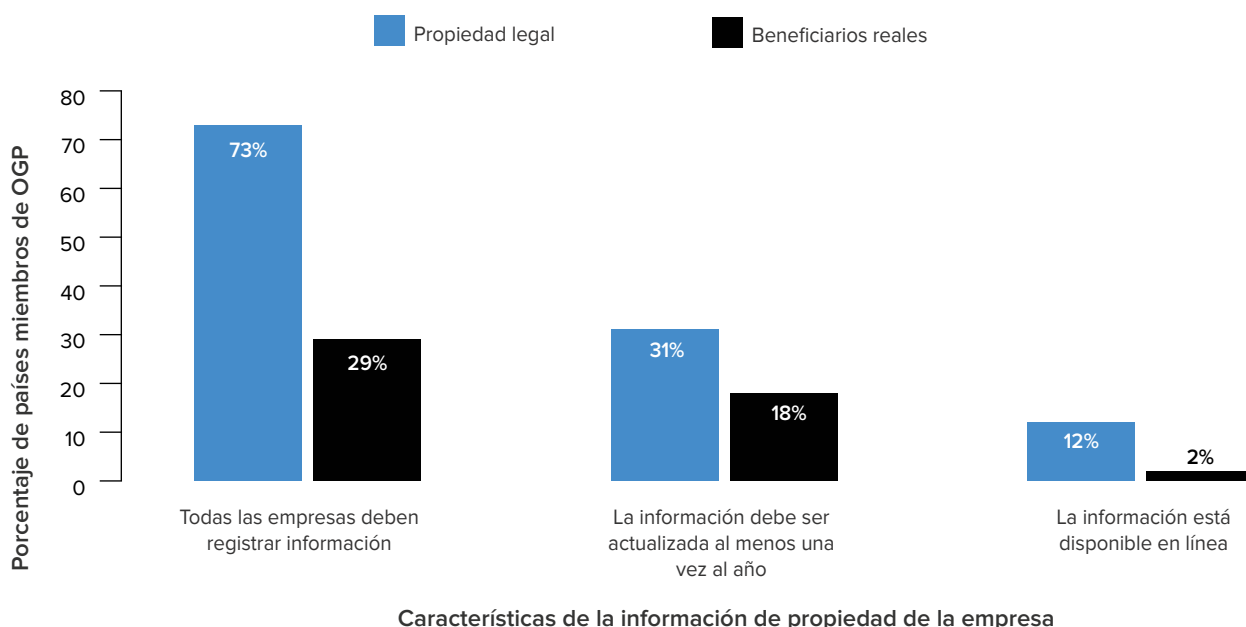
Las acciones al portador⁵⁸ son documentos en físico que otorgan derechos de propiedad a quien los porte. Esta figura representa un desafío particular para rastrear a los beneficiarios reales porque las firmas emisoras no rastrean a los propietarios o las transferencias de la propiedad. Quien posea el documento físico en cualquier momento se considera el propietario. Según un estudio⁵⁹ realizado en la República Checa, las empresas que emitieron acciones al portador

obtuvieron contratos gubernamentales menos competitivos que resultaron en menores ahorros para el Gobierno. Dado el riesgo que plantean estos instrumentos, muchos países han prohibido su uso. Sin embargo, las acciones al portador aún están disponibles, circulando o no están registradas por las autoridades gubernamentales en aproximadamente 2 de cada 5 países de OGP, lo que destaca que esta sigue siendo un área importante para mejorar.

La actualización y publicación de los registros de beneficiarios reales es otra barrera importante. La figura 5 muestra el porcentaje de países de OGP que registran, actualizan y publican información de beneficiarios reales, de acuerdo con el Índice de Secreto Financiero (FSI por sus siglas en inglés) de la Red de Justicia Fiscal. Es importante tener en cuenta que el FSI no considera que los gobiernos están recopilando información completa sobre la propiedad de la empresa si 1) las acciones al portador están disponibles, circulan o no están registradas por las autoridades guberna-

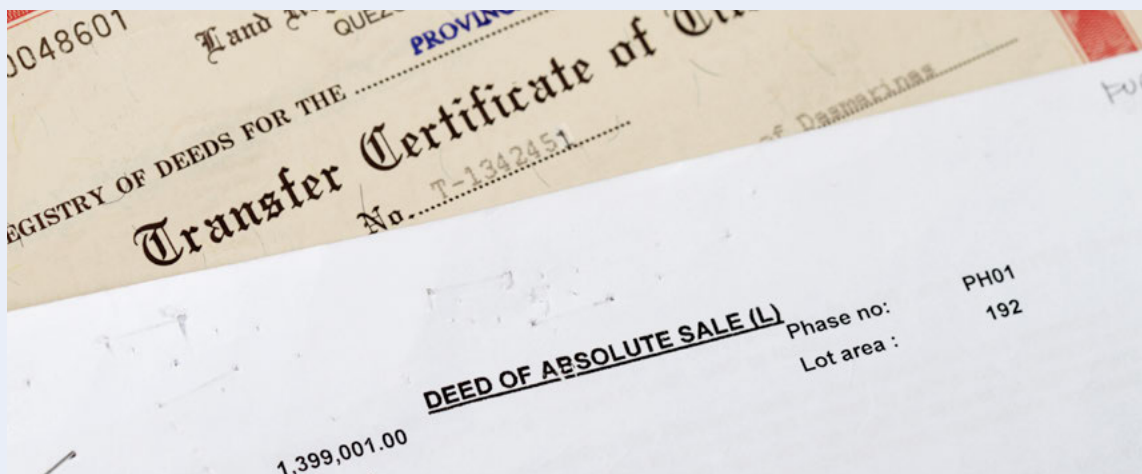
mentales (consulte “El riesgo que representan las acciones al portador”) o 2) la publicación obligatoria de información de los beneficiarios reales no cubre todos los tipos de empresas. Como resultado, el mensaje clave del siguiente gráfico es que incluso después de cerrar varias lagunas en la recopilación de información de beneficiarios reales, muchos países de OGP no actualizan esta información. Menos países divulgan la información públicamente. De acuerdo con la edición 2018 del FSI, solo el Reino Unido publicó información completa y actualizada sobre beneficiarios reales.

FIGURA 5. Actualizar y divulgar información de propiedad son restricciones vinculantes clave en países de OGP



Fuente: Red de Justicia Fiscal, Índice de Secreto Financiero, 2018 ID 470-475. (n=293)

La importancia de divulgar la información de propiedad legal



Fotografía de Marzky Ragsac Jr., Adobe Stock

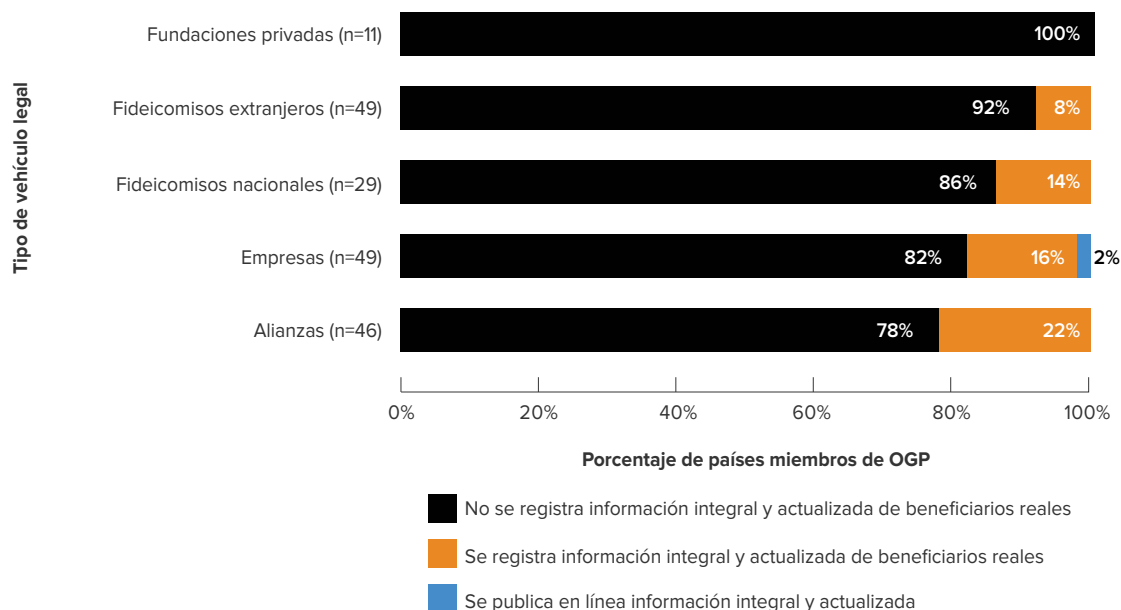
Si bien la información de propiedad legal es menos útil que la información del beneficiario real porque la primera puede ser una entidad legal y no representa un control real, ambos tipos de datos son esenciales para combatir la corrupción. Dado que los propietarios legales son los propietarios inmediatos de una entidad, éstos brindan información importante acerca de las estructuras corporativas, particularmente aquellas que involucran a una cadena de entidades legales. En estos casos, la información del beneficiario real por sí sola a menudo no se puede verificar, dado que los propietarios de las entidades intermedias permanecen ocultos.

La figura 5 en la página anterior muestra el desempeño de los países de OGP en los registros, actualización y divulgación de la información de los beneficiarios legales. Como se evidencia en el gráfico, existe mucho trabajo por hacer en cuanto a la recolección y publicación de esta información. Aunque tres de cada cuatro países de OGP recopilan la información completa de los beneficiarios legales, una cantidad mucho menor actualiza y publica esta información regularmente.

La transparencia de los beneficiarios reales no se debe enfocar únicamente en las empresas. Los datos presentados hasta el momento han analizado la transparencia de la información de las empresas. Sin embargo, las empresas son solo uno de los muchos tipos de vehículos legales que los criminales pueden usar para ocultar fondos ilícitos y evadir impuestos. La figura 6 en la página siguiente muestra el desempeño de los países de OGP en la recolección y divulgación

de información completa y actualizada de los beneficiarios reales para cinco tipos comunes de vehículos legales. Desafortunadamente, solo uno de cada seis países de OGP recolectan información completa y actualizada de los beneficiarios reales de las empresas, y el desempeño es aún peor en otros tipos de vehículos legales. Ciertamente, los compromisos futuros dirigidos a mejorar la transparencia de los beneficiarios reales deben tener un enfoque de amplio alcance.

FIGURA 6. Tasas de transparencia de beneficiarios reales en cinco tipos de entidades legales en los países de OGP son bajas



Fuente: Red de Justicia Fiscal, *The State of Play of Beneficial Ownership Registration: A Visual Overview*, junio 2018.⁶⁰

Hacia una mayor interoperabilidad de la información de los beneficiarios reales

Estandarización de datos de los beneficiarios reales

Es necesario que los países establezcan registros usando el mismo estándar de datos abiertos. El Estándar de Datos de Beneficiarios Reales es un formato estructurado de datos desarrollado por un grupo de organizaciones de la sociedad civil y alojado en los servidores de OpenOwnership.⁶¹ Uno de los beneficios clave del estándar es que ayuda a garantizar la interoperabilidad a través de las fronteras. Dada la naturaleza global de los crímenes financieros, la información sobre los beneficiarios reales solo es útil si sigue un lenguaje común que las autoridades de diferentes jurisdicciones pueden aprovechar. La implementación del estándar también es especialmente importante en esta fase incipiente de transparencia de beneficiarios reales, ya que puede ser costoso volver a desarrollar y reconstruir las estructuras de datos en

el futuro para estandarizar los datos. Actualmente, Ucrania (ver el recuadro en la página siguiente) y la República Kirguisa se encuentran en proceso de pilotar el estándar.

Los datos abiertos y estandarizados permiten el desarrollo de un registro global de información de beneficiarios reales. OpenOwnership Register,⁶² el primer registro mundial de beneficiarios reales, reúne datos de registros nacionales. Tanto Ghana⁶³ como Ucrania⁶⁴ son parte del Registro y del estándar. En el futuro, los esfuerzos para consolidar los datos de propiedad real como un bien público global mejorarán aún más la utilidad y la precisión de la información.

LECCIONES DE LOS REFORMADORES

El registro nacional de beneficiarios reales de Ucrania se globaliza

El Gobierno de Ucrania se comprometió a la creación de un registro abierto como parte de su plan de acción 2016-2018 de OGP (que también refleja los compromisos del país adquiridos como parte de la Declaración de París de OGP y de la Cumbre Anticorrupción en el 2016). Esto se basó en las disposiciones establecidas por la Política Estatal de Lucha contra la Corrupción de Ucrania (2014-2017),⁶⁵ que enfatizó la importancia de abordar a los propietarios anónimos como parte de la lucha contra la corrupción.

La política se decretó a través de cinco leyes que incluían la creación de un registro de empresas gratuito, abierto y centralizado: el Registro Estatal Unificado.⁶⁶ Según el Gobierno, alrededor de 330.000 empresas, aproximadamente el 20% de las empresas registradas, publicaron información sobre sus beneficiarios reales finales para 2018. El registro se encuentra bajo la autoridad del Ministerio de Justicia, institución responsable de su gobernanza y política. El Gobierno está trabajando con una ONG local, TI-Ucrania, para llevar a cabo estos esfuerzos.

Ucrania fue el primer país en comprometerse a integrar su registro nacional con el registro global del OpenOwnership Register.⁶⁷ Dicha coordinación entre registros es fundamental para poder triangular, verificar y tomar medidas sobre los datos. El arresto de un ex ucraniano de “alto perfil” en Francia, en octubre de 2018, se facilitó mediante el uso de datos de otras fuentes para rastrearlo como el beneficiario real de una empresa de Luxemburgo que se utilizó para comprar un castillo francés por un valor de 3 millones de euros.⁶⁸ La Oficina del Fiscal General de Ucrania está tratando de utilizar los registros de beneficiarios reales para rastrear unos activos estimados de US\$ 5,500 millones saqueados por el banco más grande del país, cuando se nacionalizó en noviembre de 2016.⁶⁹

Hoy en día, el Gobierno continúa avanzando en la transparencia de los beneficiarios reales. Desde septiembre de 2018, las empresas deben informar el porcentaje de intereses de cada beneficiario real, el tipo de propiedad, información sobre las empresas intermedias (es decir, la estructura de propiedad)⁷⁰ y una explicación razonada si no se identifica al beneficiario real. Además, la información debe actualizarse cada vez que una empresa cambia su información en el registro (en lugar de hacerlo solo en el momento de su creación). Ucrania también es el primer país de OGP que se compromete explícitamente a mejorar la verificación de la información de beneficiarios reales. Actualmente está abordando este tema como parte de su plan de acción 2018-2020.



LECCIONES DE LOS REFORMADORES:

El impulso de Nigeria por la transparencia de los beneficiarios reales en las contrataciones y en el sector extractivo

El país tiene disposiciones legales⁷¹ que se remontan a 2004 que abordan, en parte, el tema de los beneficiarios reales. También hay un registro cerrado de empresas. Sin embargo, muchos de los nombres citados no son los verdaderos propietarios⁷² y no existe un mecanismo para verificarlos, ni sanciones por falsificar información. Como país rico en recursos que ha sido afectado por una gran corrupción, la transparencia de los beneficiarios reales ha emergido como una herramienta importante. Por ejemplo, Global Witness ayudó a descubrir empresas fantasma que desde entonces han estado implicadas en el presunto robo de US\$ 1,100 millones⁷³ en ingresos por la concesión de un campo petrolero a Malabu Oil & Gas empresa nigeriana que en realidad era propiedad de un exministro de petróleo. Actualmente, dos empresas petroleras mundiales, ENI y Shell, están siendo juzgadas con otras en Italia por acusaciones de corrupción relacionadas con este acuerdo, que se estima que le ha costado a Nigeria US\$ 6 mil millones en ingresos potenciales. En general, se ha estimado que US\$ 15,7 mil millones en flujos ilícitos abandonan el sistema financiero del país cada año.⁷⁴

En la Cumbre Anticorrupción organizada en el Reino Unido en 2016, Nigeria se comprometió a incorporarse a OGP y establecer un registro público nacional⁷⁵ de beneficiarios reales, que incluyó en su primer plan de acción.⁷⁶ Según se informa, el organismo responsable del registro, la Comisión de Asuntos Corporativos (CAC),⁷⁷ está intentando cambiar la legislación nacional relevante para alinearse con las buenas prácticas globales. Al mismo tiempo, el país está llevando a cabo un plan de acción por sectores sobre beneficiarios reales a través del proceso EITI, antes de diciembre de 2019. El Gobierno de Nigeria desarrolló una “hoja de ruta”⁷⁸ para exigir la publicación de los beneficiarios reales de las empresas petroleras, de gas y mineras en país y está avanzando en la implementación del Estándar EITI. También está aplicando los requisitos de beneficiarios reales a cualquier empresa que tenga un contrato gubernamental como parte de su implementación del Estándar de Datos de Contratación Abierta⁷⁹ para su proceso de contratación pública.

.....
Fotografía de Igor Groshev, Adobe Stock



Vincular la información de los beneficiarios reales a través de los sectores

La Información sobre los beneficiarios reales, cuando está estructurada como datos abiertos, puede ser un aporte crítico para vincularse con otros conjuntos de datos abiertos, como las contrataciones públicas. La importancia de los datos abiertos y la interoperabilidad de los conjuntos de datos relacionados están claramente descritos en la Declaración de OGP.⁸⁰ Por ejemplo, tener datos de beneficiarios reales interoperables con los datos de contratación pública (a través del Estándar de Contratación Abierta)⁸¹ puede ayudar a detectar e investigar los contratos públicos cuestionables y hacer seguimiento al dinero.

De manera similar, en el área de las industrias extractivas, la recopilación y la selección de información de beneficiarios reales durante el proceso de licencias extractivas puede ayudar a reducir el riesgo de corrupción. Como miembros de OGP y países ricos en recursos naturales, tanto Nigeria⁸² como Mongolia⁸³ han incluido la transparencia de los beneficiarios reales de los contratos extractivos en sus planes de acción. Aun así hay margen de mejora, ya que solo cinco de los 32 compromisos de OGP sobre beneficiarios reales se han centrado en el sector extractivo (ocho se han centrado en la contratación abierta). Futuras reformas gubernamentales podrían por lo tanto:

- Exigir a las empresas que publiquen información de sus beneficiarios reales durante el proceso de presentación para una licencia/acuerdo que involucre recursos naturales;
- Establecer reglas claras sobre qué tipo de estructura de propiedad puede ser descalificada así como sus repercusiones y
- Analizar la información de propiedad proporcionada durante el proceso de selección de los adjudicatarios.⁸⁴

La última recomendación requiere una verificación proactiva de los beneficiarios reales, lo que sigue siendo una brecha importante en las prácticas existentes. En la próxima sección se trata este tema con mayor detalle.

Verificación de la información de los beneficiarios reales

Contar con sistemas sólidos de verificación es fundamental para asegurar una información de alta calidad y precisa sobre los beneficiarios reales. Un análisis⁸⁵ de los avances de los países del G20 en las reformas de los beneficiarios reales encontró que aun en los casos en los que hay un registro central, ningún país exige que la información provista sea verificada automáticamente. Sin sistemas de verificación sólidos la información de los beneficiarios reales es mucho menos útil. Tal como se desarrolló en publicaciones de la Red de Justicia Fiscal⁸⁶ y OpenOwnership⁸⁷, la verificación efectiva de los beneficiarios reales consiste en cuatro pasos importantes:

- **Authentication:** Autenticación: Asegurar que la persona que registra la información de los beneficiarios reales es quien dice que es. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial,⁸⁸ solo un 60% de los proveedores de servicios de las empresas llevaban a cabo procesos de autenticación para verificar la identidad de la persona que estaba abriendo un negocio. El 40% restante solo requería completar un formulario en línea. Para lograr la autenticación, el Gobierno puede requerir firmas digitales o biométricas, declaraciones firmadas confirmando la precisión de la información entregada o documentos de identificación escaneados, como lo requiere actualmente el registro de beneficiarios reales de Dinamarca.
- **Autorización:** Asegurar que la persona que está registrando la empresa está autorizada a hacerlo. Esto no solo ayudaría a prevenir casos de identidades robadas o “compradas”⁸⁹ sino que también podría prevenir la excusa común de que el beneficiario real no estaba al tanto de que alguien estaba registrando una empresa por ellos.⁹⁰ Para lograr una autorización, los gobiernos pueden requerir que los beneficiarios reales proporcionen una autorización escrita o digital o que sean notificados cuando se está registrando una empresa a su nombre.

- Validación: Verificar los datos para asegurarse de que la información presentada sea plausible. Esto podría incluir asegurarse de que los nombres, direcciones, nacionalidades y otra información sean reales y coincidan con otras bases de datos gubernamentales. El registro de beneficiarios reales de Costa Rica, que entrará en vigencia en 2019, incorporará un sistema de tecnología que ejecutará este tipo de controles para validar la información utilizando bases de datos del Tribunal Supremo de Elecciones, el Ministerio de Asuntos Exteriores y la oficina de inmigración, entre otros.⁹¹
- Sistemas de alerta: Utilizar análisis avanzados para encontrar patrones, identificar anomalías y crear alertas. Contar con datos abiertos, en conjunto con una sociedad civil involucrada, puede facilitar este ejercicio. Por ejemplo Global Witness y DataKind UK analizaron los datos de beneficiarios reales del Reino Unido y encontraron varias tendencias sospechosas, como empresas que revelan una empresa extranjera no elegible como el beneficiario real o que utilizan estructuras corporativas circulares. Esto no podría haber sido posible sin tener acceso a la información en formato de datos abiertos.⁹²

Estos métodos de verificación, al ser usados en conjunto, pueden hacer que sea más fácil para los ciudadanos usar los datos de forma efectiva y más difícil para los criminales poder mentir. Ucrania es el primer país de OGP en adoptar un compromiso explícito enfocado en la verificación de la información de los beneficiarios reales (en sus planes de acción 2016–2018⁹³ y 2018–2020⁹⁴). Mientras crece la recolección y divulgación de estos datos alrededor del mundo, asegurar que la información sea de alta calidad será nuestro próximo gran paso.





LECCIONES DE LOS REFORMADORES

El uso del registro de beneficiarios reales de Eslovaquia para generar impacto

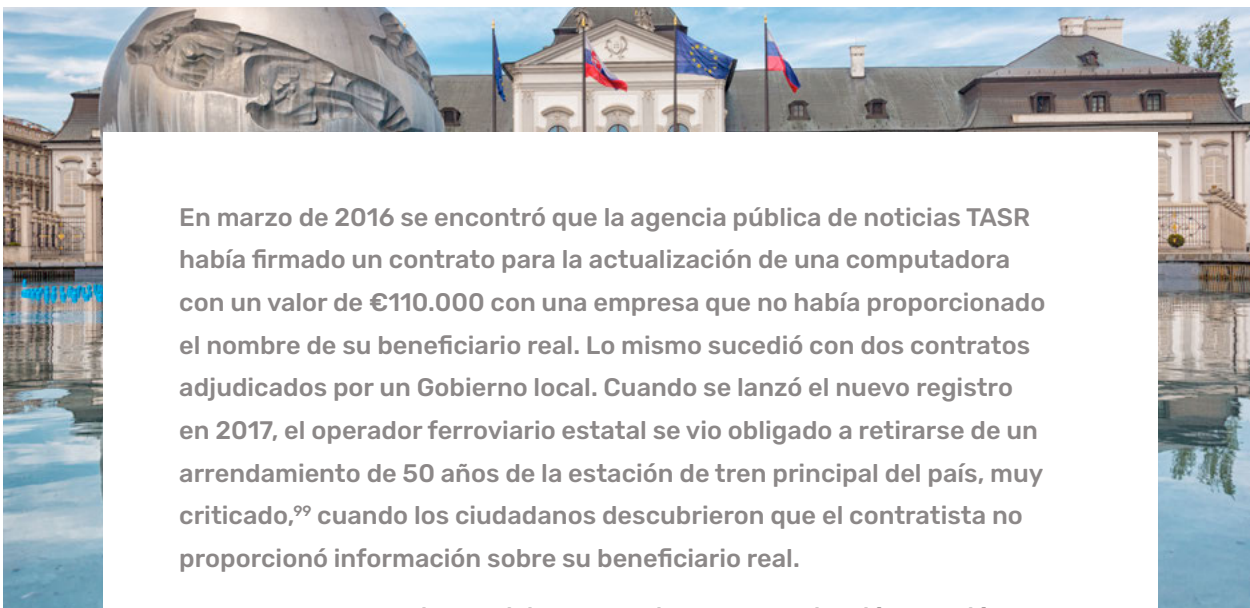
Junto con Dinamarca,⁹⁵ Eslovaquia fue uno de los primeros países en publicar información sobre los beneficiarios reales. El registro eslovaco⁹⁶ se creó en 2015 para las empresas que participaban en procesos de contrataciones públicas. Estas pueden ser vetadas hasta por tres años y recibir multas que alcanzan un millón de euros si participan en procesos de contrataciones sin haberse registrado.

La verificación de los datos provistos por las 11.000 empresas y los 16.000 propietarios en el registro y hacer cumplir casos de incumplimiento ha sido un reto importante. Dos obstáculos clave fueron: 1) no se solicitó documentación oficial cuando las empresas presentaron sus solicitudes y 2) el registro no estaba vinculado con el registro general de empresas del país. Aun así, una de cada cuatro empresas agregó un beneficiario real que no estaba previamente incluido con su solicitud al registro de empresas de Eslovaquia. En febrero de 2017, se amplió el registro para incluir a cualquier empresa que tuviera con el Gobierno contratos de un valor de €100.000 en adelante.

Organizaciones de la sociedad civil ⁹⁷ en Eslovaquia han usado el registro para analizar y consultar los datos disponibles e identificar redes de empresas que tengan el mismo beneficiario real. Ellas encontraron que 190 beneficiarios reales listados son funcionarios públicos (que pudieran tener un conflicto de interés cuando se trate de contrataciones).

Organizaciones locales ⁹⁸ también han usado el registro para verificar si las empresas realmente estaban proporcionando información de sus beneficiarios reales como parte de la adjudicación de contratos públicos.

Fotografía de Elena Shchipkova, Adobe Stock



En marzo de 2016 se encontró que la agencia pública de noticias TASR había firmado un contrato para la actualización de una computadora con un valor de €110.000 con una empresa que no había proporcionado el nombre de su beneficiario real. Lo mismo sucedió con dos contratos adjudicados por un Gobierno local. Cuando se lanzó el nuevo registro en 2017, el operador ferroviario estatal se vio obligado a retirarse de un arrendamiento de 50 años de la estación de tren principal del país, muy criticado,⁹⁹ cuando los ciudadanos descubrieron que el contratista no proporcionó información sobre su beneficiario real.

Los grupos de la sociedad civil y los medios de comunicación también han utilizado el registro de Eslovaquia para revelar un presunto conflicto de intereses que involucra al primer ministro, que figura como uno de los beneficiarios reales de una empresa en la República Checa¹⁰⁰ que ha recibido € 75 millones en subsidios¹⁰¹ de la UE para entregar varias obras públicas.

.....



Involucrar a los ciudadanos en el seguimiento y rendición de cuentas

La sociedad civil juega un rol fundamental en el uso de la información sobre los beneficiarios reales para la rendición de cuentas. (Ver el recuadro en la página anterior). Más allá de la simple publicación de un registro de beneficiarios reales, el objetivo debe ser habilitar canales que profundicen la rendición de cuentas, tanto formalmente (a través de investigaciones legales) como informalmente (a través de informes de ciudadanos):

- **Rendición de cuentas formal:** Umbrales menores para ser considerado un beneficiario real, validación obligatoria de datos del Gobierno, actualización regular obligatoria de los datos por parte de las empresas, derecho a investigar por institución, derecho a sancionar e imponer sanciones económicas significativas por institución, rechazo de registro u operación legal si toda la información no se compartió, formalizar y compartir información de manera regular entre las instituciones gubernamentales, extensión de los requisitos de beneficiarios reales a fideicomisos y otros acuerdos legales requeridos, o la creación de un grupo asesor de registros¹⁰² y
- **Rendición de cuentas informal:** Seguimiento y reporte por parte de la ciudadanía y medios de comunicación, verificación y consulta de datos constante, reformato y digitalización de datos, triangulación de conjuntos de datos, verificación de información (a través de verificaciones físicas y de estilo de vida), o reporte de errores e información faltante a las autoridades.

Companies House, el organismo gubernamental responsable del registro de beneficiarios reales en el Reino Unido, ha sido particularmente exitoso en involucrar a los usuarios finales (incluida la sociedad civil) en el diseño del registro e incluso en la creación de un grupo de referencia de usuarios de datos. Además, dado el fácil acceso al registro basado en datos abier-

tos, los grupos de la sociedad civil en el Reino Unido están utilizando los datos para evaluar su calidad, así como triangular la información de manera efectiva en diferentes conjuntos de datos (Para más información consulte el recuadro “Lecciones de los reformadores: Participación de activistas para el impacto en el Reino Unido”).

Otras iniciativas anticorrupción revelan el poder que los datos abiertos pueden tener en manos de la sociedad civil. En particular, las declaraciones de ingresos y activos ofrecen lecciones sobre el uso de los datos de beneficiarios reales para la rendición de cuentas. Más de 150 países tienen requisitos en donde los funcionarios públicos deben declarar sus activos y casi todos los países de la OCDE exigen la publicación de las declaraciones patrimoniales.¹⁰³ El Banco Mundial concluyó que las declaraciones patrimoniales públicos han permitido a la sociedad civil verificar las declaraciones y desencadenar el cumplimiento de las infracciones, haciendo que el sistema sea más creíble y confiable.¹⁰⁴ Por ejemplo, en Estados Unidos un organismo de control de la sociedad civil, publicó las declaraciones patrimoniales en las que se identificaron conflictos de intereses de jueces de alto nivel que estaban llevando a cabo audiencias con ciertos casos.¹⁰⁵ En Georgia, una organización de la sociedad civil utilizó las declaraciones patrimoniales para calcular la cantidad de dinero que los legisladores estaban recibiendo en bonos (ya que el Parlamento se negó a proporcionar dicha información).¹⁰⁶ El mismo grupo realizó un seguimiento de las declaraciones de los nuevos funcionarios públicos para identificar patrones de sospecha de enriquecimiento ilícito una vez que asumieron el cargo. En general, la sociedad civil en Georgia está comparando la información con otras fuentes de datos disponibles al público, como las licencias, los registros de tierras y las contrataciones públicas, destacando el poder de los datos de los beneficiarios reales para revelar la actividad criminal.¹⁰⁷

LECCIONES DE REFORMADORES

Involucrando a activistas para generar impacto en el Reino Unido

El Reino Unido ha sido un país pionero¹⁰⁸ en la emisión de registros públicos sobre los beneficiarios reales. Primero impulsó esta agenda en 2013 como anfitrión del G8 y luego a través del G20 en 2014. El Gobierno promovió el tema de los beneficiarios reales como una forma efectiva de combatir la corrupción y detener la evasión fiscal, las cuales son una barrera para el desarrollo a nivel global. Además, según la National Crime Agency del Reino Unido, existe una “posibilidad real” de que el impacto del lavado de dinero en el Reino Unido alcance cientos de miles de millones de libras cada año.¹⁰⁹

En 2016, el Reino Unido fue uno de los primeros países en establecer un registro público de los beneficiarios reales de las empresas. Se hizo de forma gratuita para que el público pudiese acceder a él. En la configuración del registro, denominado registro de Personas con Control Significativo (PSC por sus siglas en inglés), se utilizó un estándar de datos abiertos. Como parte de su plan de acción de OGP, el Reino Unido¹¹⁰ actualmente se encuentra en proceso de ampliar el requisito de registrar a los beneficiarios reales de una empresa a todas las empresas extranjeras que poseen tierras en el Reino Unido. Los requisitos de transparencia de beneficiarios reales también se han extendido a las empresas que operan fuera del país. El incumplimiento de proporcionar información de propiedad precisa o de dar respuesta a las solicitudes de información de la empresa son delitos penales.

La Companies House del Reino Unido, organismo gubernamental responsable del registro, señaló que tras los primeros seis meses de la publicación del registro, el público había señalado inconsistencias¹¹¹ en los datos de múltiples contactos en el registro. Para el año 2016-2017, se realizaron más de dos mil millones de búsquedas¹¹² de datos del registro. El incremento en el uso del registro, que aumentó luego de solo tener seis millones de solicitudes en 2014-2015 cuando el acceso al registro estaba disponible con costo, ha ayudado a mejorar la calidad de los datos a través de la identificación de inconsistencias. Esto ha hecho que los datos sean más útiles para triangularlos con otras fuentes para descubrir actividades ilegales. Periodistas y organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional, por ejemplo, han usado el registro para descubrir redes de corrupción utilizadas por gobiernos, como la lavandería azerbaiyana,¹¹³ en la que participaban cuatro empresas que se registraron en Companies House en Londres para pagar supuestamente US\$ 2,9 mil millones a grupos de cabildeo y parlamentarios entre 2012 y 2014.¹¹⁴

Referencias

- ¹ Transparency International, "Anti-Corruption Glossary" (2018), https://www.transparency.org/glossary/term/beneficial_ownership.
- ² Rupert Neate, "Arrest warrant for Kazakh billionaire accused of one of world's biggest frauds" (The Guardian, 16 Feb. 2012), <https://theguardian.com/business/2012/feb/16/arrest-warrant-kazakh-billionaire-mukhtar-ablyazov>.
- ³ The World Bank and UNODC Stolen Asset Recovery Initiative, *The Puppet Masters* (2011), <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>.
- ⁴ US Treasury, National Money Laundering Risk Assessment 2015, <https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/National%20Money%20Laundering%20Risk%20Assessment%20%E2%80%932006-12-2015.pdf>.
- ⁵ Article 19, "Public Procurement Requires Public Information" (8 Dec. 2017), https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/12/UNCAC_Procurement_Leaflet_ENG.pdf.
- ⁶ International Consortium of Investigative Journalists, "The Panama Papers: Exposing the Rogue Offshore Finance Industry" (2019), <https://panamapapers.icij.org>.
- ⁷ Nick Hopkins and Helena Bengtsson, "What are the Paradise Papers and what do they tell us?" (The Guardian, 5 Nov. 2017), <https://www.theguardian.com/news/2017/nov/05/what-are-the-paradise-papers-and-what-do-they-tell-us>.
- ⁸ Helen Hector, "Trillion Dollar Scandal: The biggest heist you've never heard of" (One, 5 Dec. 2014), <https://www.one.org/us/2014/12/05/trillion-dollar-scandal-the-biggest-heist-youve-never-heard-of>.
- ⁹ Frederik Obermaier and Bastian Obermayer, "Oligarchs hide billions in shell companies. Here's how we stop them" (The Guardian, 3 Apr. 2018), <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2018/apr/03/public-registers-shell-panama-papers>.
- ¹⁰ US Dept. of Justice: S.D. N.Y., "Four Defendants Charged in Panama Papers Investigation" (4 Dec. 2018), <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/four-defendants-charged-panama-papers-investigation>.
- ¹¹ U. N. Economic Commission for Africa, *Illicit Financial Flows: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* (2015), <https://uneca.org/publications/illicit-financial-flows>.
- ¹² Animal Politico, "La Estafa Maestra," <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra>.
- ¹³ Nathalie Colin et al., "Adoption of Fifth Anti-Money Laundering Directive" (White & Case, 20 Jun. 2018), <https://www.whitecase.com/publications/alert/adoption-fifth-anti-money-laundering-directive>.
- ¹⁴ European Parliament, *Understanding money laundering through real estate transactions*, briefing (2019), http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161094/7%20-%2001%20EPRS_Understanding%20money%20laundering%20through%20real%20estate%20transactions.pdf.
- ¹⁵ HM Treasury and the Depart. of Trade and Industry (UK), *Regulatory Impact Analysis - Disclosure of Beneficial Ownership of Unlisted Companies* (July 2002), https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9/9/ownership_long.pdf.
- ¹⁶ EY, *Global Fraud Survey 2016*, <https://www.ey.com/gl/en/services/assurance/fraud-investigation---dispute-services/ey-global-fraud-survey-2016>.
- ¹⁷ Kara Brockmeyer et al., *FCPA Update, A Global Anti-Corruption Newsletter*, v. 9, no. 6 (Debevoise & Plimpton LLP, Jan. 2018), https://www.debevoise.com/~media/files/insights/publications/2018/01/FCPA_Update_January_2018_v9no6.pdf.
- ¹⁸ Financial Action Task Force, *Transparency and Beneficial Ownership* (October 2014), <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>.
- ¹⁹ Financial Action Task Force and Groupe d'Action Financière, *Consultation on Proposed Changes to the FATF Standard*, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/publicconsultation/First%20public%20consultation%20document%20responses%20financial%20sector%20part%201.pdf>.
- ²⁰ Transparency International, *Transparency of Legal Entities and Arrangements*, G20 Position Paper (May 2014), https://www.transparency.org/files/content/activity/2014_TI_G20PositionPaper_BeneficialOwnership_EN.pdf.
- ²¹ Institute of Directors, "Open House on the Road" (2019), <https://www.iod.com>.
- ²² Reuters, "Britain considers ban on bearer shares, acts on G8 transparency push" (15 Jul. 2013), <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-transparency-cable/britain-consider-ban-on-bearer-shares-acts-on-g8-transparency-push-idUKBRE96E0F020130715>.
- ²³ Department for Business Innovation & Skills (UK), *The Register of People with Significant Control: Scope, Nature and Extent of Control, Fees, the Protection Regime and Warning and Restrictions Notices - Government Response* (December 2015), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486520/BIS-15-622-register-of-people-with-significant-control-consultation-response.pdf.
- ²⁴ Walt Bogdanich and Michael Forsythe, "How McKinsey Lost its Way in South Africa" (The New York Times, 26 Jun. 2018), <https://www.nytimes.com/2018/06/26/world/africa/mckinsey-south-africa-eskom.html>.

- ²⁴ Prime Minister's Office (UK), *Policy paper G8 action plan principles to prevent the misuse of companies and legal arrangements* (18 Jun. 2013), <https://www.gov.uk/government/publications/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements>.
- ²⁵ World Bank Group, *G20 High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency*, (2014), https://star.worldbank.org/sites/star/files/g20_high-level-principles-beneficial-ownership-transparency.pdf.
- ²⁶ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council (20 May 2015) *Official Journal* L 141, p. 73, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_2015_141_R_0003&from=ES.
- ²⁷ Cabinet Office and Prime Minister's Office (UK), *Policy Paper: Anti-Corruption Summit: country statements* (12 May 2016), <https://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-summit-country-statements>.
- ²⁸ OECD, "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes" (2018), <http://www.oecd.org/tax/transparency>.
- ²⁹ FATF, *FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership* (Oct. 2014), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>.
- ³⁰ Juergen Kraiss, "5th EU Anti-Money Laundering Directive published" (Global Compliance News, 16 Jul. 2018), <https://globalcompliancenews.com/eu-5th-anti-money-laundering-directive-published-20180716>.
- ³¹ KPMG International, "EU: Ultimate Beneficial Ownership (UBO) Registers" (6 Nov. 2016), <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2018/11/tmf-eu-ultimate-beneficial-ownership-registers.html>.
- ³² EITI, "Beneficial Ownership," <https://eiti.org/beneficial-ownership>.
- ³³ Aaron Sayne, Alexandra Gillies and Andrew Watkins, *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts* (Natural Resource Governance Institute, Apr. 2017), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/corruption-risks-in-the-award-of-extractive-sector-licenses-and-contracts.pdf>.
- ³⁴ OGP, "Establish robust registers of beneficial ownership: Justification" (2019), <https://www.opengovpartnership.org/theme/beneficial-ownership/establish-robust-registers-of-beneficial-ownership>.
- ³⁵ OGP, "Publish registers of company beneficial ownership and of parties, to trusts and foundations as open, machine-readable data: Justification" (2019), <https://www.opengovpartnership.org/theme/beneficial-ownership/publish-registers-of-company-beneficial-ownership-and-of-parties-trusts>.
- ³⁶ Companies House (UK), "Overseas Registries," <https://www.gov.uk/government/publications/overseas-registries/overseas-registries>.
- ³⁷ Stephan Anguelov, Bulgaria Midterm IRM Report 2016-2018 (OGP, 2018), <https://www.opengovpartnership.org/report/bulgaria-mid-term-report-2016-2018-year-1>.
- ³⁸ European Commission, "Data Protection in the EU," https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_en.
- ³⁹ Elizabeth Weise, "Equifax breach: Is it the biggest data breach?" (USA Today, 7 Sept. 2017), <https://eu.usatoday.com/story/tech/2017/09/07/nations-biggest-hacks-and-data-breaches-millions/644311001/>.
- ⁴⁰ Richard Messick, "Income and Assets Declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime" (2009), <https://www.cmi.no/publications/3396-income-and-assets-declarations>.
- ⁴¹ Responsible Data, "What is Responsible Data?" <https://responsibledata.io/what-is-responsible-data/>.
- ⁴² Robert Palmer and Sam Leon, "What does the UK beneficial ownership data show us?" (OGP, 24 Nov. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/stories/what-does-uk-beneficial-ownership-data-show-us>.
- ⁴³ Palmer and Leon, "What does the UK beneficial ownership data show us?"
- ⁴⁴ Andres Knobel, "The Achilles heel of effective beneficial ownership registration: Why is everyone fixed on 25%?" (Tax Justice Network, 11 May 2017), <https://www.taxjustice.net/2017/05/11/achilles-heel-effective-beneficial-ownership-registration-everyone-fixed-25/>.
- ⁴⁵ Andres Knobel, Moran Harari, and Markus Meinzer, *The state of play of beneficial ownership registration: A visual overview* (Tax Justice Network, 27 Jun. 2018), <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOfPlay-FSI.pdf>.
- ⁴⁶ Palmer and Leon, "What does the UK beneficial ownership data show us?"
- ⁴⁷ Andres Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information* (Tax Justice Network, 22 Jan. 2019), https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2019/01/Beneficial-ownership-verification_Tax-Justice-Network_Jan-2019.pdf.
- ⁴⁸ Jana Chvalkovská, Petr Janský, and Jiří Skuhrovec, *Bearer shares in paper form and public procurement* (Charles Univ. in Prague, Jan. 2012), https://www.researchgate.net/publication/241766201_Bearer_shares_in_paper_form_and_public_procurement.



- ⁴⁹ Andres Knobel, Moran Harari, and Markus Meinzer, *The State of Play of Beneficial Ownership Registration: A Visual Overview* (27 Jun. 2018), <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOfPlay-FSI.pdf>, <https://www.financialsecrecyindex.com/PDF/2-Trusts-Foundations-Register.pdf>.
- ⁵⁰ OpenOwnership, Beneficial Ownership Data Standard (v0.1), <https://standard.openownership.org/en/v0-1>.
- ⁵¹ OpenOwnership Register Beta, "Who controls, influences, or benefits from a company?" <https://register.openownership.org>.
- ⁵² Zosia Szykowski, "Ghana announces partnership with OpenOwnership" (OpenOwnership, Sept. 2017), <https://openownership.org/news/ghana-announces-partnership-with-openownership>.
- ⁵³ Zosia Szykowski, "Ukraine to become the first country to integrate with OpenOwnership" (OpenOwnership, May 2017), <https://openownership.org/news/ukraine-becomes-the-first-country-to-integrate-with-openownership>.
- ⁵⁴ Mariana Marchuk, "Ukraine: The State Anti-Corruption Policy for 2014–2017" (Global Compliance News, 11 Nov. 2014), <https://globalcompliancenews.com/ukraine-the-state-anti-corruption-policy-for-2014-2017>.
- ⁵⁵ State Enterprise, Information Resource Centre, "USR Register" (2019), http://irc.gov.ua/reestr_edr.
- ⁵⁶ Zosia Szykowski, "Ukraine opened up its beneficial ownership data" (OGP, 8 Jun. 2017), <https://www.opengovpartnership.org/stories/ukraine-opened-its-beneficial-ownership-data-why-it-matters-and-how-your-country-can-be-next>.
- ⁵⁷ Jake Rudnitsky and Daryna Krasnolutska, "A Ukrainian who faked his own death was recently found living in a castle with a Rolls Royce" (Bloomberg, 16 Oct. 2018), <https://time.com/5426008/ukraine-man-fake-death-rolls-royce>.
- ⁵⁸ Ben Aris, "Ukraine's prosecutor general identifies \$5.5bn of assets bought with looted PrivatBank funds" (Bne Intellinews, 6 Nov. 2018), <https://www.intellinews.com/ukraine-s-prosecutor-general-identifies-5-5bn-of-assets-bought-with-looted-privatbank-funds-151418>.
- ⁵⁹ European Commission, *Macro-Financial Assistance to Ukraine: Disbursement of the First Instalment*, Information Note to the European Parliament and to the Council (30 Nov. 2018), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/information_note_-_mfa_ukraine_1st_instalment.pdf.
- ⁶⁰ OGP, "07 Beneficial Ownership Registry" (2018), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/07-beneficial-ownership-registry>.
- ⁶¹ Civil Society Legislative Advocacy Centre, "Fact-Sheet on Beneficial Ownership in Nigeria" (2018), <http://cislacnigeria.net/wp-content/uploads/2018/02/BO-FACTSHEET.pdf>.
- ⁶² Uche Igwe, "Is beneficial ownership transparency possible in Nigeria?" (OGP, 8 Jun. 2017), <https://www.opengovpartnership.org/stories/beneficial-ownership-transparency-possible-nigeria>.
- ⁶³ Ben Chapman, "Shell and Eni face one of the biggest corruption cases in corporate history over \$1.3bn Nigerian oil field" (Independent, 16 Sept. 2018), <https://www.independent.co.uk/news/business/analysis-and-features/shell-and-eni-face-one-of-the-biggest-corruption-cases-in-corporate-history-over-13bn-nigerian-oil-a8537506.html>.
- ⁶⁴ Ibrahim Mu'azu (Dir. Corp. Comm'n's), "Renewed Vigilance to Prohibit Illicit Financial Flows in Nigeria's Banking System" (Central Bank of Nigeria, 2015), https://www.cbn.gov.ng/out/2015/ccd/illicit_financial_flows.pdf.
- ⁶⁵ Tobi Soniyi, "Establishment of Beneficial Ownership Register in the Offing to Unmask Real Owners of Companies" (This Day, 10 Feb. 2017), <https://www.thisdaylive.com/index.php/2017/02/10/establishment-of-beneficial-ownership-register-in-the-offing-to-unmask-real-owners-of-companies>.
- ⁶⁶ OGP, "06 Beneficial Ownership Register" (2017), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/06-beneficial-ownership-register>.
- ⁶⁷ Global Forum on Asset Recovery, *Guide to Beneficial Ownership Information: Legal Entities and Legal Arrangements*, Nigeria, https://star.worldbank.org/sites/star/files/bo_country_guide_nigeria.pdf.
- ⁶⁸ Nigeria EITI, *Nigeria EITI beneficial ownership roadmap* (Dec. 2016), <https://eiti.org/document/nigeria-eiti-beneficial-ownership-roadmap>.
- ⁶⁹ Open Contracting Data Standard, "Open Contracting Data Standard: Documentation" (2016), <http://standard.opencontracting.org>.
- ⁷⁰ OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- ⁷¹ OCP, "Data Standard" (2019), <https://www.open-contracting.org/data-standard>.
- ⁷² Igwe, "Is beneficial ownership transparency possible in Nigeria?"
- ⁷³ OGP, "Featured Commitment - Mongolia" (7 Jul. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/stories/featured-commitment-mongolia>.
- ⁷⁴ Erica Westenberg and Aaron Sayne, *Beneficial Ownership Screening: Practical Measures to Reduce Corruption Risks in Extractive Licensing* (Natural Resource Governance Institute, May 2018), https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneficial-ownership-screening_0.pdf.

- ⁷⁵ Transparency International, “While the G20 Drags its Feet, the Corrupt Continue to Benefit from Anonymous Company Ownership” (19 Apr. 2018), https://www.transparency.org/news/feature/while_the_g20_draggs_its_feet_the_corrupt_continue_to_benefit_from_anonymous.
- ⁷⁶ Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*.
- ⁷⁷ Zosia Szytkowski, et al., “Verification,” a 4-part series (OpenOwnership, 2017–2018), <https://www.openownership.org/tag/verification/>.
- ⁷⁸ Emile van der Does de Willebois et al., *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It* (The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2011), <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>.
- ⁷⁹ FATF – Egmont Group, *Concealment of Beneficial Ownership* (FATF, Jul. 2018), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Egmont-Concealment-beneficial-ownership.pdf>.
- ⁸⁰ Zosia Szytkowski and Chris Taggart, *What we really mean when we talk about verification: Authentication & authorization (Part 2 of 4)* (OpenOwnership, Sept. 2017), <https://www.openownership.org/news/what-we-really-mean-when-we-talk-about-verification-authentication-and-authorization-part-2-of-4/>.
- ⁸¹ Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*.
- ⁸² Global Witness and DataKind UK, “The Companies We Keep: What the UK’s open data register actually tells us about company ownership,” <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/companies-we-keep/>.
- ⁸³ OGP, “Commitments 05 Beneficial ownership verification system” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/05-beneficial-ownership-verification-system>.
- ⁸⁴ OGP, “Commitments 07 Beneficial Ownership Registry” (2018), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/07-beneficial-ownership-registry>.
- ⁸⁵ Danish Business Authority, “Beneficial Owners,” <https://danishbusinessauthority.dk/beneficial-owners>.
- ⁸⁶ Juraj Labant and Gabriel Šípoš, *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia: Revolutionary transparency, questionable implementation, unsure benefits* (Transparency International Slovakia, Jun. 2017), http://transparency.sk/wp-content/uploads/2017/06/Register-of-beneficial-ownership_study2017.pdf.
- ⁸⁷ Labant and Šípoš, *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia*.
- ⁸⁸ Labant and Šípoš, *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia*.
- ⁸⁹ Jana Liptáková, “The new register has already come into fruition” (Spectator Slovakia, 28 Sept. 2017), <https://www.spectator.sme.sk/c/20659897/the-new-register-has-already-come-into-fruition.html>.
- ⁹⁰ Transparency International Czech Republic, “Andrej Babiš is our Controlling Person (Beneficial Owner), Says Agrofert” (22 Jun. 2018), https://www.transparency.org/news/pressrelease/andrej_babish_is_our_controlling_person_czech_republic.
- ⁹¹ Jennifer Rankin, “Brussels urged to investigate Czech PM over business empire” (The Guardian, 20 Sept. 2018), <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/20/brussels-urged-to-investigate-czech-pm-over-business-empire>.
- ⁹² Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*.
- ⁹³ Dmytro Kotlyar and Laura Pop, “Asset Declarations: A Threat to Privacy or a Powerful Anti-Corruption Tool?” (The World Bank, 26 Sept. 2016), <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2016/09/26/asset-declarations-a-threat-to-privacy-or-a-powerful-anti-corruption-tool>.
- ⁹⁴ Ruxandra Burdescu et al., *Stolen Asset Recovery: Income and Asset Declarations: Tools and Trade-Offs* (The World Bank, Nov. 2009), https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Income_and_Asset_Declarations.pdf.
- ⁹⁵ Reity O’Brien, Kytja Weir, and Chris Young, “State Supreme Court Judges Reveal Scant Financial Information” (The Center for Public Integrity, 19 May 2014), <https://www.publicintegrity.org/2013/12/04/13808/state-supreme-court-judges-reveal-scant-financial-information>.
- ⁹⁶ Open Data Kosovo, *Asset Declarations in Central and Eastern Europe: Current Trends (Assets Declarations in CEE Countries)*, 2017), <http://assetdeclarations.transparency-ee.org/the-report>.
- ⁹⁷ Transparency International Georgia, “How Civil Society Organizations Use Asset Declarations for Monitoring and How to Facilitate Their Work,” <http://csb.gov.ge/uploads/How-Civil-Society-Organizations-Use-Asset-Declarations-for-Monitoring-TI-Georgia.pdf>.
- ⁹⁸ OpenOwnership, *Learning the lessons from the UK’s public beneficial ownership register* (OpenOwnership and Global Witness, Oct. 2017), <https://www.openownership.org/uploads/learning-the-lessons.pdf>.



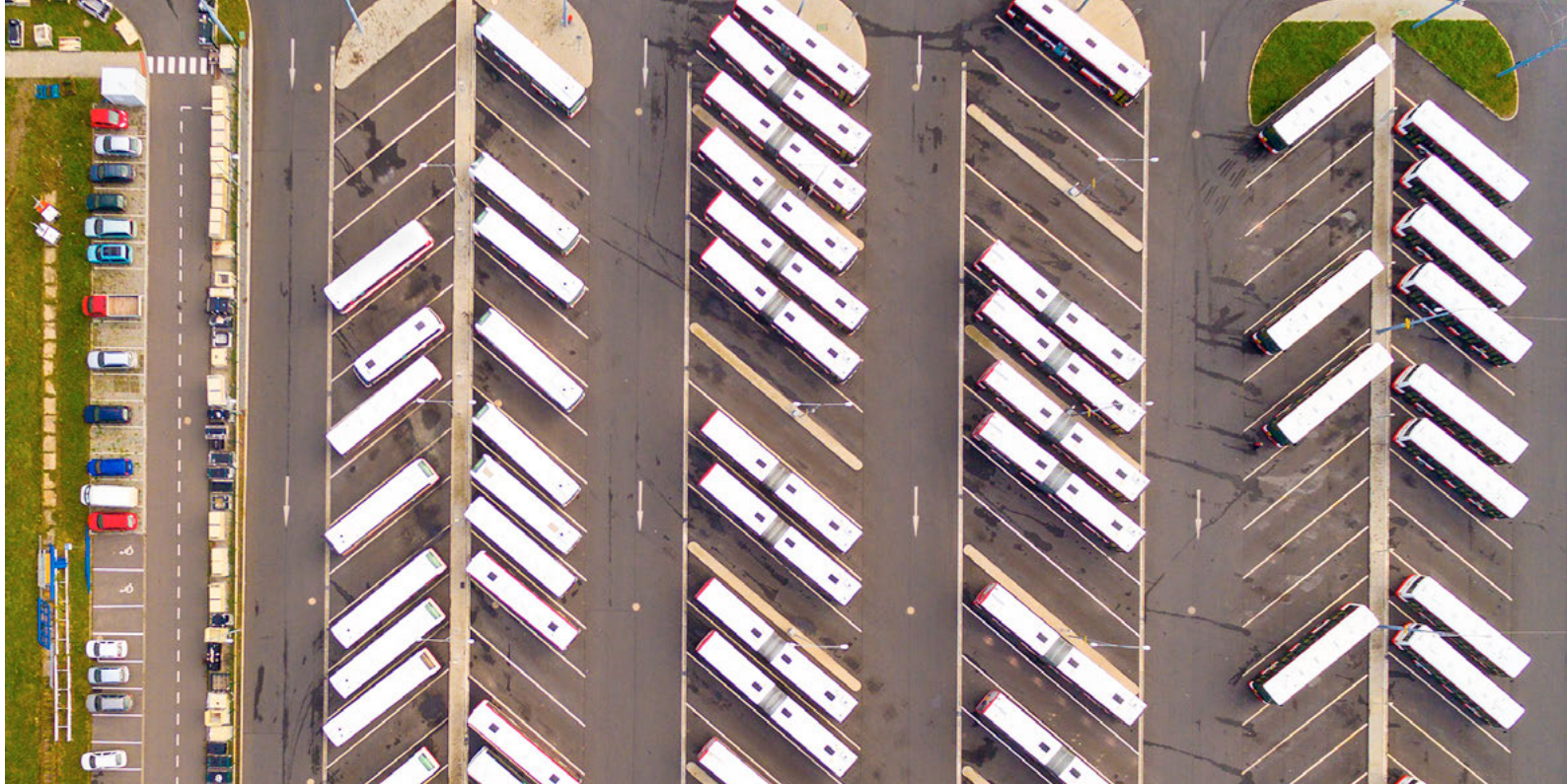
- ⁹⁹ National Crime Agency (UK), *National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime (2018)*, <https://nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/173-national-strategic-assessment-of-serious-and-organised-crime-2018/file>.
- ¹⁰⁰ Rebecca Flanagan, "Register of beneficial owners of overseas entities owning UK land" (KPMG, 3 Aug. 2018), <https://home.kpmg/uk/en/home/insights/2018/08/tmd-register-of-beneficial-owners-of-overseas-entities-owning-UK-land.html>.
- ¹⁰¹ OpenOwnership, *Learning the lessons from the UK's public beneficial ownership register*.
- ¹⁰² Companies House (UK), *Companies House Annual report and Accounts 2016/17*, presented to Parliament (18 Jul. 2017), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/633763/CompaniesHouse_AnnualReport_2017_web_version.pdf.
- ¹⁰³ Luke Harding, Caelainn Barr and Dina Nagapetyants, "Everything you need to know about the Azerbaijani Laundromat" (The Guardian, 27 Nov. 2017), <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/04/everything-you-need-to-know-about-the-azerbaijani-laundromat>.
- ¹⁰⁴ OCCRP, "The Azerbaijani Laundromat" (4 Sept. 2017), <https://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat>.



Informe global de OGP

Servicios públicos

Agua, Saneamiento e Higiene • Salud • Educación



Fotografía de Kletr, Adobe Stock

Servicios públicos

Desde sus inicios, OGP anima a los gobiernos a crear comunidades más sanas y seguras¹. Tras asumir el rol de presidente por la sociedad civil del Comité Directivo en 2016, Mukelani Dimba, jefe de Desarrollo de la International School for Transparency (Sudáfrica) declaró:

La prestación de servicios públicos es un momento clave. En muchos países, particularmente en aquellos en el extremo inferior del Índice de Desarrollo Humano, los servicios públicos pueden ser la única interacción que un ciudadano tiene con el Gobierno. Su calidad--o la carencia de ella-- tiene un impacto real y tangible: determina si los niños pueden obtener educación, si las personas tienen acceso a tratamientos que les puedan salvar la vida y si las comunidades pueden vivir en hogares seguros y disfrutar de un medioambiente limpio y seguro².

Incluso para países en el nivel más alto del Índice de Desarrollo Humano, los servicios públicos continúan siendo un punto básico de interacción para la mayoría de los ciudadanos con sus gobiernos. Mejorar los servicios públicos necesita más que datos abiertos. También necesita coordinación y colaboración entre

instituciones públicas, actores del sector privado, organizaciones religiosas y el sector sin fines de lucro. El rol del gobierno abierto en fomentar la participación y la rendición de cuentas es extenso, pues entregar mejores resultados no puede ser solo rol de los mercados o gobiernos. La sección de Servicios Públicos explora estas áreas para entender dónde se encuentran las fronteras de gobierno abierto para los miembros de OGP.

Áreas de foco

La sección de Servicios Públicos se enfoca específicamente en tres áreas principales de prestación de servicios en las que el Gobierno tiene un rol significativo o principal en la provisión de servicios para el público. Estas áreas también son donde las políticas y el desempeño del Gobierno son por lo general más evidentes y, lo que es más importante, donde el gobierno abierto puede hacer una diferencia significativa y medible. Ellos incluyen:

- Agua, saneamiento e higiene;
- Salud; y
- Educación

El Open Government Partnership identificó estas tres áreas como metas estratégicas en su Plan Estratégico de 2017. Ellas están muy alineadas con los objetivos e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Enfoque y hallazgos

Para cada uno de estos temas, este informe analiza lo que se puede aprender para informar mejor los compromisos futuros de OGP y las políticas relacionadas. Se basa en investigaciones actuales, en datos del Independent Reporting Mechanism (IRM) de OGP y en otros conjuntos de datos relacionados con la gobernanza.

Para ayudar a los miembros de OGP y a la comunidad de la sociedad civil en general, este informe presenta sus hallazgos relativos a tres áreas de gobierno abierto que son universalmente aplicables a cualquier proceso de políticas (incluyendo diseño, implementación, monitoreo y revisión): **datos sobre el área de políticas** (es decir, disponibilidad y usabilidad de la información); **información sobre el proceso de políticas** (incluida la documentación y los conocimientos sobre la toma de decisiones); y **participación y rendición de cuentas**. Este enfoque examina la medida en que las políticas y prácticas están abiertas a la observación y el escrutinio público (transparencia), aportes (participación) y a la revisión (rendición de cuentas).

Adicionalmente, el informe proporciona hallazgos relacionados a enfoques y políticas inclusivas que determinan el éxito de llegar a segmentos específicos de la población, a menudo vulnerables.

Debido a que los datos sobre la gobernanza en estas áreas no cubren todos los países de OGP y no son consistentes en todas las áreas de políticas, el informe debe adoptar un enfoque algo diferente para el análisis de datos, utilizando conjuntos de datos y literatura de una amplia variedad de fuentes y métodos. Por ejemplo, algunos datos de educación están ampliamente desagregados por sexo, pero los mismos datos no están disponibles para el saneamiento en los países de OGP. De manera similar, existen datos transnacionales sobre los mecanismos de rendición de cuentas para la prestación de servicios de agua, pero no hay equivalente en educación. Por esa razón, los contenidos de cada sección varían en contenido específico.

Basado en los hallazgos de las tres secciones individuales a continuación, el informe encontró una serie de puntos de datos transversales aplicables a cualquier enfoque de la prestación de servicios públicos. Estos hallazgos incluyen:

- **Datos en el área de política:** Los datos sobre servicios públicos generalmente se recolectan a nivel nacional o están disponibles en organizaciones internacionales. Sin embargo no se desagregan regularmente bien sea por grupos de afectados o geográficamente, lo cual limita su uso para la toma de decisiones. Además, con frecuencia hay un desfase en la producción y publicación de datos desagregados por sexo, que los países de OGP pueden abordar.
- **Información sobre los procesos de políticas:** Los principales documentos de políticas y presupuestos a nivel sectorial se hacen cada vez más públicos. Los presupuestos y gastos a nivel de programa, así como las contrataciones, a menudo no están disponibles. Los datos de contratación siguen siendo una brecha importante para la mayoría de los países OGP.
- **Participación y rendición de cuentas:** En general los datos sobre la participación y rendición de cuentas tienen baja cobertura en los países de OGP. Adicionalmente, en gran medida no están disponibles para los sectores de educación y salud.
- **Inclusión:** Incluso cuando los países de OGP tienen planes para abordar el acceso a las poblaciones vulnerables, el dinero y los recursos humanos aún no están alineados para garantizar que el financiamiento, la investigación y los servicios lleguen a estas comunidades. Esto se refleja en las finanzas del agua y las bajas tasas de seguimiento de la salud reproductiva.



Referencias

¹ Los Artículos de Gobernanza de OGP de 2012 pidieron a los países que alinearan sus planes de acción con cinco Grandes Desafíos, uno de los cuales fue “Crear comunidades más sanas y más seguras”. Si bien los Grandes Desafíos como principio organizador de OGP se han retirado a favor de las prioridades nacionales, la inspiración para mejorar la vida de los ciudadanos en el terreno permanece constante. Ver http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%20ArticlesGov%20March%2019%202014_1.pdf.

² Mukelani Dimba, “Using OGP action plans for better outcomes in public service delivery” (OGP, 21 Feb. 2018), <https://www.opengovpartnership.org/stories/using-ogp-action-plans-better-outcomes-public-service-delivery>.

Informe global de OGP

Servicios públicos

Agua, saneamiento e higiene

Puntos clave

Mejorar el gobierno abierto produce importantes beneficios para el sector agua, saneamiento e higiene (WASH, por sus siglas en inglés). Cuando las comunidades tienen salud y participan, éstas ayudan a fortalecer la infraestructura, crear estabilidad e impulsar el crecimiento, con lo cual se pueden obtener resultados más incluyentes y sustentables. Para alcanzar estos importantes fines, los miembros de OGP han podido demostrar ciertas medidas de progreso.

Sin embargo, a pesar de su éxito y de los muchos beneficios que representan, estos elementos de los servicios públicos se encuentran entre las áreas menos exploradas en los planes de acción de OGP. Actualmente, solo hay nueve miembros con compromisos pertinentes. Según un análisis de datos de terceros, los miembros de OGP podrían partir del trabajo existente y continuar mejorando el acceso y la calidad de los servicios con compromisos de gobierno abierto que reflejen lo siguiente:

- **Datos sobre el área de política:** La mayoría de los países de OGP recolectan y publican datos sobre los puntos de servicio y los hogares. Sin embargo estos datos no están desagregados en unidades geográficas más pequeñas, no son interoperables entre locaciones y las licencias en general no permiten su reutilización, creando así un mosaico de datos que usualmente es difícil de integrar o utilizar para implementar medidas.
- **Información sobre el proceso de la política:** Si bien la mayoría de los países de OGP han generado reportes sobre saneamiento y agua potable, en muchos países los datos de gastos financieros no están accesibles y los sistemas de seguimiento generalmente no son efectivos.
- **Participación y rendición de cuentas:** La mayoría de los países de OGP tienen participación e instituciones dedicadas a la rendición de cuentas en todos los subsectores de WASH; sin embargo, muy pocos tienen una participación sólida y menos de la mitad reportan tener mecanismos de quejas accesibles para los subsectores.
- **Gasto en poblaciones vulnerables:** La mayoría de los países de OGP tienen planes para abordar el acceso de las poblaciones vulnerables. Sin embargo, tomando en cuenta la magnitud del problema, se asigna muy poco dinero para llegar a estas poblaciones.





Open Government Partnership (OGP) se encuentra en una posición única para abordar algunos de los problemas centrales relacionados con el sector agua, saneamiento e higiene. Los recursos por sí solos no pueden cerrar la brecha. El treinta por ciento de la población mundial carece de acceso a agua de calidad. Seis de cada diez personas viven sin un saneamiento seguro¹. Las soluciones seguirán requiriendo innovación científica e inversiones públicas y privadas. (Para consultar una descripción general de los desafíos y oportunidades relacionados con el agua y el saneamiento, consulte “La guía general de aguas y saneamiento” más adelante).

Sin embargo, es importante destacar que el abastecimiento de agua y saneamiento también se puede mejorar con una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas². Específicamente, el gobierno abierto puede abordar varias de las causas raíz de estos desafíos.

- **Asegurar la supervisión pública y la priorización:** La gobernabilidad de WASH a menudo está fragmentada, con responsabilidades que normalmente se dividen entre los ministerios de agua, finanzas y salud. En ese contexto, los esfuerzos de las instituciones en ocasiones se duplican y no existe una supervisión integral adecuada. La participación pública y una mayor transparencia en el proceso de gobernanza pueden aclarar las decisiones y la administración, tanto para el público como para quienes toman decisiones en los organismos³.



“Punto de agua publica, Yemen”. Fotografía de Foad Al Harazi, Banco Mundial

- **Reducir el riesgo de corrupción:** Adicionalmente, los proyectos de WASH usualmente implican grandes contratos de infraestructura, lo que crea mayores riesgos de corrupción⁴. Hacer énfasis de WASH dentro de OGP puede ayudar a acelerar la transparencia, participación y rendición de cuentas, tan necesarias en este sector.
- **Identificación de las causas de la mala calidad y acceso:** La mala calidad y cantidad del agua puede deberse a la falta de información sobre calidad, sobre qué (o quién) está causando el problema, o ambos. El gobierno abierto puede ayudar a garantizar que el público tenga acceso a información sobre la calidad del agua en el ambiente y en los puntos de servicio, así como a la información sobre los grupos que están detrás de la toma de decisiones y, en algunos casos, información sobre su contaminación o uso excesivo. Por ejemplo, se ha demostrado que los “registros de transferencia de emisiones de contaminantes”, que publican la liberación de sustancias tóxicas por parte de instalaciones privadas, tienen como resultado una disminución en la cotización de las acciones para las entidades que más contribuyen a la contaminación⁵.
- **Rendición de cuentas oficial para decisiones y acciones:** Si bien los problemas de acceso limitado o de servicios de mala calidad muchas veces no son el resultado de una mala administración, la rendición de cuentas puede ayudar a mejorar el desempeño en esta área. Asegurarse de que los funcionarios tengan el deber de responder a la consulta pública y el seguimiento a la divulgación ha demostrado con el tiempo que mejora la calidad.
- **Mejora de la equidad:** En algunos casos, un enfoque participativo puede aumentar la participación

de académicos y de las mayorías en la toma de decisiones. La evidencia reciente de Burkina-Faso sugiere que, en un país democrático, mejorar los procesos de votación basados en la mayoría con procesos de participación en persona de los grupos sub-representados puede fomentar resultados más equitativos⁶.

- **Mejorar la legitimidad de la toma de decisiones:** Evidencia reciente de Costa Rica demuestra que las comunidades que cuentan con comités de aguas públicas sólidos y reglas para la recaudación arancelaria tienen un mejor desempeño en términos de provisión de agua a comunidades rurales y de recuperación de costos⁷.

En general, satisfacer las necesidades de las comunidades de todo el mundo requiere un mayor nivel de ambición que el que se ha visto hasta la fecha. Dada la importancia de WASH, así como el rol específico que OGP puede tener en el apoyo al desarrollo y al logro de compromisos más ambiciosos, WASH ha sido identificado como un tema prioritario dentro de OGP

Existen diversas estrategias de gobierno abierto que pueden aplicarse para mejorar el agua y el saneamiento. En última instancia, el objetivo es mejorar la calidad del servicio a través de una mayor responsabilidad por los resultados. Esto ocurre mejorando los datos que apoyan las decisiones, mejorando la apertura de la toma de decisiones en sí y mejorando los mecanismos para la participación y rendición de cuentas de las decisiones.

- 1 **Datos sobre el área de política:** Como mínimo, los países de OGP deben tener datos abiertos sobre los servicios públicos básicos. Estos datos proporcionan información transparente sobre el nivel del servicio que se está prestando, así como la distribución

de dichos servicios. Aumentar la transparencia de la información en aspectos del servicio como equidad (incluyendo rural versus urbano, género y estatus económico), calidad y confiabilidad del servicio, sostenibilidad de los sistemas y cambio en el tiempo, son críticos para entender los servicios de WASH. En la sección “Datos para la gobernanza” se analizan las limitaciones más importantes que existen para ello.

2 Información sobre los procesos de las políticas:

Se enfoca en abrir las decisiones que determinan los servicios de WASH. El acceso a la información se puede mejorar para: (a) decisiones de planificación e inversión; (b) datos presupuestarios (incluyendo aranceles, subsidios e impuestos); (c) publicación del nivel de los servicios e incrementar su transparencia y (d) solicitudes de procesos de contratación. Más adelante se presenta una discusión sobre el estado del acceso a la información.

3 Participación y rendición de cuentas:

Los compromisos adoptados en este área pueden variar desde presupuestos participativos hasta la introducción de medidas de rendición de cuentas como la supervisión ciudadana. Es importante destacar que estas intervenciones también pueden servir para evaluar las diferencias que existen en el acceso por parte de diferentes poblaciones (por ejemplo hombres y mujeres) al agua y otros servicios de saneamiento municipal. Estos pueden ir desde intervenciones aisladas hasta incorporar al público en la toma formal de decisiones. Algunos ejemplos de ello son:

- **Servicios de agua municipales:** La ciudadanía y la sociedad civil pueden ayudar a responsabilizar a los proveedores de servicios.
- **Organismos reguladores:** Las áreas urbanas más grandes típicamente tendrán algún tipo de estructura de supervisión, ya sea de un regulador o de una junta de servicios de agua. En estos casos, la participación puede incluir notificar al organismo de supervisión de cualquier incumplimiento del acuerdo de servicio y garantizar que se lleve a cabo la acción proscrita. En muchos lugares, la ciudadanía ha adoptado roles formales en las comisiones de servicios públicos y dichas comisiones están obligadas a celebrar

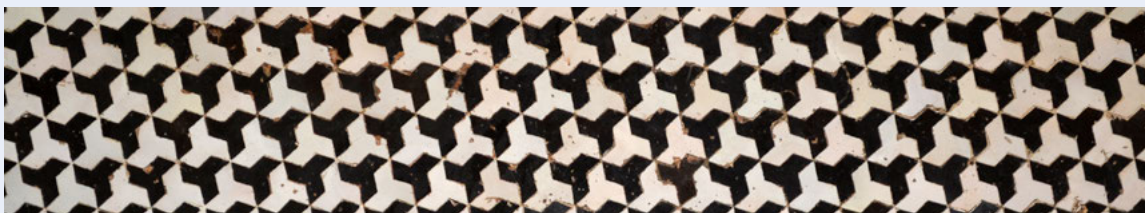
reuniones y audiencias públicas. De esta manera, las comunidades pueden apoyar el monitoreo y la toma de decisiones, tanto en nombre de un proveedor de servicios como para responsabilizar al proveedor de servicios. Por ejemplo, el Gobierno de Honduras se comprometió a establecer unidades locales de supervisión y responsabilidad como parte de la Autoridad Reguladora del Agua⁸.

- **Sistemas de reportes y ciencia ciudadana:** Varias autoridades del agua en países como el Reino Unido y Kenia tienen herramientas de notificación de fugas en sus teléfonos móviles. Estas herramientas permiten a las comunidades informar directamente a los proveedores del servicio público para acelerar la respuesta. En otros casos, como los esfuerzos de ciencia ciudadana en Estados Unidos, el monitoreo de la comunidad se utiliza para dar seguimiento al cumplimiento de las normas por parte de los servicios públicos.

- **Contextos rurales:** En estas instancias, el proveedor de servicios es por lo general un comité comunitario del agua, es decir, un equipo de voluntarios responsables de asegurar las operaciones de bombas manuales o de un pequeño sistema de tuberías. Otra alternativa es asegurar que los comités de agua sostengan reuniones regulares con su comunidad y que otorguen un espacio para expresar sus quejas.
- **Escala nacional:** La participación a nivel nacional es especialmente importante para definir las políticas y marcos legislativos, así como influir en los presupuestos. Los ministerios nacionales (Ministerio del Agua, Ministerio de Salud y Ministerio de Finanzas) son quienes determinan qué leyes regulan los servicios de agua y saneamiento y, lo que es más importante, cómo se asignan los fondos. La sociedad civil puede jugar un papel importante en ayudar a diseñar políticas de agua y saneamiento que satisfagan las necesidades de las comunidades y el presupuesto participativo puede ayudar a mover inversiones a lugares donde son más necesitadas. (Ver el recuadro “Lecciones de los reformadores: Uruguay” para ver un ejemplo de un Gobierno que usa este enfoque con su Plan Nacional de Aguas, que es parte de su plan de acción de OGP).



La guía general de aguas y saneamiento



"Fuente de agua pública en Marrakesh, Marruecos". Fotografía de Martn, Adobe Stock

Pocas áreas de políticas presentan el potencial de un gran impacto como el acceso al agua, el saneamiento y la higiene (WASH). En 2015, el 30% de la humanidad no tenía acceso a servicios de agua potable administrados de manera segura. El problema de saneamiento era aún más urgente, ya que más del 30% del mundo carecía incluso de servicios básicos⁹.

Un mejor acceso de los hogares a agua segura, saneamiento digno y buenos hábitos de higiene mejoran la salud y tienen importantes efectos adicionales.

- **Carga de enfermedades:** El acceso a WASH puede reducir el riesgo de diarrea entre un 19 y un 50%, dependiendo de los estimados¹⁰. Otros impactos relacionados con la salud incluyen la reducción del retraso en el crecimiento¹¹ y la disminución de la incidencia de enfermedades tropicales desatendidas, como la helmintiasis transmitida por el suelo, la esquistosomiasis, el tracoma y la filariasis linfática¹². En conjunto, las mejoras en WASH podrían reducir hasta un 10% de la carga mundial de enfermedades¹³.
- **Crecimiento económico y estabilidad:** El impacto de mejorar el acceso a WASH va mucho más allá que mejorar los resultados de salud. Agua limpia y trabajadores sanos son motores clave para el crecimiento económico. Este efecto no se limita a los países en desarrollo.
 - a En Asia, cada dólar invertido en agua potable y saneamiento devuelve un rendimiento de US\$ 5,30¹⁴.

- b En Estados Unidos, cada empleo creado en industrias locales de agua y de aguas residuales genera alrededor de cuatro empleos a nivel nacional¹⁵.

- c Cada vez hay más evidencias que demuestran que mejorar el sector WASH mejora la educación¹⁶, ayuda a la construcción de la paz¹⁷, mejora las cuencas y la biodiversidad¹⁸ y, quizá lo más importante, mejora la equidad de género.

- **Impacto de género:** Todos los aspectos de la desproporcionalidad de WASH afectan a las mujeres, en todas las etapas de sus vidas¹⁹. Las mujeres y las niñas son las principales responsables de la recolección de agua para su familia, y en conjunto pasan más de 200 millones de horas todos los días transportando agua²⁰. Además de perder tiempo productivo, las largas caminatas para recolectar agua ponen a las mujeres en un riesgo significativo de violencia y lesiones²¹. Para las mujeres jóvenes en la escuela, las instalaciones de higiene y saneamiento insuficientes las obliga a faltar a la escuela durante la menstruación²². Además, como la mayoría de las mujeres son las principales cuidadoras, cualquier mejora a WASH también beneficia a las familias. En consecuencia, existe una necesidad crítica en la recopilación y publicación de datos para monitorear, evaluar y abordar estos problemas.

La necesidad de servicios básicos de agua y saneamiento van más allá de los hogares.

Tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados la comunidad más grande también enfrenta brechas críticas.

- **Escuelas:** Casi un tercio de las escuelas a nivel mundial carece del acceso básico de agua potable y alrededor de la misma cantidad de escuelas carece de instalaciones sanitarias suficientes²³. Este problema no se limita a los países en vías de desarrollo. Las escuelas públicas en Estados Unidos²⁴ y Canadá²⁵ tienen graves problemas de agua potable.
- **Centros de salud:** Según una encuesta de más de 50 países de ingresos bajos y medios, cerca del 40% de los centros de salud carecen incluso de acceso básico a los servicios de agua²⁶.
- **Lugares de trabajo y otros espacios públicos:** Datos internacionales sugieren que otros lugares públicos se quedan rezagados respecto a los hogares en el acceso a servicios de agua y saneamiento de calidad. Esto es especialmente grave en entornos de uso temporal, reuniones masivas y poblaciones desplazadas²⁷.

Meta universal: No solo para países en vías de desarrollo

Hoy en día, las políticas e investigaciones a nivel internacional reconocen que las brechas en los servicios de agua y saneamiento no son un desafío solo de los países en vías de desarrollo. Su alcance es mucho más generalizado, pues impacta a las economías de todos los tamaños.

- **Meta universal:** En contraste a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconocen la naturaleza crítica de los desafíos de agua limpia y han creado un objetivo dedicado al agua (Objetivo 6), que refleja tanto el WASH como el manejo de cuencas hidrográficas. En otra diferencia con los ODM, los ODS están diseñados como un "llamado a la acción de todos los

países, pobres, ricos y de ingresos medios"²⁸.

- **Saneamiento en países ricos:** Un área particularmente difícil para los países más industrializados es el tratamiento de aguas residuales. Muchas ciudades grandes de todo el mundo utilizan sistemas combinados de aguas pluviales y residuales que bombean aguas residuales no tratadas directamente a los ríos, arroyos y estanques cuando las aguas pluviales superan la capacidad de tratamiento. En Canadá, más de 100 millones de metros cúbicos de aguas residuales no tratadas y aguas pluviales contaminadas se vertieron directamente en las vías fluviales en 2016²⁹. El Reino Unido cuenta con hasta 31.000 ubicaciones de desbordamiento de alcantarillado combinado, lo que reduce la calidad del agua en cientos de playas en todo el país³⁰.
- **Equidad:** Las economías avanzadas también se enfrentan a retos significativos términos de equidad en la provisión de servicios WASH, pues las comunidades de bajos ingresos, indígenas y marginadas enfrentan desafíos únicos. En Estados Unidos, casi 1,6 millones de personas carecen de servicios de agua y saneamiento y las familias afroamericanas tienen el doble de probabilidades de carecer de acceso a sistemas modernos modernos que las familias blancas³¹. Flint, Michigan, tiene el índice de pobreza más alto de todas las ciudades de Estados Unidos y sus problemas con la calidad del agua han sido noticia en todo el mundo. En Flint, en particular, estos problemas se relacionan directamente con la falta de acceso a la información y la rendición de cuentas, ya que la falta de datos de calidad del agua y la poca rendición de cuentas de los responsables de la toma de decisiones han retrasado la restauración del servicio de agua potable a la comunidad³².



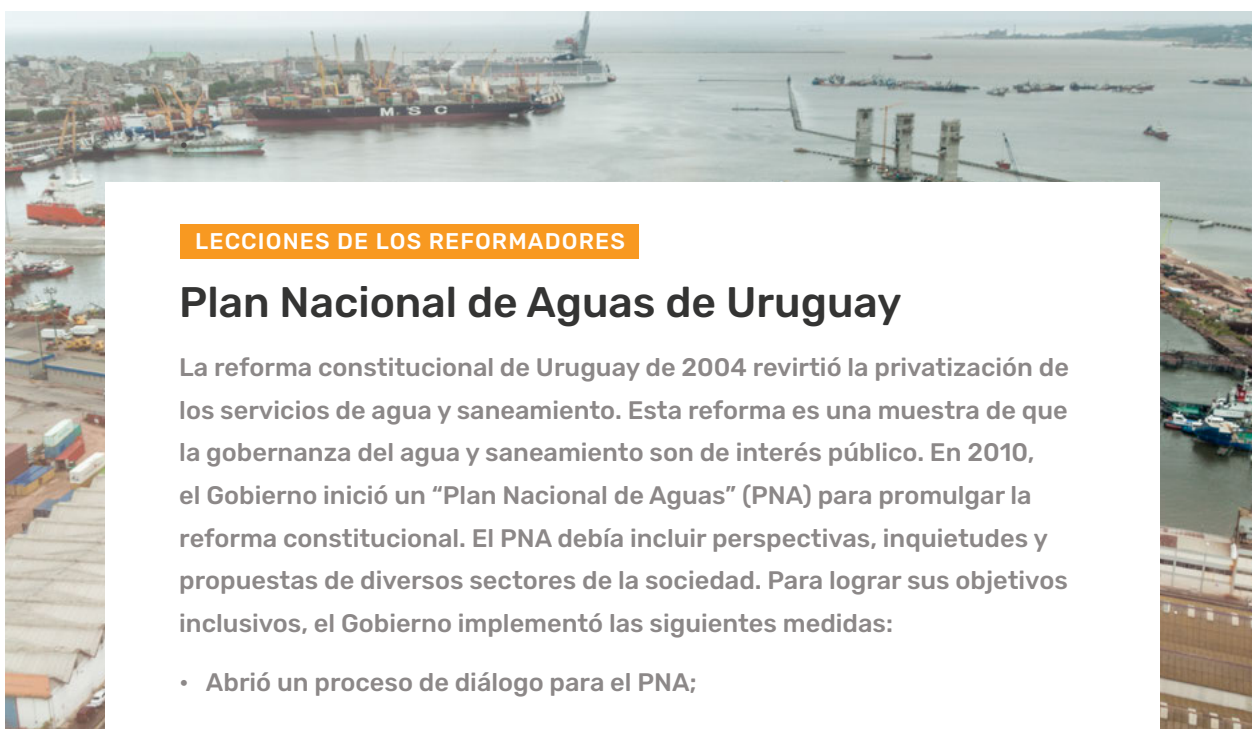
Un enfoque diferenciado por subsector

Al enmarcar el tema, es importante distinguir entre agua, saneamiento e higiene. Las soluciones identificadas deben reflejar la diversidad de normas institucionales y culturales que existen en las diferentes las comunidades y países.

Por ejemplo, el agua habilita todos los demás derechos: sin agua no se puede votar, tener una propiedad o vivir³³. Adicionalmente algunos consideran el derecho al agua como un derecho en sí mismo, afirmado a través de las leyes nacionales, como el caso de la Constitución de Sudáfrica. Y aunque en muchos lugares es un bien público, muchas

personas también obtienen el agua a través de proveedores privados o de recursos de uso común.

Si bien el saneamiento también facilita el acceso a otros derechos, este servicio y el de higiene son considerados con mayor frecuencia como una responsabilidad privada y descentralizada, lo que hace que la gobernanza sea aún más fragmentada. No obstante, los gobiernos desempeñan un papel importante en la provisión de educación, monitoreo, orientación regulatoria e incentivos financieros. Estas diferentes responsabilidades dan forma al papel que el gobierno abierto puede desempeñar en cada subsector.



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Plan Nacional de Aguas de Uruguay

La reforma constitucional de Uruguay de 2004 revirtió la privatización de los servicios de agua y saneamiento. Esta reforma es una muestra de que la gobernanza del agua y saneamiento son de interés público. En 2010, el Gobierno inició un “Plan Nacional de Aguas” (PNA) para promulgar la reforma constitucional. El PNA debía incluir perspectivas, inquietudes y propuestas de diversos sectores de la sociedad. Para lograr sus objetivos inclusivos, el Gobierno implementó las siguientes medidas:

- Abrió un proceso de diálogo para el PNA;
- Llevó a cabo discusiones formales sobre el PNA según lo requieren las leyes pertinentes;
- Creó espacios informales para la discusión: por lo menos cuatro reuniones públicas y la publicación en línea de los hallazgos de la discusión y
- Sensibilizó a la población sobre el tema a través de la presentación del PNA como parte del Día Mundial del Agua.

Fotografía de Matyas Rehak, Adobe Stock



El enfoque concertado de Uruguay para una participación más amplia de la comunidad funcionó. El proceso de planificación ha visto un progreso significativo en los últimos años:

- Más de 1.500 personas participaron en las discusiones formales de todo el país, incluyendo funcionarios, parlamentarios, gobiernos departamentales, academia, organizaciones sociales, sindicatos, medios de comunicación y ciudadanos.
- La Universidad de la República dirigió con éxito un proyecto especializado de participación ciudadana, aprovechando plataformas preexistentes como los comités regionales de agua y las comisiones de cuencas hidrográficas.
- Tras la amplia participación de las partes interesadas, la retroalimentación se integró en la versión final del PNA. Los niveles más altos del Gobierno aprobaron el plan de forma exitosa. El plan definió diez programas y 30 proyectos, y sentó las bases para la formulación de planes regionales y locales a nivel de cuenca.

Es importante destacar que el enfoque que Uruguay adoptó fortaleció los sistemas públicos, reafirmando el valor de una mayor participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones. Para el futuro, los investigadores nacionales del IRM de OGP han recomendado aprovechar el éxito del PNA mediante la introducción de un sistema de monitoreo ciudadano y, posiblemente, la expansión del modelo de compromiso a otros sectores, como vivienda, salud o educación.

Otros miembros de OGP podrían beneficiarse del modelo adoptado por Uruguay, pues ofrece diversas lecciones para los países que buscan aumentar la participación ciudadana en la planificación sectorial.

- **Documentar los avances públicamente:** Los avances del PNA se registraron periódicamente a través de actualizaciones en línea, asegurando una completa transparencia en el proceso de desarrollo. Esto ayudó a desarrollar un impulso alrededor del proceso.
- **Asegurar el apoyo institucional:** Más allá de simplemente responder a los requisitos legales, este proyecto contó con el apoyo de la Oficina del Presidente. Este alto nivel de priorización puede acelerar los avances y ayudar a asegurar el éxito.
- **Aprovechar las instituciones existentes:** En vez de crear nuevas estructuras para facilitar la participación, el desarrollo del PNA invitó a las instituciones existentes como los Comités Regionales de Agua a aportar información. Este enfoque puede generar legitimidad al trabajar con actores bien conectados y acelerar el proceso, evitando asignar tiempo a desarrollar plataformas nuevas.



Las fronteras de WASH en OGP

Los miembros de OGP han creado diversas reformas relacionadas con la accesibilidad, la transparencia de la gestión y la responsabilidad pública del agua y el saneamiento. Con compromisos que van desde la cartografía digital de los puntos de acceso al agua potable limpia hasta una mayor colaboración entre inquilinos y propietarios en la expansión de los sistemas de saneamiento, estas reformas pueden ofrecer oportunidades para grandes mejoras en la calidad de vida básica para todas las personas.

Sin embargo, a pesar de estos éxitos, en comparación con otras áreas de políticas públicas, el sector WASH no se ha atendido lo suficiente en los planes de acción de OGP.

- Veinticinco miembros de OGP han incluido compromisos de agua en algún punto en sus planes de acción desde 2012. (Nueve están implementando compromisos relevantes al 2019). Este dato representa un contraste importante con los sectores educación e industrias extractivas, en los que se han creado cerca del doble de compromisos. Algunos de estos compromisos están relacionados con el manejo ambiental del agua en vez del agua para

consumo humano.

- Los 25 miembros han adoptado un total de 39 compromisos de agua, de los cuales 30 han sido evaluados por el IRM. Actualmente, nueve compromisos se están implementando activamente en ocho miembros.
- El IRM ha designado como estelar a un solo compromiso (bajo en relación con otras área de políticas; menos del 3% comparado con 9% entre los compromisos no-WASH). (Esto se muestra arriba en el recuadro “Plan Nacional del Aguas de Uruguay”, página.)

Para abordar los retos significativos que representa la urgencia de mejorar WASH y las brechas en los compromisos actuales de OGP, este informe examina más detenidamente los datos disponibles para identificar hacia dónde tendrán que avanzar los países de OGP para abordar 1) datos en las áreas de políticas, 2) datos en los procesos de políticas (con una revisión más detallada de los gastos para grupos marginalizados) y 3) participación y rendición de cuentas en agua y saneamiento.

Datos para la toma de decisiones de WASH

A pesar de la pequeña cantidad de compromisos generales relacionados con WASH y que representan un enfoque de política relativamente reciente, los esfuerzos de OGP fueron altamente específicos y efectivos. Ocho compromisos abordaron la transparencia en los servicios de agua y saneamiento:

- Proporcionar acceso a datos sobre el desempeño de la planta de tratamiento de aguas residuales (Chile);
- Desarrollar un portal para compartir datos de la calidad del agua que se distribuye a través de las plantas de tratamiento de agua (Panamá);
- Publicar datos sobre la ubicación y el desempeño de los puntos de acceso de agua (Kigoma, Tanzania);
- Publicar datos sobre servicios de saneamiento que reciben financiamiento público y
- Crear un portal de calidad del agua en La Libertad, Perú (ver “Lecciones de los reformadores: La Libertad” para una descripción más amplia de los avances y desafíos)

Los datos de terceros muestran que existe mucho trabajo por hacer alrededor de los datos de WASH. En relación a los otros sectores analizados (por ejemplo, salud y educación), los datos de agua y saneamiento son los más avanzados en OGP. Sin embargo, como ilustra el ejemplo de La Libertad, a pesar de la riqueza de datos disponibles, los problemas de interoperabilidad y sostenibilidad continúan restringiendo esta área de política.

Las problemáticas relacionadas con los datos del agua y de saneamiento son casi idénticas. Las figuras 1 y 2 muestran la disponibilidad de datos de agua en las páginas web de las organizaciones nacionales de estadísticas (NSO por sus siglas en inglés) de los países de OGP, basados en el Open Data Inventory (ODIN) de Open Data Watch³⁴:

- Cuatro de cada cinco países de OGP publican datos de acceso a agua potable (79%) y saneamiento (81%) en los hogares. (Línea 1 de las figuras 1 y 2,

respectivamente)

- Cerca de dos tercios (68% de agua y 70% de saneamiento) tienen datos que cubren tres de los últimos cinco años, mientras que sólo una cuarta parte tienen datos completos de los últimos cinco años (29% y 27%, respectivamente). (Línea 2).
- Durante los últimos diez años, más de una tercera parte (40% y 37%, respectivamente) tienen al menos seis de esos años. (Línea 3).
- Algunos datos están ampliamente disponibles a nivel nacional y un tercio (33% y 37%) tienen datos a nivel provincial, estatal o regional, pero pocos (5% y 6%) mantienen datos a nivel municipal. (Líneas 4 y 5). Esto se puede deber en gran medida a la naturaleza fragmentada de dicha información o, en algunos casos, a que los datos a niveles más finos se encuentran en un formato que no se pueda compartir. Esta es un área de mejora para en los países de OGP.

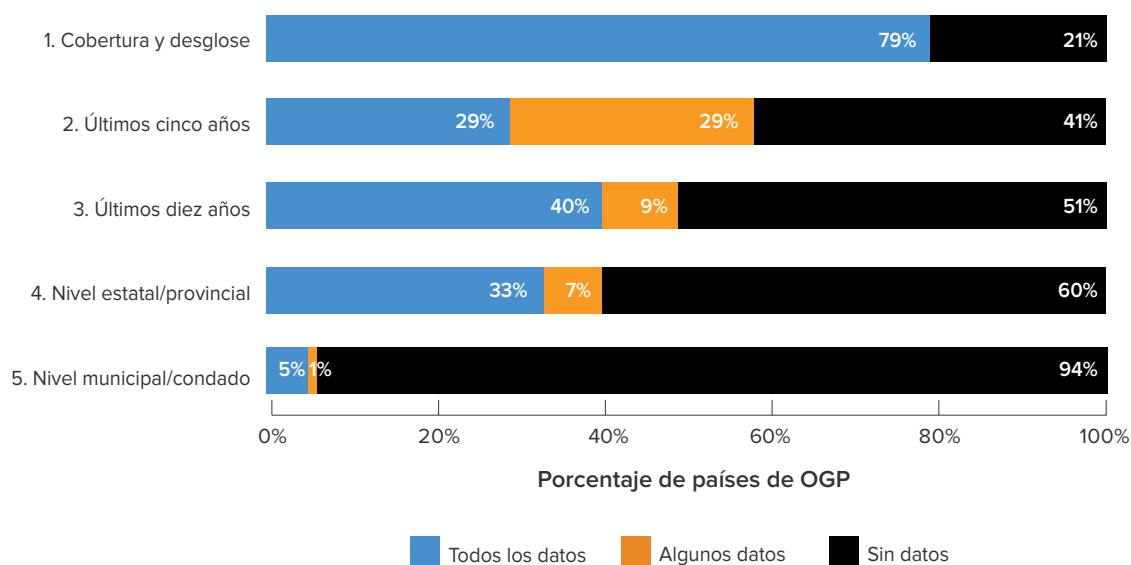
Un análisis más profundo de los hallazgos de ODIN con respecto a los datos abiertos muestra resultados alentadores pero evidencia la necesidad de establecer compromisos más enfocados.

- Lo positivo: La mitad (47%) de los países de OGP publican datos de agua en un formato legible a máquina, lo que permite su reutilización. Dos tercios (67%) publican datos en formatos de dominio público.
- Lo negativo: Menos de la mitad (41%) tienen datos descargables de forma masiva en todos los indicadores y solo una cuarta parte (26%) tiene licencias que permiten su reutilización.

A pesar de la cobertura relativamente alta de los datos de agua y saneamiento, el ejemplo de La Libertad (a continuación) también muestra que cuando los datos a nivel nacional no son reutilizables o abiertos, se pueden ocasionar grandes retrasos y problemas con la implementación de iniciativas de datos a nivel local³⁵.

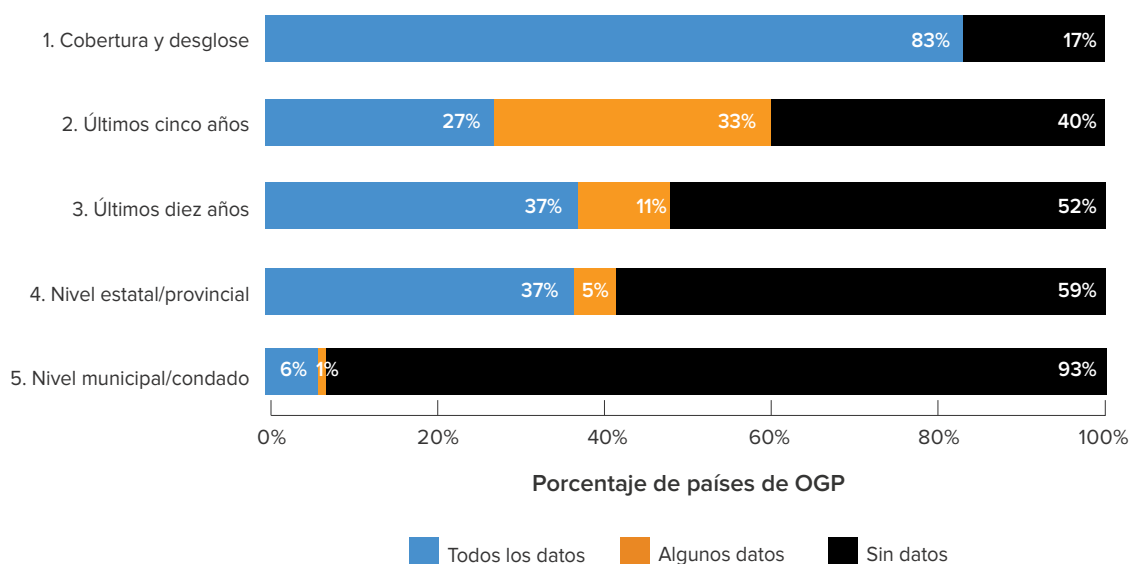


FIGURA 1. La mayoría de los países de OGP tienen datos sobre el acceso a agua potable, pero carecen de datos en orden cronológico y localizados.



Fuente: Open Data Watch Open Data Inventory 2017. Acceso a los datos de agua potable (n=79)

FIGURA 2. La mayoría de los países de OGP tienen datos sobre el acceso a mejores servicios de saneamiento, pero carecen de series temporales y datos localizados.



Fuente: Open Data Watch Open Data Inventory 2017. Acceso a mejores servicios de saneamiento (n=79)



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

La Libertad, Perú: La importancia de los datos abiertos en la planeación del agua

En La Libertad, como en la mayoría de los departamentos de Perú, los proveedores locales de servicios usualmente carecen de recursos técnicos y financieros para asegurar el acceso a agua segura. Como resultado “la incertidumbre sobre la calidad del agua es constante entre los usuarios”³⁶. En respuesta a estos problemas y como parte de su plan de acción de OGP, el Gobierno de La Libertad planeó construir una plataforma web con información actualizada sobre la “cobertura y calidad del agua para el consumo humano”, así como sobre información de servicios de saneamiento. Adicionalmente, el portal permitirá al público la capacidad de compartir los problemas de agua y saneamiento así como registrar sugerencias y solicitudes de emergencia.

Para promover la coordinación entre organismos, niveles del Gobierno y sectores, el primer paso fue establecer un comité, el cual identificó la información necesaria para el portal web, seleccionó las fuentes de datos y apoyó el desarrollo de la plataforma.

Incluso con el énfasis en la coordinación entre los sectores y los niveles de Gobierno, el comité se encontró con problemas al abrir esta información. El plan original requería que los datos fueran proporcionados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Sin embargo, el comité no pudo publicar los datos debido a una licencia restrictiva. El comité terminó utilizando datos diferentes de una plataforma existente desarrollada por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. En consecuencia, la plataforma tuvo que desarrollarse de manera diferente y es posible que no sea tan fácil de actualizar. En el momento de la revisión del IRM, el sitio web estaba casi completo, aunque aún no se había lanzado.

La Libertad demuestra cómo, incluso cuando los datos están disponibles al público, los problemas de licencia y formato restrictivos pueden ser un obstáculo técnico importante para mejorar los servicios.

Fotografía de Monica Tijero, Banco Mundial



Información sobre los procesos de políticas

Veintiún compromisos de OGP se enfocan en toma de decisiones transparentes relativas al agua y saneamiento. Esto hace que estos compromisos sean los más comunes en casi dos tercios de todos los compromisos de WASH. Los compromisos específicos han incluido:

- Aumento de la transparencia en el proceso de solicitud para desarrollar nuevos servicios de agua (Albania);
- Desarrollo un proceso para elaborar estándares de nivel de servicio para el acceso al agua (Tanzania, cuando aún era parte de OGP);
- Publicación de información relacionada con planes de inversión en agua (Kenia);
- Implementación de estándares para compartir datos de contrataciones (Honduras) y
- Capacitación de actores externos en el uso de datos de contratación abierta para monitorear los procesos de contrataciones (Honduras).

Más allá de los compromisos dentro de OGP, podemos observar dónde se encuentran las fortalezas más amplias de la gobernabilidad dentro de los sectores de agua y saneamiento, al menos a nivel nacional. Esto se puede hacer utilizando la base de datos de Análisis Mundial y Evaluación del Agua Potable y el Saneamiento (GLAAS por sus siglas en inglés), producto de una iniciativa de ONU-Agua implementada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La base de datos de GLAAS abarca 36 de los 79 países OGP, principalmente en hemisferio sur, así como Europa del Este y Asia Central.

Los datos de GLAAS son únicos entre los conjuntos de datos utilizados en la preparación de este informe, ya que muestran, para la mayoría de los indicadores, que los países OGP no están superando a sus pares. En relación con tres áreas de enfoque de toma de decisiones, los datos encontraron:

- **Planeación:** La mayoría de los países de OGP informan que tienen planes para el saneamiento

y el agua potable en ambos escenarios. Hay más planes sin implementarse que los que están implementados. Menos de la mitad cuentan con planes de higiene. (Ver la figura 3 para más detalles).

- **Finanzas:** La mayoría de los países de OGP publican datos sobre gasto de agua y saneamiento en medios rurales y urbanos, aunque una mayoría significativa no publica información sobre gastos domésticos ni de gastos diferentes a ODA. (Ver figura 4 para más detalles). Hay datos irregulares sobre la capacidad del sistema de agua y saneamiento para la recuperación de costos a través de aranceles, la adecuación de ingresos y absorción de fondos³⁸.
- **Monitoreo:** En la actualidad, una tercera parte de los países de OGP cuentan con sistemas de monitoreo sólidos para la planeación, la asignación de recursos y la calidad de la prestación de servicios en el sector del agua. El seguimiento del saneamiento es significativamente mejor, ya que casi la mitad de los países de OGP tienen sistemas de monitoreo implementados. Las medidas específicas tomadas para monitorear la prestación de servicios a las personas que viven en la pobreza, son más o menos consistentes con otras cifras. (Ver la figura 5 para más detalles).

Además de la transparencia general, los datos muestran el grado en que la planificación integra referencias específicas a poblaciones vulnerables.

- **Planeación para poblaciones vulnerables:** Más de dos tercios de los planes tienen medidas que hacen referencia a las personas que viven en la pobreza, las poblaciones remotas, las personas con discapacidad y los asentamientos informales. Aproximadamente la mitad hacen referencia a las mujeres, poblaciones con alta carga de enfermedad y las poblaciones indígenas. (Ver Figura 6).
- **Gastos en poblaciones vulnerables:** Existe, sin embargo, una desconexión significativa entre los compromisos y la planificación con las medidas

y finanzas específicas reales dedicadas a estos mismos segmentos de población. En el mismo grupo de países, menos de la mitad tienen recursos asignado específicamente a las poblaciones vulnerables. Menos de una cuarta parte cumplió con sus planes de atender a las poblaciones vulnerables. (Ver figura 7).

Los datos de GLAAS ofrecen mayor explicación sobre la brecha financiera. El informe muestra que existe una desconexión significativa entre los gastos en las zonas urbanas relativamente ricas y las zonas rurales y urbanas pobres. Existe una serie de oportunidades que se pueden aprovechar para cerrar la brecha entre los esfuerzos de planeación que buscan atender a los grupos más vulnerables y las acciones enfocadas a prestar dichos servicios en campo. Estas oportunidades pueden ser aprovechadas por los países que busquen atender a las personas que viven en la pobreza.

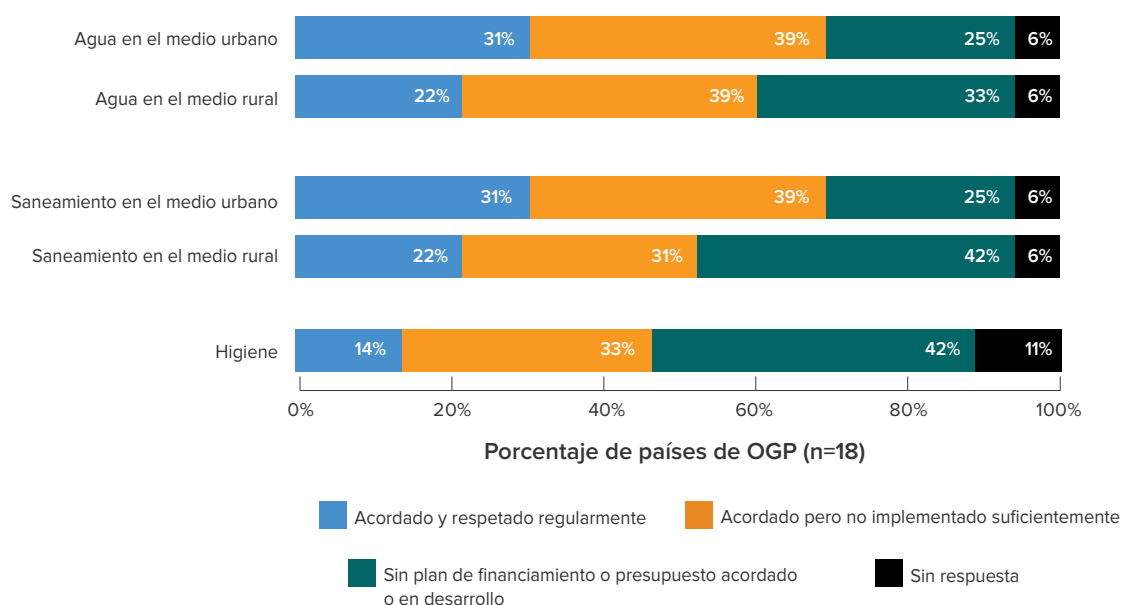
- Mejorar los sistemas de seguimiento y la asignación de recursos proyecto por proyecto. Específicamente, una alternativa es mejorar la interoperabilidad de los datos para poner mayor atención en las áreas más pobres. Ejemplos de cómo se pueden mejorar los datos son: elaborar planes y gastos de codificación geográfica, crear identificadores únicos para las

intervenciones y establecer etiquetas especiales cuando las intervenciones tienen como objetivo ayudar a las poblaciones vulnerables. TrackFin es un método estándar aceptado a nivel mundial que puede ser utilizado para recopilar esta información³⁹. (El recuadro “Lecciones de los reformadores” analiza los esfuerzos que los holandeses han llevado a cabo para mejorar estos datos a nivel local).

- Llevar a cabo medidas de rendición de cuentas y auditorías para verificar que los ingresos destinados a los pobres alcancen el objetivo planteado. La encuesta GLAAS analiza doce indicadores que cubren las categorías de responsabilidad y capacidad de respuesta y de ejecución, pero no los analiza directamente a través del lente de las comunidades marginadas. Ésta es un área de desarrollo futuro⁴⁰.
- Permitir al público ejecutar auditorías informales y reportar los puntos en donde no los presupuestos y gastos no se alinean.

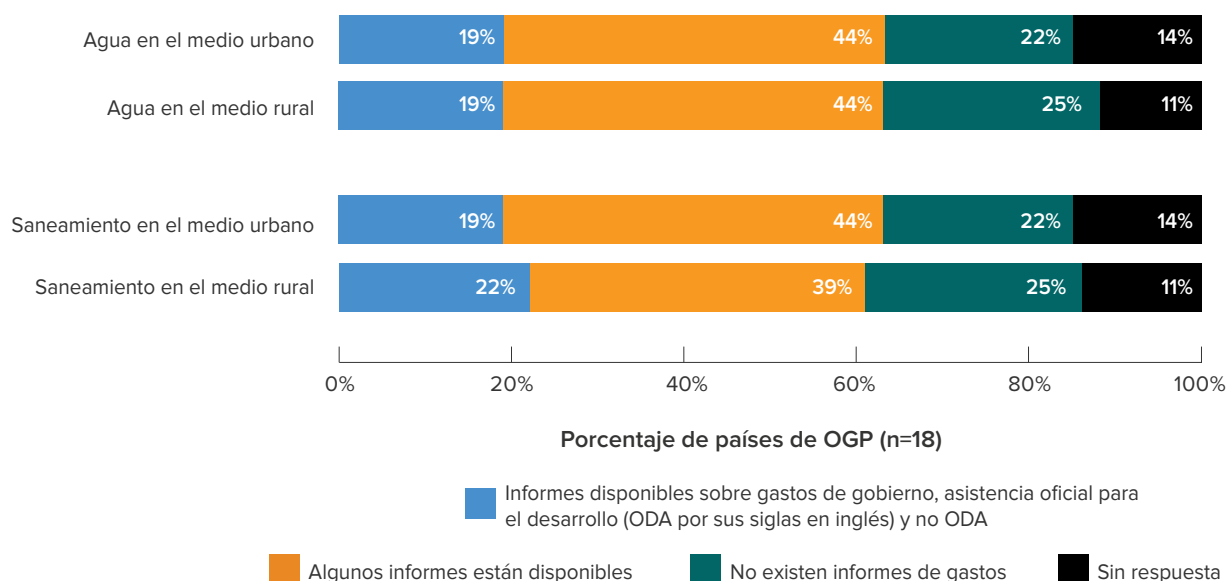
Este último grupo de consideraciones va más allá de las preocupaciones alrededor de los procesos de transparencia hasta intervenciones específicas que pueden ayudar a mejorar el involucramiento del público en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas para acciones (e inacciones) oficiales.

FIGURA 3. Una minoría de países de OGP encuestados publican y siguen planes de nacionales de agua, saneamiento e higiene



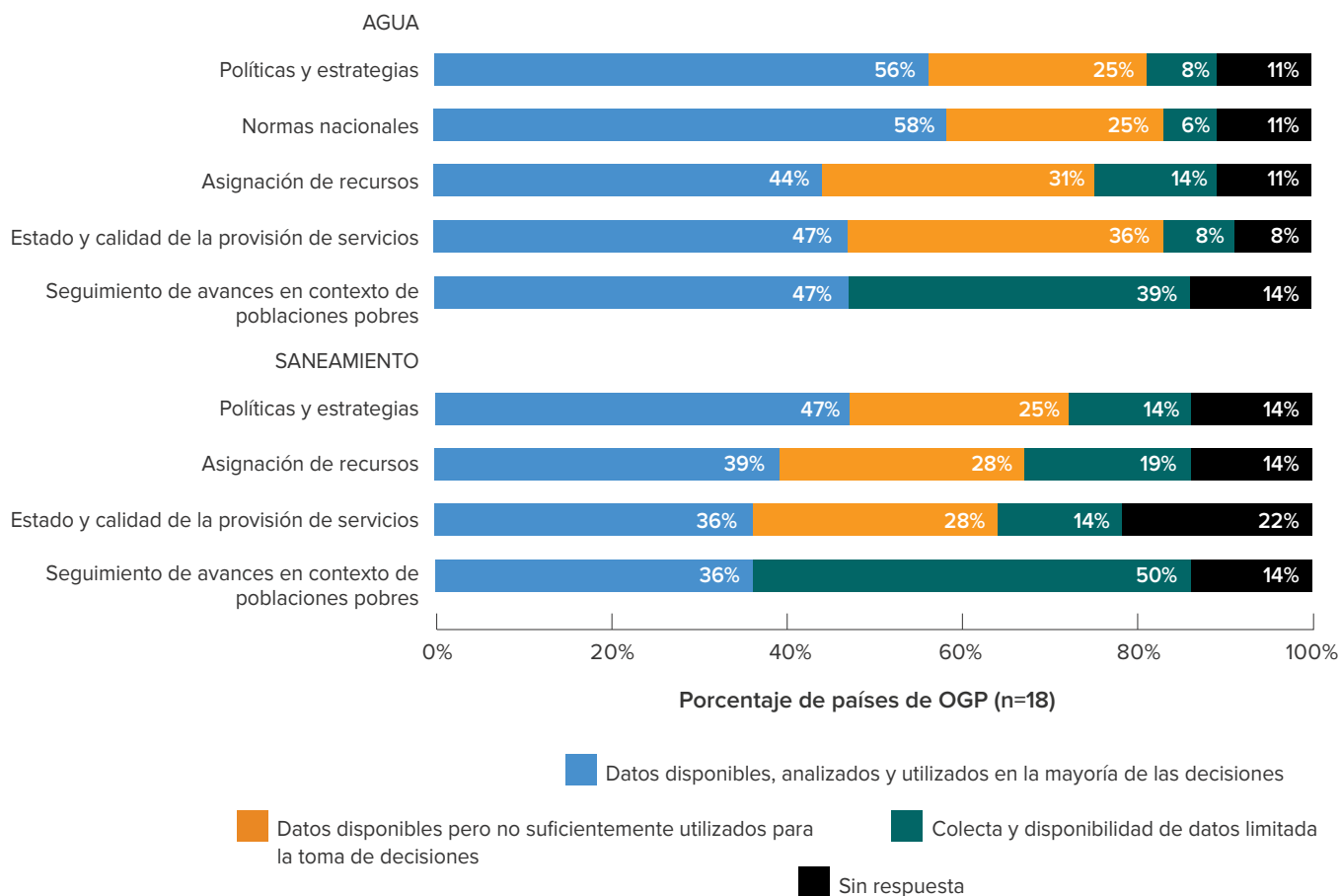
Fuente: Base de datos OMS GLASS (2017): Planes Nacionales

FIGURA 4. Más de la mitad de los países de OGP encuestados publican algunos gastos del subsector WASH, pero menos de un cuarto publicitan los reportes del Gobierno y ODA.



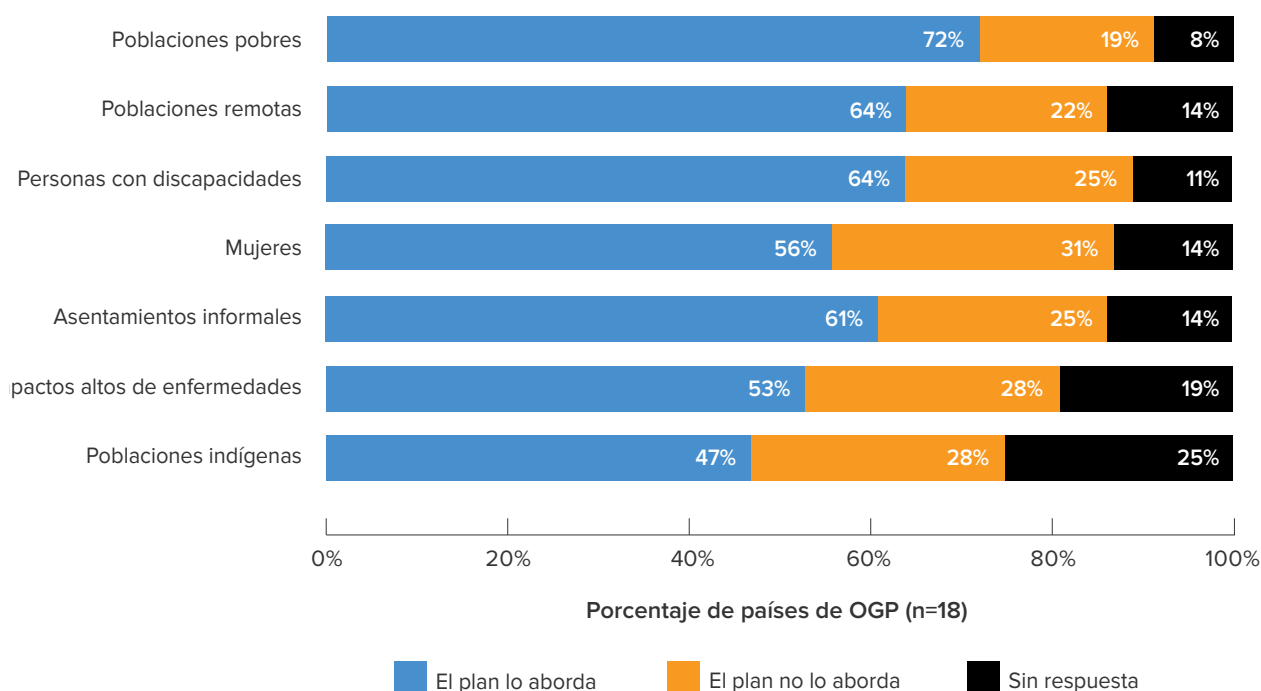
Fuente: Base de datos de la OMS GLASS (2017): Gastos

FIGURA 5. Los datos relevantes se publican y se usan para la toma de decisiones en aproximadamente la mitad de los países OGP. El uso de datos de saneamiento se queda atrás del agua



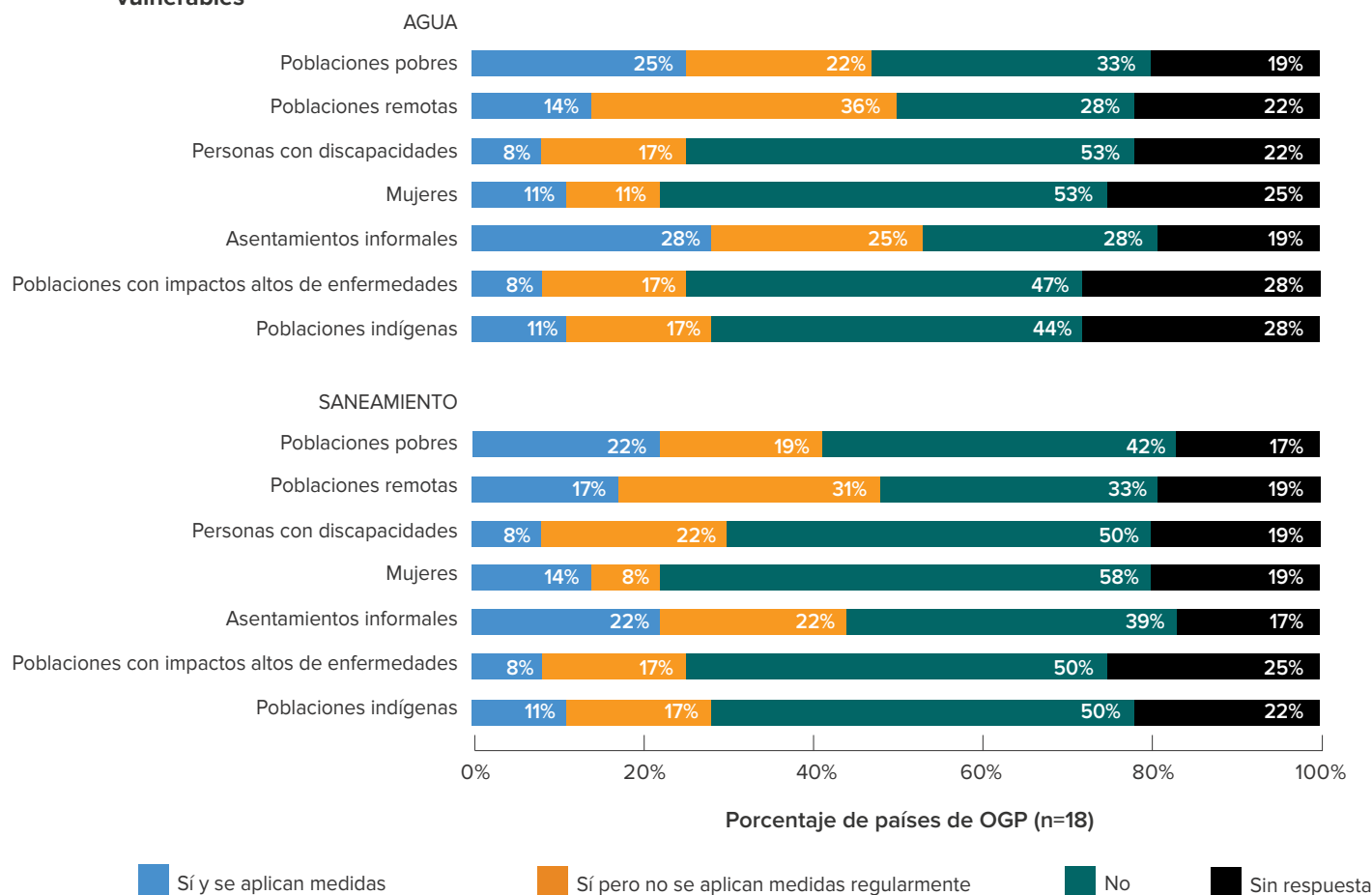
Fuente: Base de datos OMS, GLASS (2017): Datos sectoriales y toma de decisiones

FIGURA 6. La mayoría de los países de OGP encuestados publican planes para llegar a las poblaciones más vulnerables



Fuente: Base de datos OMS, GLASS (2017): Planificación para grupos vulnerables

FIGURA 7. La mayoría de los planes financieros no tienen medios específicos para dirigirse a las poblaciones vulnerables



Fuente: Base de datos OMS, GLASS (2017): Finanzas para grupos vulnerables

LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Datos de presupuesto y gastos municipales de agua en los Países Bajos

A partir de 2015, los gobiernos locales holandeses comenzaron a publicar datos financieros a través del portal web en www.openspending.nl. Sin embargo, estos datos inicialmente sólo estaban disponibles de forma agregada, lo que dificulta el acceso a información crítica detallada y local. En 2016, como parte de su plan de acción, los Países Bajos se comprometieron a mejorar la disponibilidad de datos más detallados (como presupuestos, informes anuales, ingresos, gastos e ingresos) en un formato legible por máquina. Si bien el compromiso abarcó temas adicionales, las autoridades de gestión del agua fueron señaladas específicamente en el plan de acción.

El objetivo de este compromiso fue proporcionar el apoyo necesario a los gobiernos locales y autoridades regionales, incluyendo las autoridades de agua. Este compromiso contemplaba tres hitos:

1. Desarrollar una serie de recursos, incluyendo un manual, un video de instrucciones y un video promocional;
2. Implementar tres proyectos piloto con la participación de los gobiernos locales para dar contexto a los datos abiertos y
3. Organizar dos talleres nacionales.

Los Países Bajos lograron avances sustanciales en estos hitos. El gobierno distribuyó a los actores relevantes un manual integral que proporciona una guía para los proveedores de datos sobre cómo compartir los datos. Adicionalmente, se elaboraron los videos y se llevó a cabo el primer taller nacional como parte del “How Open Festival” de los Países Bajos.

Este compromiso logró avances significativos en el aumento de la transparencia del proceso de gobernanza y en la publicación de información que puede ayudar a las autoridades encargadas del manejo del agua a definir cómo deben invertirse los fondos. Además, la información generada puede ayudar a aumentar la rendición de cuentas, apoyar a los grupos que se dedican a defender el tema y crear un espacio para la participación. El IRM recomendó ampliar esta provisión de datos, afirmando que “el Gobierno debería considerar el desarrollo de una interfaz de presupuesto participativo”⁴¹



De esta experiencia se identificaron una serie de lecciones aprendidas que pueden ser útiles para otros países de OGP que están interesados en hacer compromisos similares.

- Priorizar datos en respuesta a la demanda: La base para este compromiso fue una solicitud específica por parte de los usuarios de datos (es decir, la ciudadanía, periodistas y otros). Los gobiernos usualmente tienen acceso a una gran cantidad de información sobre agua y saneamiento. Al priorizar los datos que se solicitaron específicamente, se asegura el impacto de la inversión en datos abiertos.
- Comience poco a poco: Si bien el compromiso original requería la participación de 75 autoridades descentralizadas en 2016 y 150 autoridades descentralizadas en 2017, este enfoque agresivo resultó inviable. En 2017, el hito relevante se revisó para enfocarse en tres objetivos con el fin de “adquirir experiencia a menor escala con la mejora de la calidad y aumentar el potencial”⁴⁴. La publicación de datos financieros, especialmente sobre algo tan crítico como los servicios de agua, puede ser políticamente sensible. Comenzar con un piloto pequeño puede generar argumentos para demostrar que la publicación de datos puede ser una oportunidad política, en lugar de un riesgo.
- Prepararse para avances acelerados: La meta de este compromiso fue mejorar la rendición de cuentas públicas y la participación “porque los usuarios saben cómo se gasta el dinero en su Gobierno y pueden participar y usar mejor su derecho a cuestionar”⁴⁵. Reconocer que un rol clave de la apertura de datos es incentivar la participación, los compromisos destinados a aumentar la transparencia deben anticipar el correspondiente aumento de la participación. Los compromisos efectivos a este nivel pueden combinarse con compromisos diseñados para aumentar las plataformas de participación de forma paralela.

.....
Fotografía de Hansenn, Adobe Stock



Participación pública en el diseño e implementación de políticas

Hasta la fecha, OGP ha tenido una inversión limitada en la participación pública y la rendición de cuentas en el sector de WASH. Esta afirmación está respaldada por datos de terceros que muestran que, si bien las políticas de participación son casi universales, su implementación es poco común. A partir de 2018, 11 compromisos de OGP se enfocan en aumentar la participación en los servicios de agua y saneamiento. Ejemplos de estos compromisos son: :

- Involucrar a los ciudadanos a través de una aplicación móvil para reportar fugas de agua (República Dominicana)
- Involucrar a las comunidades en la identificación y atención a los riesgos que enfrentan las fuentes de agua (Honduras)
- Colaborar con la sociedad civil para mejorar la eficiencia del agua en los Países Bajos (Ver recuadro anterior “Lecciones de los reformadores”, como ejemplo).
- Crear plataformas para propietarios y residentes para colaborar en la mejora del saneamiento de los hogares en barrios pobres (Sekondi-Takoradi, Ghana)
- Desarrollar un Plan Nacional de Aguas con aportes de la sociedad civil y otros actores en Uruguay (ver las lecciones de los reformadores en el ejemplo de Uruguay para una discusión más detallada)

Estos compromisos reflejan nuevas vías de participación, tanto en la provisión directa de servicios como en la definición de políticas. Sin embargo, también muestran que aún existe mucho por hacer en esta área. Al preparar este informe, los autores evaluaron todos los compromisos de OGP sobre WASH que permitieron la retroalimentación del público. Si bien 11 compromisos permitieron que el público hiciera aportes, ninguno proporcionó retroalimentación del Gobierno al público sobre cómo se utilizaron los aportes.

Debido a que los compromisos de OGP son limitados en esta área, es importante identificar hacia dónde podrían dirigirse los esfuerzos en el futuro. El informe GLAAS incluye datos relevantes⁴⁴ que muestran cuántos de los 36 países OGP que reportan a ONU-Agua han implementado procedimientos de participación pública y cuántos los siguen.

La figura 8 muestra que, de los países que presentan informes, casi todos tienen políticas, regulaciones o leyes que exigen la participación en el saneamiento urbano y rural, el agua urbana y rural, y la gestión de la higiene y de los recursos hídricos. No menos de las tres cuartas partes de los países de OGP tienen implementadas tales políticas, como se muestra en la figura 8. (La base de datos GLAAS no evalúa dichos procedimientos por su fuerza, fuerza legal o cumplimiento).

En la práctica, existe una diferencia muy marcada entre las políticas establecidas y las implementadas. Con la excepción del agua rural, menos de 1 de cada 10 países tenía tasas altas de participación en la planificación del agua y el saneamiento. Nuevamente, aparte del agua rural, menos de la mitad tuvo algún tipo participación. (Un análisis del subsector está disponible en la figura 9). Dado que estos datos se basan en informes validados por el Gobierno, de reuniones nacionales de, este vacío debe tomarse muy seriamente. Además, la encuesta no explora la calidad de la participación pública o si el público tuvo alguna influencia en la política o discusión. Existen recursos que pueden ayudar a fomentar un entorno para la participación en el agua y el saneamiento⁴⁵.

La encuesta GLAAS de 2014 analizó el acceso público a los mecanismos de cumplimiento. (La encuesta más reciente de 2016 no incluyó esta pregunta). Si bien los datos tienen más de cinco años, menos de la mitad de la población tenía acceso a mecanismos de queja efectivos en la mayoría de los subsectores y países encuestados⁴⁶. La encuesta no definió exactamente lo que se entendía por “mecanismos de queja efectivos”, por lo que su definición depende del contexto. Lo

que está claro es que se puede avanzar mucho en la mejora del acceso y la retroalimentación de varios mecanismos de quejas donde los proveedores de servicios o los reguladores no llevan a cabo sus servicios.

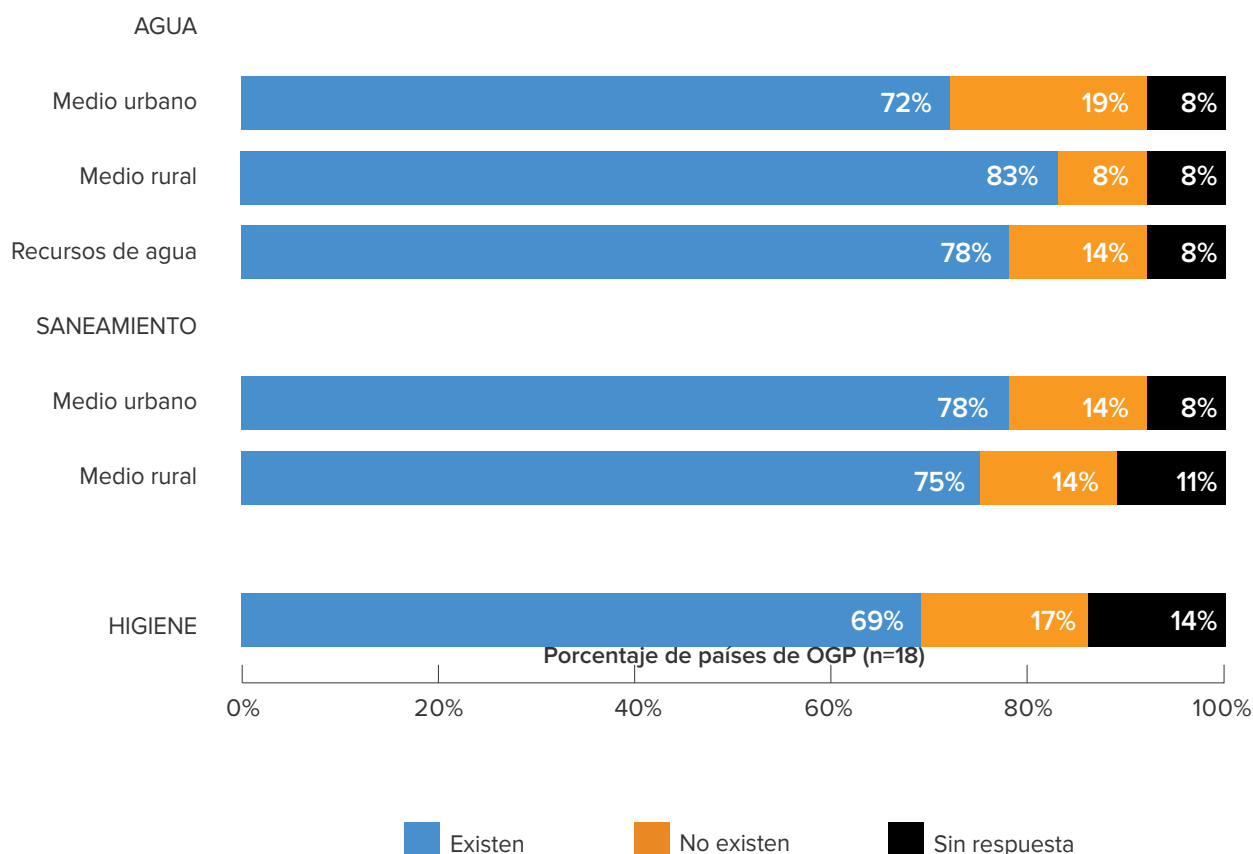
En ese sentido, existen diferentes áreas en las que los países de OGP pueden empezar a trabajar:

- Para los pocos países que no cuentan con políticas para la participación pública en los sectores, las

mejoras se pueden llevar a cabo en el área de política en general.

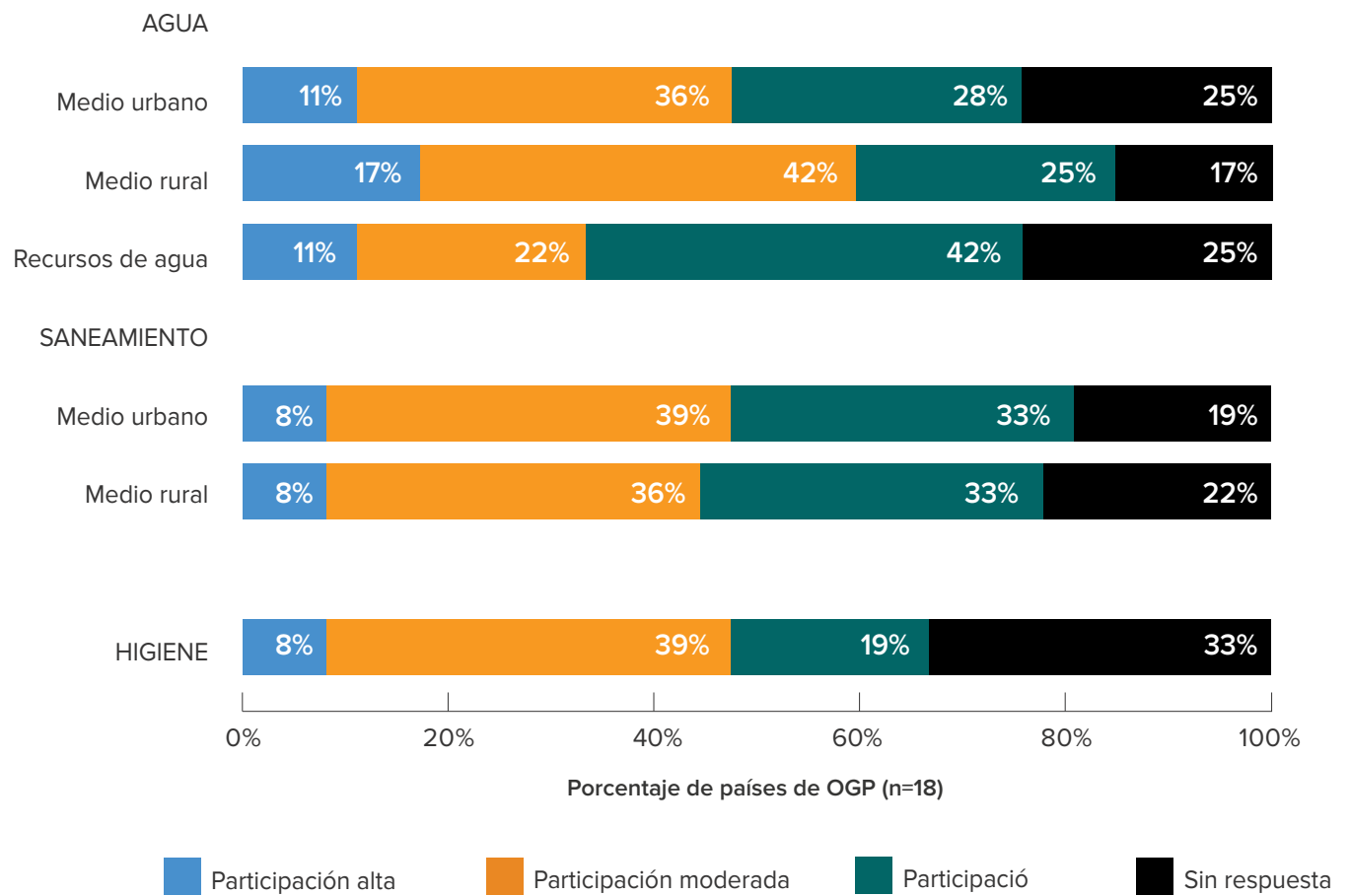
- Para el resto, el trabajo puede enfocarse en mejorar la calidad de las políticas existentes de participación pública, especialmente donde dichas políticas requieren el establecimiento de comités permanentes, reuniones abiertas de las comisiones de agua y otra participación regularizada e institucionalizada.

FIGURA 8. Casi todos los países de OGP encuestados tienen reglas para la participación pública en planificación y monitoreo



Fuente: Base de datos OMS, GLASS (2017): Procedimientos de participación pública

FIGURA 9. Muy pocos países de OGP han tenido niveles elevados de participación en los procesos de toma de decisiones de WASH



Fuente: Base de datos de OMS, GLAAS (2017): Participación pública en práctica

Estándares para la transparencia y participación en WASH



“Mujer lavando ropa junto a una letrina en la orilla del río Itaya, Ciudad de Iquitos, Perú.” Fotografía de Monica Tijero/Banco Mundial

Para los países de OGP que buscan abordar el sector WASH a través de sus planes de acción, los estándares sobre informes de agua se basan en la experiencia de otros sistemas y permiten el aprendizaje y la comparación. Cuando se utilizan procesos estándar de reporte, se reduce el trabajo conceptual y los sistemas se tornan compatibles y comparables entre los proveedores de servicios y los países. A continuación se presentan algunos de los estándares existentes y cómo se pueden aplicar:

- **Datos de nivel básico y de calidad de servicio:** Los siguientes son estándares de datos claros y de respaldo a nivel mundial, orientación técnica y un repositorio de datos global que permite a todos los actores acceder a los datos sobre servicios de agua y analizarlos fácilmente. Cuando existen barreras de entrada relativamente bajas, los países pueden comprometerse a recopilar y compartir datos a través de estos marcos.
 - *Agua rural:* El Water Point Data Exchange (WPDx)⁴⁷ establece un estándar para mapear y recopilar datos de agua rural. (Consulte la nota a pie de página para leer sobre un estudio de caso sobre las ventajas y consideraciones de los datos de puntos de agua⁴⁸).
 - *Servicios urbanos:* Los datos de desempeño se pueden compartir a través del International Benchmarking
- **Network for Water and Sanitation Utilities (IBNET)⁴⁹**
 - *Métodos de seguimiento de saneamiento:* Fuera de los marcos de monitoreo armonizados, los países pueden comprometerse a poner a prueba nuevos enfoques para monitorear los servicios de agua y saneamiento, como rastrear la gestión segura de los desechos fecales a través de la metodología emergente del “Excretia Flow Diagram” (típicamente conocida por un acrónimo más colorido “SFD”), y publicando los resultados⁵⁰
 - *Iniciativa Regional:* Existen varios esfuerzos regionales para promover el monitoreo y la transparencia de los servicios de agua y saneamiento. Esfuerzos como la plataforma Africa Water Sector and Sanitation Monitoring and Reporting⁵¹, apoyada por el Consejo de Ministros Africano sobre

Agua, son oportunidades regionales para compartir datos sobre agua y saneamiento de manera transparente. El Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASIR) es una iniciativa regional similar de Centro y Sur América.

- *Encuesta de uso en hogares:* Otro enfoque para estandarizar los datos es evaluar a los consumidores, en vez de a los proveedores de servicios. Un ejemplo es el Multiple Indicator Cluster Surveys (MICS)⁵², una encuesta internacional de hogares desarrollada por UNICEF y la Encuesta Demográfica y de Salud (DHS, por sus siglas en inglés)⁵³, y apoyada por USAID. Estas encuestas representativas a nivel nacional proporcionan información crítica sobre la cobertura de agua y saneamiento.
- **Mejorar la supervisión de la gobernanza:** Varios métodos estándar pueden proporcionar claridad sobre cómo y por qué se toman las decisiones.
 - *El Estándar de Datos de Contratación Abierta*⁵⁴ se puede utilizar con un enfoque específico en proyectos o programas relacionados con el agua que involucren a los ciudadanos en el monitoreo de la contratación pública para proporcionar comentarios oportunos y solucionar problemas.
 - *La Iniciativa Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS)*⁵⁵, implementada por la OMS, proporciona información poderosa sobre la política y el entorno propicio para el agua y el saneamiento. (Una gran parte de esta sección se basó en los datos de GLAAS).
- **Involucrar al público en la gestión:** Diversos actores pueden participar en el sector WASH a través de una Revisión Sectorial Conjunta (JSR por sus siglas en inglés). Los JSR son “una evaluación periódica del desempeño dentro de [un sector específico como el agua y el saneamiento] por parte del Gobierno, socios de desarrollo y sociedad civil. Lo ideal es que las revisiones formen parte integral del ciclo de planificación y presentación de informes del país⁵⁶”. ONU-Agua y la OMS tienen herramientas estandarizadas y apoyo de monitoreo para el desarrollo de la revisión sectorial conjunta. El compromiso de mantener un JSR proporciona un punto de partida sólido para la participación de todos los actores, si se realiza correctamente⁵⁷.

Referencias

- ¹ Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and SDG Baselines*, (Ginebra, Jul. 2017), https://www.unicef.org/publications/index_96611.html.
- ² Alejandro Jiménez et al., "Global assessment of accountability in water and sanitation services using GLAAS data," *Water Altern.* 11(2) (2018), 238–259, <http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol11/v11issue2/435-a11-2-2/file>; Alejandro Jiménez et al., "The Enabling Environment for Participation in Water and Sanitation: A Conceptual Framework," *Water* 11(2) (12 Feb. 2019), <https://www.mdpi.com/2073-4441/11/2/308>.
- ³ La evidencia de China muestra que una gobernabilidad y una supervisión pública más sólidas se asocian con una gestión más eficiente y sostenible de los recursos hídricos. Eduardo Araral and Yahua Wang, "Does water governance matter to water sector performance? Evidence from ten provinces in China," *Water Policy* 17(2) (9 Oct. 2014) 268–282, <https://iwaponline.com/wp/article-abstract/17/2/268/20205/Does-water-governance-matter-to-water-sector>.
- ⁴ Matthew Jenkins (Transparencia Internacional), "The impact of corruption on access to safe water and sanitation for people living in poverty" (U4, Anti-Corruption Resource Centre, 4 Jul. 2017), <https://www.u4.no/publications/the-impact-of-corruption-on-access-to-safe-water-and-sanitation-for-people-living-in-poverty.pdf>.
- ⁵ Stephan, Mark. 2002. "Environmental information disclosure programs: They work, but why?" *Social Science Quarterly* 83:190-205. Stephan, Mark, Michael E. Kraft, Troy D. Abel. "Information Politics and Environmental Performance: The Impact of the Toxics Release Inventory on Corporate Decision Making." Documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association.. 1 Septiembre de 2005. Washington, D.C.
- ⁶ Carla Roncoli et al., "Who counts, what counts: representation and accountability in water governance in the Upper Comoé sub basin, Burkina Faso," *Natural Resources Forum* 40(1-2) (5 Jul. 2016) 6–20, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1477-8947.12095>.
- ⁷ Róger Madrigal, Francisco Alpízar y Achim Schlüter, "Determinants of Performance of Community-Based Drinking Water Organizations," *World Development* 39 (9) (Sept. 2011) 1663–1675, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X11000301>.
- ⁸ Water for People, "Honduras," <https://www.waterforpeople.org/where-we-work/honduras>.
- ⁹ WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP), "Data" (for Water Supply, Sanitation and Hygiene (WASH)), <https://washdata.org/data>.
- ¹⁰ WHO, "Water, sanitation and hygiene interventions and the prevention of diarrhoea," *e-Library of Evidence for Nutrition Actions (eLENA) A–Z list of interventions* (Oct. 2011), https://www.who.int/elena/titles/bbc/wsh_diarrhoea/en/ ("Las reducciones en la incidencia de diarrea han alcanzado el 5% para el suministro de agua en la fuente, el 19% para las intervenciones de calidad del agua (resultados después de 12 meses), el 36% para las intervenciones de saneamiento y el 47% para el lavado de manos con jabón (estimaciones de análisis agrupados) ..."). Nazia Darvesh et al., "Water, sanitation and hygiene interventions for acute childhood diarrhea: a systematic review to provide estimates for the Lives Saved Tool," *BMC Public Health* 17(Suppl 4) (7 Nov. 2017) 776, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5688426/>. (2) A. Prüss-Ustün et al., "Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 countries," *Trop Med Int Health* 19(8) (Ago. 2014) 894–905, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24779548> (indican una reducción del 28% para el saneamiento y del 25% para el lavado de manos). (3) Las intervenciones combinadas pueden tener mejores efectos, particularmente con la higiene." Esto se construye de Sandy Cairncross et al., "Water, sanitation and hygiene for the prevention of diarrhea," *Int J Epidemiology* 39(1) (2010) i193–i205, doi: 10.1093/ije/dyq035.
- ¹¹ Oliver Cumming and Sandy Cairncross, "Can water, sanitation and hygiene help eliminate stunting? Current evidence and policy implications," *Matern Child Nutr.* 12(Suppl Suppl 1) (Wiley Online Library, May 2016) 91–105, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5084825/>.
- ¹² WHO, *Water sanitation and hygiene for accelerating and sustaining progress on neglected tropical diseases A global strategy 2015-2020* (2015), http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/wash-and-ntd-strategy/en/.
- ¹³ WHO, "Mortality and burden of disease from water and sanitation" using Global Health Observatory data, https://www.who.int/gho/phe/water_sanitation/burden_text/en/.
- ¹⁴ Dr. Guy Hutton, *Global costs and benefits of drinking water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage* (WHO, 2012), http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2012/globalcosts.pdf.
- ¹⁵ UNESCO World Water Assessment Programme (WWAP), *The United Nations world water development report 2016: water and jobs* (2016) <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002439/243938e.pdf>.
- ¹⁶ WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP), *Drinking Water, Sanitation and Hygiene in Schools, Global Baseline Report 2018* (2018), <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2018/08/JMP-WASH-in-Schools-WEB.pdf>.



- ¹⁷ Pacific Institute, "Water Conflict Chronology," (2018), <http://www.worldwater.org/conflict/list/>; See a series of policy briefs on "Navigating Peace: Water, Conflict, and Cooperation" (Wilson Center, Environmental Change and Security Program, <https://www.wilsoncenter.org/publication-series/navigating-peace-water-conflict-and-cooperation>).
- ¹⁸ David Bonnardeaux, *Linking Biodiversity Conservation and Water, Sanitation, and Hygiene: Experiences from sub-Saharan Africa* (Africa Biodiversity Collaborative Group, 30 Jun. 2012), https://www.conservation.org/publications/Documents/ABCG-CI_LinkingBiodiversity-ConservationWASH.pdf.
- ¹⁹ Plan International, "From Cradle to Grave: Wash and the Lifecycle of a Girl" (12 Sept. 2018), <https://www.planusa.org/from-cradle-to-grave-wash-and-the-lifecycle-of-a-girl>.
- ²⁰ UNICEF, "Collecting Water is Often a Colossal Waste of Time for Women and Girls" (29 Aug. 2016), https://www.unicef.org/media/media_92690.html.
- ²¹ Morgan Pommells et al., "Gender Violence as a Water, Sanitation, and Hygiene Risk: Uncovering Violence Against Women and Girls as It Pertains to Poor WaSH Access," *Violence Against Women*(15) (SAGE Journals, 16 Mar. 2018), <https://journals.sagepub.com/eprint/KV-v5zUtS8z8qhKv6nwP6/full>.
- ²² UN Educational, Scientific and Cultural Organization, *Puberty education & menstrual hygiene management* (UNESDOC UNESCO Digital Library, 2014), <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002267/226792e.pdf>.
- ²³ WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP), *Drinking Water, Sanitation and Hygiene in Schools*, Global Baseline Report 2018 (2018) 7, <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2018/08/JMP-WASH-in-Schools-WEB.pdf>.
- ²⁴ Scott Dance and Lauren Lumpkin, "State-mandated testing finds lead in water at two dozen local schools; Baltimore, Howard counties will test this year" (The Baltimore Sun, 2 May, 2019), <https://www.baltimoresun.com/news/maryland/investigations/bs-md-sun-investigates-school-lead-testing-20180817-story.html>.
- ²⁵ Ainslie Cruickshank and Jeremy Nuttall, "Over 120 B.C. Schools Report Unsafe Levels of Lead in Drinking Water" (The Star Vancouver, 8 May 2018), <https://www.thestar.com/vancouver/2018/05/08/over-120-bc-schools-report-unsafe-levels-of-lead-in-drinking-water.html>.
- ²⁶ WHO, UN Children's Fund, *Water, sanitation and hygiene in health care facilities Status in low- and middle-income countries and way forward* (2015), https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/wash-health-care-facilities/en/.
- ²⁷ Ryan Cronka, Tom Slaymaker and Jamie Bartram, "Monitoring drinking water, sanitation, and hygiene in non-household settings: Priorities for policy and practice," *International Journal of Hygiene and Environmental Health* 218(8) (Nov. 2015) 694–703, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1438463915000267?via%3Dihub>.
- ²⁸ Objetivos de Desarrollo Sostenible, ONU, "The Sustainable Development Agenda" (2015), <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>.
- ²⁹ Ainslie Cruickshank, "Untreated sewage pollutes water across the country" (The Star Vancouver, 11 Apr. 2018), <https://www.thestar.com/vancouver/2018/04/11/untreated-sewage-pollutes-water-across-the-country.html>.
- ³⁰ Marine Conservation Society, *Combined Sewer Overflows Pollution Policy and Position Statement* (Oct. 2011), <https://www.mcsuk.org/downloads/pollution/CSO%20policy.pdf>.
- ³¹ George McGraw, "For Millions of Americans, Lack of Access to Water Isn't Just a Drought Problem" (Los Angeles Times, 22 Mar. 2018), <https://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-mcgraw-water-poverty-data-20180322-story.html>.
- ³² Zahra Ahmad, "Flint again most impoverished city in the nation, new census data shows" (M Live, 17 Sept. 2018), https://www.mlive.com/news/flint/index.ssf/2018/09/more_than_half_of_flints_child.html.
- ³³ United Nations General Assembly. 2010. Resolution 64/292. The human right to water and sanitation. <https://www.undocs.org/A/RES/64/292>
- ³⁴ Los datos del Open Data Inventory olo están disponibles para el nivel nacional, de manera que esto no incluye los miembro subnacionales de OGP
- ³⁵ Los datos de ODIN no cubren el acceso al agua y al saneamiento diferenciados por sexo en este momento. Es importante comprender cómo los hombres y las mujeres acceden y usan los servicios de agua y otros servicios de saneamiento municipal para atender de manera efectiva las necesidades de todos los ciudadanos en este sentido. Iniciativas como Equal Measures 2030 están trabajando para asegurar que los gobiernos nacionales publiquen estos datos para iluminar los patrones de acceso, uso y seguridad.
- ³⁶ Jorge Morel, *IRM La Libertad Final Report 2017* (OGP, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/La-Libertad_Final-Report_2017.pdf.
- ³⁷ Los datos de GLAAS que se usaron para la preparación de este informe están disponibles aquí: <http://bit.ly/2D-Mxv3M>.

- ³⁸ Base de datos de GLAAS 2017, “Finanzas.”
- ³⁹ ONU-Agua y OMS, *ONU-Agua, análisis y evaluación global de saneamiento y agua potable (GLAAS) 2017 informe: financiamiento universal de agua, saneamiento e higiene bajo los objetivos de desarrollo sostenible* (OMS, 2017), <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254999/9789241512190-eng.pdf;jsessionid=84B-C905832C086EC3141F3E9F3B7696D?sequence=1> (pp. 50–52 cubren TrackFin y cómo puede lograr que los datos de gastos e ingresos sean más transparentes).
- ⁴⁰ A. Jiménez et al., “Global Assessment of Accountability in Water and Sanitation Services Using GLAAS Data,” *Water Alternatives* 11(2) (2018) 238–259, <http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol11/v11issue2/435-a11-2-2/file>.
- ⁴¹ Dr. C. Raat, *Netherlands Progress Report 2016-2017* (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Netherlands_Mid-term_Report_2016-2018_EN_for-public-comment.pdf.
- ⁴² Ministerio del Interior y Relaciones del Reino. (Países Bajos), *Netherlands Mid-Term Self Assessment Report 2016-2018* (Sept. 2017) 32, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Netherlands_Mid-term_Self-Assessment-Report_2016-2018_EN.pdf.
- ⁴³ Ministerio del Interior y Relaciones del Reino. (Países Bajos), *Netherlands Mid-Term Self Assessment*, 31.
- ⁴⁴ UN-Water and WHO. 2017. *GLAAS 2017 report*, 55.
- ⁴⁵ Jiménez et al., “The Enabling Environment for Participation in Water and Sanitation.”
- ⁴⁶ Jiménez et al., “Global assessment of accountability in water and sanitation services using GLAAS data.”
- ⁴⁷ Disponible aquí: <http://www.waterpointdata.org/>.
- ⁴⁸ Nicolas Dickinson et al., *Harnessing Water Point Data: To Improve Drinking Water Services* (WASHNote, Jul. 2017), https://www.ircwash.org/sites/default/files/harnessing_waterpoint_data_to_improve_drinking_waterservices_-_white_paper.pdf.
- ⁴⁹ Disponible aquí: <https://www.ib-net.org/>.
- ⁵⁰ Disponible aquí: <https://sfd.susana.org/>.
- ⁵¹ Africa Water Sector and Sanitation Monitoring and Reporting is available at: <http://www.africawat-sanreports.org/IndicatorReporting/home>.
- ⁵² Disponible aquí: <http://mics.unicef.org/>.
- ⁵³ Disponible aquí: <https://dhsprogram.com/>.
- ⁵⁴ Estándar de Datos Abiertos de Contratación “Documentation,” <http://standard.open-contracting.org/latest/en/>.
- ⁵⁵ WHO, “UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-water (GLAAS),” https://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/investments/glaas/en/.
- ⁵⁶ Dr. Kerstin Danert, *Effective Joint Sector Reviews for Water, Sanitation and Hygiene (WASH)* (The World Bank, Water and Sanitation Program (WSP), 27 Jan. 2017) ii, <http://skat.ch/wp-content/uploads/2017/01/1-757-3-1463486911.pdf>.
- ⁵⁷ Tenga en cuenta que los JSR no siempre se llevan a cabo de manera adecuada. Ver Dr. Kerstin Danert, *Effective Joint Sector Reviews for Water, Sanitation and Hygiene (WASH)*.



Servicios públicos

Salud

Puntos clave

Los miembros de OGP han adoptado enfoques muy diversos para abordar los temas de salud, desde el monitoreo ciudadano de los gastos locales hasta involucrar al público en la toma de importantes decisiones regulatorias y de políticas. Algunas áreas principales para iniciativas futuras son mejorar la cobertura sanitaria universal y cuidados primarios, salud reproductiva (incluyendo cuidados prenatales, maternos y neonatales) y mejorar el presupuesto general e integridad. A continuación se presenta una descripción general de los puntos clave:

- **Datos en las áreas de políticas**

Los datos de resultados de salud y los datos sobre salud reproductiva están muy por detrás de los datos de los insumos. Los países de OGP pueden considerar adoptar compromisos para centralizar y hacer datos comparables sobre instalaciones de salud, resultados y salud reproductiva, con especial énfasis en la desagregación por género y a nivel local.

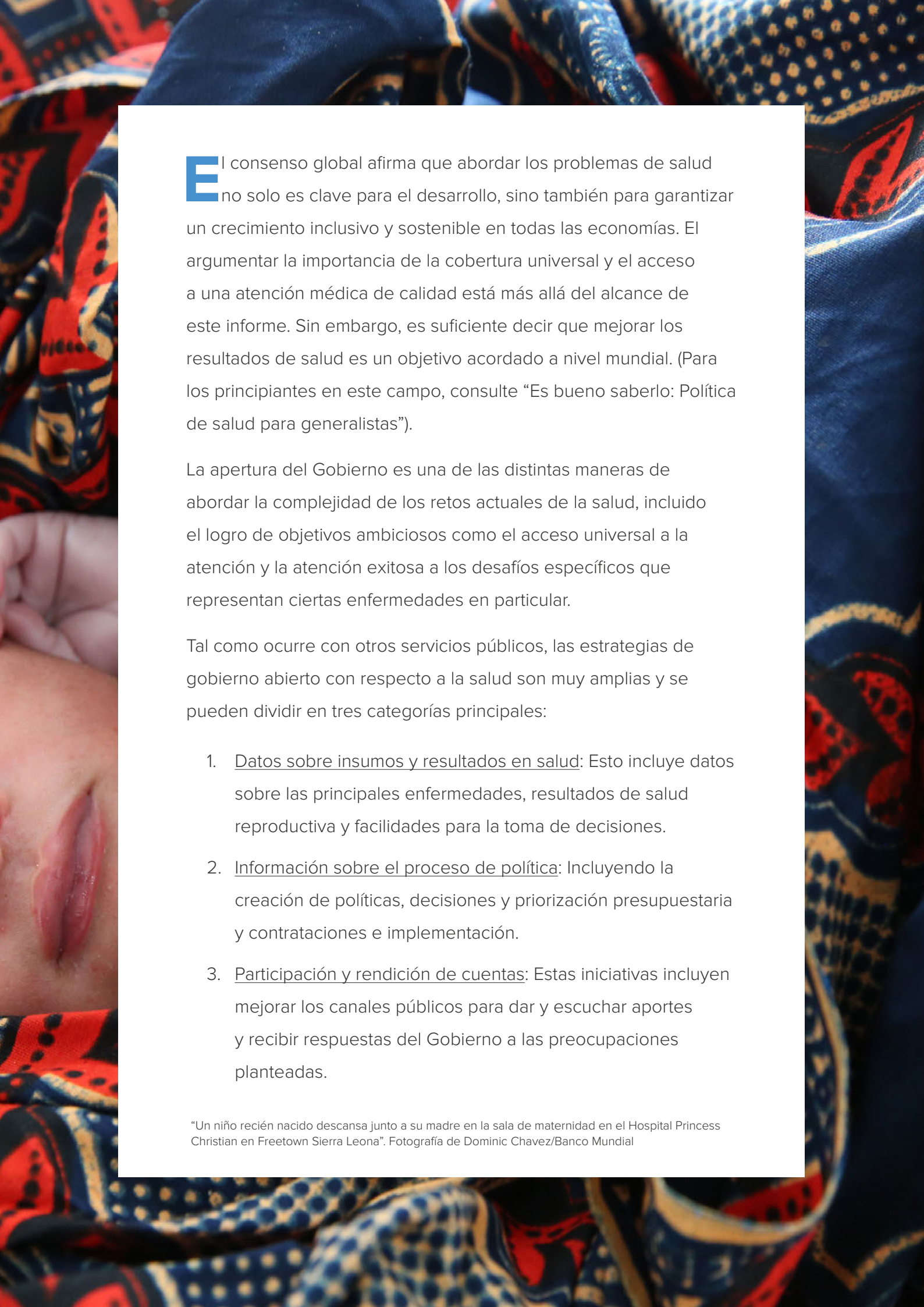
- **Información sobre el proceso de la política:**

- *Planeación y seguimiento sanitario universal:* La mayoría de los miembros de OGP que se incluyen en la base de datos de la Cobertura Sanitaria Universal de la Organización Mundial de la Salud han elaborado planes para alcanzar esta meta y una minoría publica regularmente datos sobre los avances. Si bien los métodos varían en cuanto a las mediciones, los miembros de OGP pueden considerar publicar métricas de desempeño y monitoreo hacia la cobertura universal de la salud.
- *Contrataciones en el sector salud:* De acuerdo con los expertos de los países, la mayoría de los miembros de OGP no cuentan con procesos de licitación completamente abiertos y competitivos; un tercio de los países sí cuenta con sistemas de buena calidad. Los miembros de OGP pueden abordar este vacío ampliando la cobertura de sistemas de contratación abiertos y basados en los usuarios, dirigidos a mejorar elementos clave de los sistemas de salud.
- *Presupuestos a nivel de programa:* La mayoría de los países de OGP tenían presupuestos a nivel de programa, pero pocos reportaban los gastos y resultados. La mayoría de los reportes se enfocan en llevar a cabo las acciones pero no en su desempeño. Los miembros de OGP que deseen enfocarse en esta área pueden trabajar en desagregar los datos del presupuesto e introducir información de seguimiento en estos sistemas.

- **Participación y rendición de cuentas**

La mayoría de los miembros de OGP que se centran en mejorar la participación y la rendición de cuentas en el sector salud se han enfocado en los aportes de los ciudadanos en las políticas y estrategias. Un grupo más pequeño se ha centrado en el presupuesto y el seguimiento de los suministros. Cuatro gobiernos se han enfocado en la rendición de cuentas enfocada a los resultados en pacientes. Cuando los miembros de OGP deseen centrarse en mejorar los sistemas de rendición de cuentas, sus acciones pueden centrarse en crear instituciones encargadas de ello en el contexto de otros sistemas de rendición de cuentas más formales, tales como oficinas del ombudsman y auditores.





El consenso global afirma que abordar los problemas de salud no solo es clave para el desarrollo, sino también para garantizar un crecimiento inclusivo y sostenible en todas las economías. El argumentar la importancia de la cobertura universal y el acceso a una atención médica de calidad está más allá del alcance de este informe. Sin embargo, es suficiente decir que mejorar los resultados de salud es un objetivo acordado a nivel mundial. (Para los principiantes en este campo, consulte “Es bueno saberlo: Política de salud para generalistas”).

La apertura del Gobierno es una de las distintas maneras de abordar la complejidad de los retos actuales de la salud, incluido el logro de objetivos ambiciosos como el acceso universal a la atención y la atención exitosa a los desafíos específicos que representan ciertas enfermedades en particular.

Tal como ocurre con otros servicios públicos, las estrategias de gobierno abierto con respecto a la salud son muy amplias y se pueden dividir en tres categorías principales:

1. Datos sobre insumos y resultados en salud: Esto incluye datos sobre las principales enfermedades, resultados de salud reproductiva y facilidades para la toma de decisiones.
2. Información sobre el proceso de política: Incluyendo la creación de políticas, decisiones y priorización presupuestaria y contrataciones e implementación.
3. Participación y rendición de cuentas: Estas iniciativas incluyen mejorar los canales públicos para dar y escuchar aportes y recibir respuestas del Gobierno a las preocupaciones planteadas.

“Un niño recién nacido descansa junto a su madre en la sala de maternidad en el Hospital Princess Christian en Freetown Sierra Leona”. Fotografía de Dominic Chavez/Banco Mundial



"Familias esperan ver a una enfermera para vacunar a sus hijos." Fotografía de Dominic Chavez, Banco Mundial

Al momento de redacción de este informe, la mayoría de los miembros de OGP que han elaborado planes de acción (43 de 85) incluyeron al sector salud en sus planes. En total, de los más de 3.000 compromisos adoptados, 120 compromisos de salud se han incluido en los planes de acción desde el inicio de OGP, de los cuales 54 se encuentran activos en 25 países o localidades. Esto quiere decir que los compromisos relacionados con la salud son relativamente comunes dentro de OGP. Después de educación, el sector salud es la segunda categoría más común en relación con los servicios públicos.

Los 120 compromisos adoptados por los países de OGP se han enfocado en lo siguiente (en categorías no exclusivas):

- **Datos:** 75 compromisos (63%) se refieren a la publicación de datos sobre el desempeño del sector salud (por ejemplo resultados en pacientes) y otros servicios digitales que mejoran la transparencia del sector salud y la prestación del servicio.

- **Participación:** 40 compromisos (33%) involucran la participación ciudadana en decisiones sobre salud, como la construcción de clínicas y diseño de políticas.
- **Rendición de cuentas:** 14 compromisos (12%) son sobre la rendición de cuentas (por ejemplo, Kigoma implementó auditorías sociales sobre la entrega de medicinas a los hospitales públicos). Esto es menor que el promedio general en otros sectores, que es 24%.

Un pequeño subconjunto de compromisos de datos de salud- en ocasiones no intencionalmente- trataron temas de privacidad, tema necesario en cualquier discusión sobre apertura, específicamente cuando está afectando la liberación de datos locales o del paciente. Por ejemplo, el compromiso del Reino Unido sobre los datos del Sistema Nacional de Salud proporcionó una oportunidad importante para discutir la privacidad en la atención médica



Hallazgos por área de política de salud



Una gran parte de esta sección se estructuró alrededor de los tipos de contribuciones que los enfoques de gobierno abierto pueden hacer hacia las prácticas y políticas de salud a través de la transparencia, participación y rendición de cuentas. Por lo tanto, la sección está organizada en función de los valores de gobierno abierto de acceso a la información (datos y más), participación pública y rendición de cuentas.

Para los profesionales de la salud, puede ser útil revisar las áreas específicas de salud destacadas en esta sección y organizadas por tema. Estas áreas se eligieron con base en su aplicabilidad universal a los países de OGP y la disponibilidad de los datos. La sección incluye datos sobre los siguientes temas (fuentes en paréntesis):

1. Instalaciones sanitarias e insumos

- a Disponibilidad de datos abiertos sobre las instalaciones y los presupuestos (Open Data Watch)
- b Presupuesto basado en programas en países de ingresos medios y bajos (International Budget Partnership y el Overseas Development Institute)
- c Integridad pública de las contrataciones de salud (World Justice Project)

2. Cobertura sanitaria universal y atención primaria

- a Política sanitaria universal y monitoreo de datos (Organización Mundial de la Salud)

3. Calidad de la atención

- a Disponibilidad de datos abiertos sobre los resultados de salud (Open Data Watch)
- b Una revisión de las evaluaciones comunitarias y otras intervenciones de rendición de cuentas social (varias organizaciones)
- c Monitoreo del desempeño de los programas de salud (International Budget Partnership)

4. Salud reproductiva

- a Disponibilidad de datos abiertos sobre el acceso a la salud reproductiva y resultados (Open Data Watch)
- b Transparencia presupuestaria de la salud reproductiva (Population Action International y International Planned Parenthood Federation)

“Hotel des Invalides, París”. Fotografía de Michael Evans, Adobe Stock

Políticas de salud para generalistas



Fotografía de Xixinxing, Adobe Stock

Asegurar que todas las personas tengan acceso a servicios y resultados de salud de buena calidad es una responsabilidad central de las democracias modernas. Este objetivo requiere de esfuerzos por parte de distintos niveles del Gobierno, actores del sector privado, la academia, comunidades, organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía.

La amplitud de este campo puede ser abrumadora para los actores no especializados en el tema de salud. Adicionalmente, si bien algunos desafíos son universales, otros son específicos de cada país. El diseño final de las intervenciones, por supuesto, dependerá de las prioridades públicas de cada entidad.

Las intervenciones de salud pueden abordar cualquiera de las siguientes áreas de enfoque:

- Atención primaria, incluyendo “atención centrada en el paciente”
- Salud reproductiva, materna, neonatal, infantil y adolescente (RMNCAH por sus siglas en inglés)
- Pandemias
- Nutrición

- Enfermedades infecciosas
- Enfermedades no transmisibles
- Salud mental
- Investigación médica

Dentro de estas áreas de enfoque, existen áreas de políticas e implementación que se pueden abordar:

- Políticas y reglas
- Cumplimiento de estándares (comportamiento de rendición de cuentas)
- Manejo de presupuesto y recursos
- Contrataciones y fijación de precios
- Manejo de recursos humanos (asignación de personal, entrenamiento, actitudes)
- Prestación de servicios
- Seguro de salud, cobertura sanitaria universal y registro sanitario

Los actores pueden ser:

- Formuladores de políticas (incluyendo legisladores y comisiones independientes)
- Instalaciones estatales
- Organizaciones autónomas patrocinadas

por el Estado (como agencias de investigación médica)

- Actores del sector privado con fines de lucro
- Trabajadores
- Pacientes, sus familiares y comunidades
- Actores sin fines de lucro (incluidas organizaciones seculares, religiosas, comunitarias o internacionales)

Debido a que existen muchos objetivos por atender y diversos niveles de toma de

decisiones y actores, las reformas en OGP deberán apuntar a la apertura de esas decisiones dentro de las áreas de enfoque de mayor impacto. Mientras que en un país las enfermedades no contagiosas pueden ser el mayor contribuyente a la morbilidad y la mortalidad, otro país puede tratar el problema agudo de las pandemias o garantizar el acceso universal a la atención primaria. La evaluación de los problemas principales por país está fuera del alcance de este informe y solamente ofrece una lista de posibles áreas de enfoque.

OGP y la salud

No existen datos completos o sistemáticos sobre la existencia o la calidad de la participación o la rendición de cuentas en atención médica en los países OGP. En ausencia de dicha información, este informe sólo puede sugerir que las fronteras de la participación y la rendición de cuentas existan en múltiples niveles y en varios tipos de decisiones. Sin datos de terceros, este informe no puede evaluar la necesidad “revelada” de los países de OGP, pero a través de los datos del Mecanismo de Revisión Independiente de OGP, el informe puede evaluar el énfasis “expresado” por los países.

En la elaboración de este Informe Global de OGP, los autores revisaron docenas de compromisos enfocados en mejorar la voz pública y la rendición de cuentas en la toma de decisiones. El énfasis es en gran medida a nivel nacional y existe un fuerte enfoque en el monitoreo general, específicamente el monitoreo del desempeño. La lista completa de compromisos por categoría está disponible en “Compromisos de participación cívica y rendición de cuentas públicas en salud” en la siguiente página. Las principales categorías de compromisos son:

- **Consejos asesores y formulación de políticas ciudadanas:** El mayor grupo de compromisos (nueve en total) se enfocan en la formulación de políticas ciudadanas o con aportes a la

programación de los servicios de salud.

- **Monitoreo público del desempeño:** Seis compromisos, de los cuales tres son locales, cubren el monitoreo público del desempeño de los organismos. Los tres restantes son parte del segundo plan de acción de Brasil.
- **Seguimiento de presupuesto y de gastos:** Cinco compromisos abordan el monitoreo público de los gastos.
- **Políticas de conflictos de interés:** Dos países se ocuparon de los conflictos de intereses en la política de salud (Argentina, en general y México, para el problema específico de la obesidad).
- **Rendición de cuentas:** Dos planes de acción se enfocaron en ampliar la rendición de cuentas a nivel comunitario (Mongolia y Uruguay).
- **Ciencia pública:** Estados Unidos ha adoptado varios compromisos en ciencia a nivel público.
- **Empoderamiento de los pacientes:** Más allá de los mecanismos de retroalimentación (en Buenos Aires), ningún plan de acción ha tratado el tema de empoderar a los pacientes (Bien sea por sistemas como oficinas de defensoría o defensores del paciente); mejorando los regímenes de responsabilidad o los derechos de los pacientes.



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Compromisos de participación cívica y rendición de cuentas públicas en salud

A continuación, se encuentran los compromisos de OGP asumidos para mejorar los aportes públicos y la rendición de cuentas. Esto puede ayudar a inspirar a otros países a adaptar estos compromisos a sus contextos, según sea apropiado.

- **Consejos asesores y aportes ciudadanos a la política:** Estos compromisos tratan el tema de los aportes que hacen los ciudadanos a las regulaciones, políticas y programas en relación a la práctica de salud.
 - Colombia (segundo plan de acción) - Desarrollar iniciativas para tratar temas relativos a la salud y otros temas, específicamente con comunidades marginadas, a través del “Banco de Iniciativas” una plataforma de propuestas cívicas.
 - Dinamarca (primer plan de acción) - Crear oportunidades digitales que permitan al público hacer aportes cuando identifique eficiencias en servicios de bienestar claves, incluyendo la salud.
 - Indonesia (quinto plan de acción) - Crear herramientas de reclamos ciudadanos y un marco para la participación en el sector salud.
 - Paraguay (tercer plan de acción) - Mejorar la participación ciudadana en la creación de políticas y asignación de recursos para el sector salud.
 - Corea del Sur (cuarto plan de acción) - Aumentar la operación del comité de inspección de seguridad alimentaria a través de un sistema de peticiones públicas.
 - España (segundo plan de acción) Crear un consejo multiactor español para la dependencia de las drogas.
 - Sri Lanka (primer plan de acción) Crear un consejo asesor para mejorar el acceso a medicamentos seguros y asequibles para todos.
 - Uruguay (segundo plan de acción) - Desarrollar una Tabla de Diálogo para asesorar en el uso y distribución de datos de salud a nivel nacional.
 - Uruguay (tercer plan de acción) - Diálogo público sobre la política para proporcionar asistencia personal a personas con discapacidad.
- **Monitoreo público del desempeño de los organismos de salud:** Estos compromisos mejorarían los mecanismos de retroalimentación para las

Fotografía de Casfotoarda, Adobe Stock

clínicas y organismos, desde mecanismos de reclamos hasta defensores públicos

- Bojonegoro, Indonesia (primer plan de acción) - Evaluación pública del servicio en las clínicas comunitarias de salud.
 - Brasil (segundo plan de acción) - Promover la participación pública a través del involucramiento digital en consejos de salud.
 - Brasil (segundo plan de acción) - Permitir aportes del público al monitoreo de datos de la Health Surveillance Agency a través de un sistema de consultas.
 - Brasil (segundo plan de acción) - Ampliar el Sistema Nacional de Defensoría para mejorar el sistema para la participación pública en la salud.
 - Buenos Aires, Argentina (primer plan de acción) Crear un portal integrado para permitir a la ciudadanía enviar informes sobre los servicios de salud sexual y reproductiva.
 - Tiflis, Georgia (primer plan de acción)- Crear mecanismos de retroalimentación ciudadanos sobre los servicios básicos de la ciudad.
- **Seguimiento de presupuesto y de gastos:** Estos compromisos involucran al público en el presupuesto y en asegurar que los gastos coinciden con la entrega de los bienes y servicios.
 - Brasil (segundo plan de acción) - Establecer un sistema público de monitoreo del presupuesto para dar seguimiento a los gastos de seguridad alimentaria y nutrición.
 - Burkina Faso (primer plan de acción) - Establecer comités ciudadanos para monitorear fraudes en la provisión de salud.
 - Guatemala (segundo plan de acción) - Empoderar comités asesores técnicos sectoriales para monitorear la corrupción en el sector salud.
 - Indonesia (tercer y quinto plan de acción) Establecer mecanismos de participación para monitorear la asignación y uso de los subsidios de la salud pública ("Health Contribution Assistance")
 - Perú (segundo plan de acción)- Involucrar al público en los esfuerzos de rendición de cuentas para la asignación y gastos del programa de alimentación escolar "Qali Warma".
 - **Seguimiento de medicamentos:** Estos compromisos dan seguimiento a la entrega de medicamentos a los hospitales y clínicas para asegurar su llegada a los sitios debidos.

- Elgeyo Marakwet, Kenya (primer y segundo plan de acción) - Involucrar al público en el seguimiento de las cadenas de suministro de drogas de uso médico.
- Honduras (segundo y tercer plan de acción) - Involucrar al público en el seguimiento a los gastos en medicamentos y otros suministros médicos.
- **Políticas de conflictos de interés:** Estos compromisos buscan mejorar las guías éticas alrededor de la creación de una política sanitaria.
 - Argentina (tercer plan de acción) - Mejorar la transparencia y la participación en la creación de políticas sanitarias a través de la elaboración de una guía sobre conflictos de interés.
 - México (tercer plan de acción) - Desarrollar guías de conflictos de interés alrededor de las políticas que atienden la obesidad como un tema de salud pública.
- **Rendición de cuentas social:** Estos compromisos involucran a los ciudadanos locales para monitorear y abogar por una mejor prestación de los servicios de salud.
 - Mongolia (segundo plan de acción) - Los ciudadanos pueden usar las herramientas de rendición de cuentas social a nivel local para los servicios de salud y educación.
 - Uruguay (primer plan de acción) - Los activistas de rendición de cuentas recientemente capacitados están pidiendo al Gobierno que responda a sus necesidades de atención médica y mejore la prestación de servicios. Los aprendices que evaluaron las contrataciones médicas en su comunidad identificaron ahorros potenciales equivalentes al diez por ciento del presupuesto de salud.
- **Ciencia pública:** Estos compromisos buscan hacer más transparentes los procesos regulatorios y las investigaciones financiadas con fondos públicos, así como publicar los resultados de esos procesos.
 - Estados Unidos (primer y segundo plan de acción) - La Food and Drug Administration (FDA) y otros organismos reguladores científicos promoverán la retroalimentación de expertos a través de ExpertNet y otras herramientas de participación proactivas¹.
 - Estados Unidos (tercer plan de acción) - Miembros del público y expertos podrán introducir sus comentarios en la Iniciativa de Medicina de Precisión del Presidente.



Las fronteras de la gobernanza del sector salud en OGP

Usando la tipología de intervenciones de gobierno abierto enumeradas anteriormente, podemos tener una mejor idea de dónde se encuentran las barreras más importantes (o “puntos débiles”) para los miembros de OGP, en base a datos de terceros. Los datos sobre la gobernanza del sector de la salud, especialmente la gobernanza abierta, actualmente es un mosaico y no son tan completos como en otros sectores de servicios públicos. No obstante, esta sección apunta a identificar cuáles podrían ser algunas intervenciones efectivas para los miembros de OGP en cuanto a disponibilidad de datos, información sobre toma de decisiones, participación pública y medidas de rendición de cuentas.

Datos para la toma de decisiones

Un grupo de organizaciones dedicadas a promover los datos abiertos realizó un trabajo de mapeo de la cobertura, desagregación y apertura de los datos para la salud. El Inventario de Datos Abiertos (ODIN por sus siglas en inglés) de Open Data Watch brinda la imagen más completa del estado de los datos abiertos para la salud en todos los países de OGP². ODIN reúne todas

las estadísticas disponibles de las organizaciones de estadística nacional de cada miembro de OGP en más de 20 áreas de políticas, incluida la salud. La ventaja de estos datos, comparados con muchas otras fuentes, es que se obtienen completamente de los sitios web nacionales. Los datos no se refieren a la calidad de los datos más allá de los elementos de cobertura y disponibilidad. La verificación de la confiabilidad y precisión de los datos está fuera del alcance de este informe o de los datos disponibles actualmente. Aun así, la mera disponibilidad de datos, aunque sean imperfectos, aumenta la probabilidad de comparación cruzada con otras fuentes y de oportunidades de auditoría por parte de expertos, profesionales y del público. Esta sección analiza la disponibilidad de datos públicos sobre centros de salud, resultados de salud y salud materna y reproductiva.

Datos de centros de salud

Los datos sobre centros de salud dan seguimiento de las entradas que hacen que la atención de la salud sea posible, incluyendo la cantidad y tipo de centros de salud disponibles, contratación de personal, camas

“El pequeño Gevorg en su examen de la vista, Región de Kotayk, Armenia.” Fotografía de Armine Grigoryan, Banco Mundial

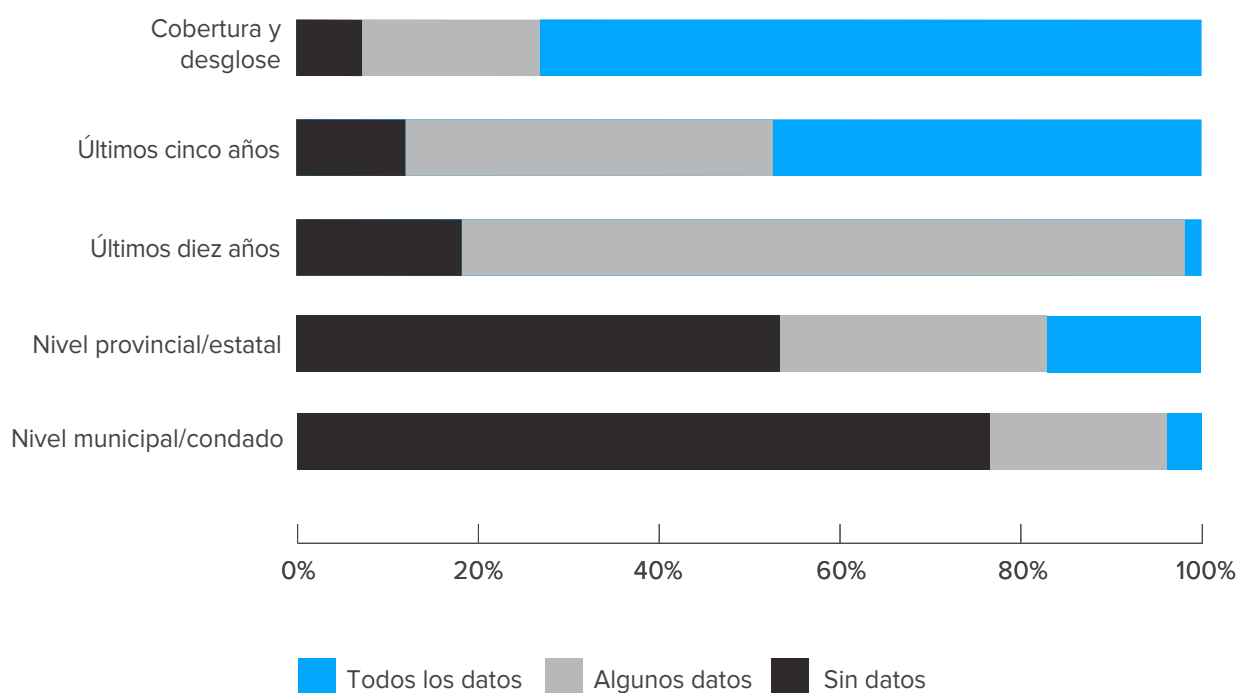
y datos de presupuestos. La mayoría de los países de OGP recolectan y publican datos sobre centros de salud. (Ver figura 1 para revisar las cifras)

- **Disponibilidad y desagregación:** En tres cuartas partes de los países de OGP, los datos cubren centros públicos, privados y sin fines de lucro o los desagrega por tipo de centro (por ejemplo hospitales y clínicas). Algunos países no publican o desagregan estos datos. (Ver figura 1, línea 1). Para este subconjunto de países, la recolección y publicación de estos datos podría ser una valiosa contribución.
- **Datos por series de tiempo:** Al igual que con muchos servicios públicos revisados durante la preparación de este informe, si bien los datos están disponibles para el año 2017, hay menos datos disponibles en los años anteriores. Pocos (menos de uno de cada 20) proporcionan datos

de la última década, por lo que se dificulta el seguimiento de mejoras y comparaciones. (Consulte la figura 1, líneas 2 y 3). Esto se debe en gran medida a que los datos se publican en diferentes formatos o publicaciones (como las páginas de informes gubernamentales en formato .pdf) o no estaban disponibles en los años anteriores. Se espera que, ahora que muchos gobiernos están publicando en formatos abiertos, todos los datos futuros también estarán abiertos.

- **Desagregación geográfica:** Una pequeña minoría de países de OGP tienen estos datos desagregados a nivel provincial o administraciones de “nivel uno” (nivel municipal o de país). La mayoría no tiene datos desagregados, mientras que algunos tienen mosaicos de datos para territorios subnacionales. (Ver figura 1, líneas 4 y 5)

FIGURA 1. La mayoría de las NSO de los países de OGP publican datos recientes de los establecimientos de salud (camas de hospital, presupuestos, personal), pero rara vez están desagregados o disponibles durante períodos de tiempo más largos



Fuente: Inventario de Datos Abiertos 2017 del Open Data Watch, Centros de salud (n=79)

Datos de resultados de salud

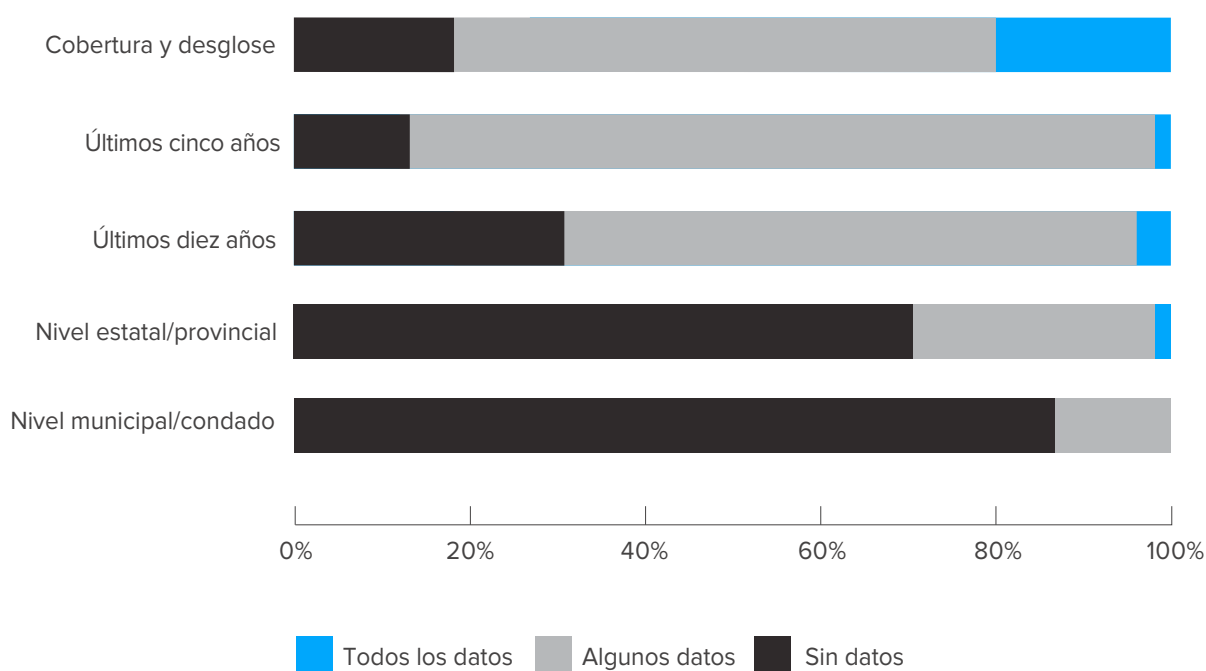
La mayoría de los países de OGP recolectan y publican datos de algunos resultados de salud, pero pocos publican datos sobre las tasas de vacunación, prevención de enfermedades y cuidado de la salud.

- **Disponibilidad y desagregación:** En la mayoría de los países de OGP, al menos un conjunto de datos (vacunación, prevención de enfermedades, cuidado de la salud) están disponibles. Uno de cada ocho tiene los tres conjuntos de datos disponibles. Un número igual de países no publica

datos en absoluto. (Ver figura 2, línea 1).

- **Datos por series de tiempo:** Antes de 2018, los datos disponibles son irregulares. Casi todos los países de OGP tienen algunos de los datos de tres de los últimos cinco años o cinco de los últimos diez años, pero muy pocos tienen cobertura anual. (Ver figura 2, líneas 2 y 3).
- **Desagregación geográfica:** Un país de OGP tiene datos disponibles para todas las provincias. El 25% tiene cobertura parcial, mientras que la gran mayoría no tiene datos desagregados por geografía. (Ver Figura 2, líneas 4 y 5).

FIGURA 2. Pocas NSO de los países de OGP publican datos completos sobre vacunaciones, prevención de enfermedades y cuidado de la salud.



Fuente: Inventario de Datos Abiertos (2017) del Open Data Watch, Resultados en salud (n=79)

Datos sobre la salud reproductiva

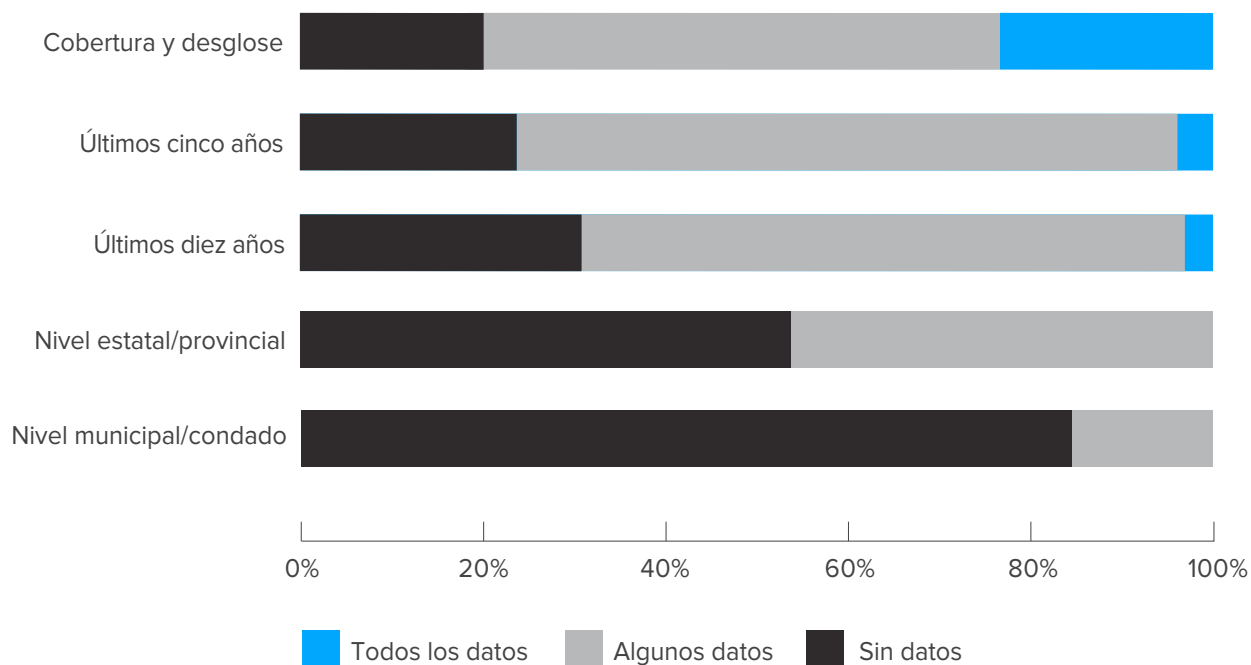
Los datos en salud reproductiva, como mínimo, cubren la mortalidad materna, la mortalidad neonatal, las tasas de mortalidad de menores de 5 años, tasas de fertilidad, disponibilidad de anticonceptivos y tasas de embarazo adolescente. La mayoría de los países de OGP tienen algo de estos datos, pero la mayoría no los tienen completos.

- **Disponibilidad y desagregación:** En la mayoría de los países de OGP, estos datos están disponibles de alguna manera, aunque sólo uno de cada ocho tiene los tres conjuntos de datos disponibles. Un número igual de países no publica estos en absoluto. (Ver figura 3, línea 1).
- **Datos por series de tiempo:** De los países que tienen datos para 2017, solo uno de cada cuatro

ha tenido datos disponibles que cubren los años anteriores. (Ver figura 3, líneas 2 y 3).

- **Desagregación geográfica:** Ningún país de OGP tiene todos los datos disponibles a nivel de provincias y casi la mitad tiene cobertura de algunos datos. La gran mayoría no tiene datos desagregados por geografía, especialmente más abajo del nivel de provincias. (Ver figura 3, líneas 4 y 5). En la mayoría de los casos esto es porque los datos están descentralizados y probablemente no estandarizados.

FIGURA 3. Aproximadamente una cuarta parte de las NSO de los países de OGP publican datos completos sobre salud reproductiva, materna, neonatal e infantil. Rara vez se desagrega o disponible por una serie de tiempo significativa.



Fuente: *Inventario de Datos Abiertos (2017) Open Data Watch, Salud reproductiva (n=79)*



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Confianza, privacidad y apertura en la reforma sanitaria del Reino Unido

El Servicio Nacional de Salud (NHS, por sus siglas en inglés) sigue siendo una parte sumamente popular del sistema de bienestar público en el Reino Unido, pero la mayoría de los ciudadanos también están de acuerdo en que podría ser más efectivo y eficiente. La ciudadanía desea conocer sus opciones para la mejor atención posible y algunos políticos con presupuesto limitado buscan reducir los costos e identificar un rol para los proveedores privados.

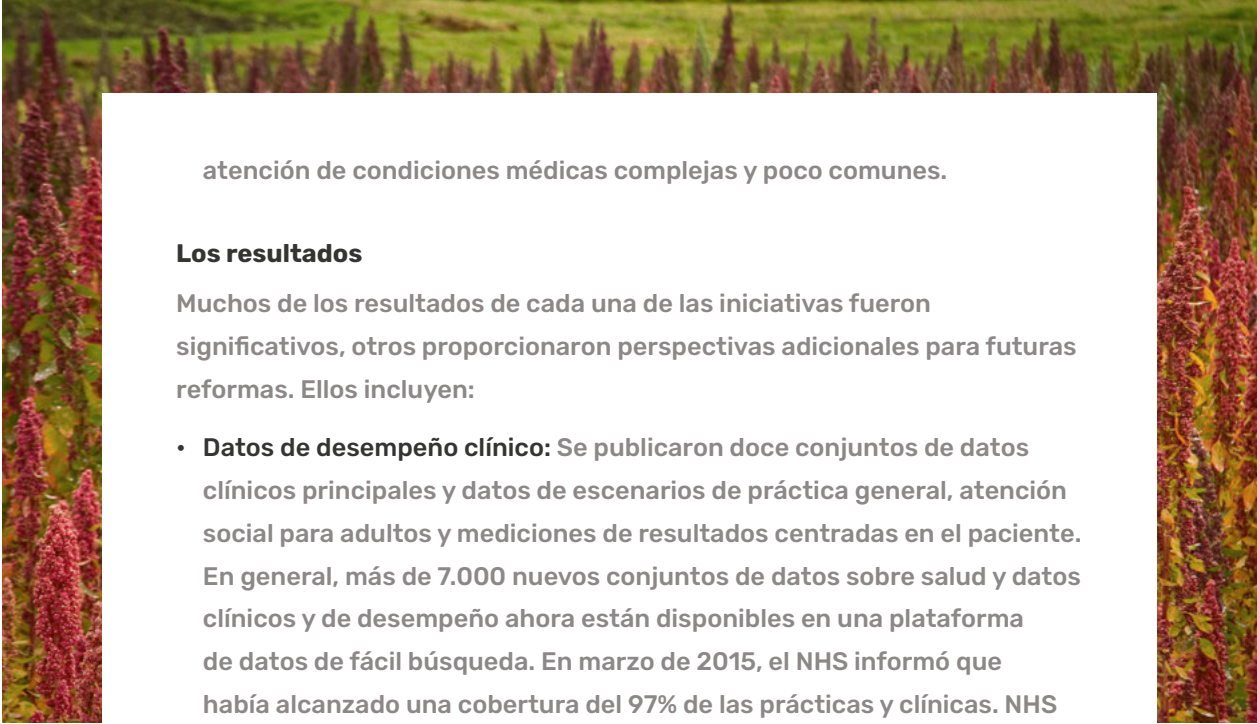
Desde la fundación de OGP, el Reino Unido ha puesto la mejora de los resultados y eficiencias en salud como el enfoque de sus esfuerzos en OGP. En efecto, hacer que los datos de los resultados de salud sean usables por el público ha sido uno de los esfuerzos más importantes en los planes de acción del Reino Unido entre 2011 y 2016.

En el primer y segundo plan de acción de OGP, el Reino Unido se enfocó en abordar estos temas al publicar datos abiertos y buscar retroalimentación del público. En algunos aspectos los esfuerzos han sido claramente exitosos. Mientras que en otro aspecto, la NHS se encontró con un conjunto de temas mucho más complejos alrededor de los límites de la transparencia³.

Las reformas

Mejorar la atención de la salud fue una parte central de la historia del Reino Unido en OGP. De hecho, en el lanzamiento inicial de la Alianza, el Reino Unido promocionó la publicación y el impacto de los datos de rendimiento clínico en la mejora de los resultados quirúrgicos. El primer plan de acción de OGP estableció "consejos de transparencia" a nivel ministerial en los que participaron diversos actores (proveedores, miembros del público y funcionarios) para identificar conjuntos de datos de alta prioridad que se debían publicar. El segundo plan de acción, que comenzó en 2013, tenía dos compromisos que tenían como objetivo mejorar el desempeño del NHS. Los compromisos abarcaron:

- Publicación de indicadores clínicos y otros indicadores de desempeño
- Implementación de una herramienta de recomendaciones para pacientes y
- Una herramienta de medición de resultados centrada en el paciente (PCOM por sus siglas en inglés) sobre los servicios disponibles para



atención de condiciones médicas complejas y poco comunes.

Los resultados

Muchos de los resultados de cada una de las iniciativas fueron significativos, otros proporcionaron perspectivas adicionales para futuras reformas. Ellos incluyen:

- **Datos de desempeño clínico:** Se publicaron doce conjuntos de datos clínicos principales y datos de escenarios de práctica general, atención social para adultos y mediciones de resultados centradas en el paciente. En general, más de 7.000 nuevos conjuntos de datos sobre salud y datos clínicos y de desempeño ahora están disponibles en una plataforma de datos de fácil búsqueda. En marzo de 2015, el NHS informó que había alcanzado una cobertura del 97% de las prácticas y clínicas. NHS England estaba trabajando para “mejores datos abiertos”⁴.
- **Datos de atención social:** Los avances sobre la publicación de información sobre los servicios de atención social fueron menores. El reporte de de gobierno “propuso cambiar la línea de base de la ambición de alcanzar 8.750 para abril de 2015 y 10.000 para abril de 2016”, a través del trabajo con socios como proveedores de atención domiciliaria⁵.
- **Retroalimentación pública:** El Test de Amigos y Familia, puesto a prueba en 2013, se implementó en todos los entornos de atención. Los datos agregados publicados incluían más de cinco millones de comentarios. El equipo de NHS Insight está utilizando estos datos para incorporar la mejora del servicio. NHS England afirma que los cambios ayudaron a elevar los estándares de atención de la salud que llevan a “muchas mejoras, grandes y pequeñas, en todo el país”, pero no hubo evidencia clara de cómo estos cambios se incorporaron a estándares más amplios y mejorados⁶.

El retroceso

El programa care.data fue la piedra angular de este paquete de reformas. Su objetivo era centralizar los datos de los pacientes a través del General Practice Extraction Service que abarca más de 9.000 clínicas de atención primaria en el Reino Unido⁷. Los pacientes podían optar por no compartir sus datos, de lo contrario, se compartirían con la base de datos pública.

Inmediatamente, el programa tuvo resistencias y eventualmente cerró debido a una serie de problemas:

- **Preocupaciones de profesionales médicos:** En 2015, el 40% de las prácticas generales se salieron del esquema debido a la ausencia de confianza en la habilidad del programa para mantener su estándar de “confidencialidad total”⁸
- **Preocupaciones de la sociedad civil:** Dentro de OGP, las organizaciones de la sociedad civil que estaban participando se negaron a participar en el compromiso, ya que compartían las preocupaciones de privacidad del personal médico. Principalmente los miembros del público estaban preocupados por: (1) cómo los investigadores accederían a los datos; (2) si los datos podrían permanecer en el anonimato y (3) si el público podría dar su consentimiento para el uso de sus datos⁹.
- **Revisión e inquietud:** En junio de 2015, la Major Projects Authority calificó a care.data como “rojo”, el puntaje más bajo posible, lo que significa que el proyecto parecía “inalcanzable”. Esto se debió, en parte, a problemas administrativos, pero también a la indignación por las preocupaciones por la privacidad¹⁰.
- **Reporte y clausura:** En 2016, la Señora Fiona Caldicott, guardiana nacional de datos, emitió un informe sobre la privacidad del paciente en el esquema (denominado Caldicott 3 después de sus predecesores de 1998 y 2013), que confirmó dificultad del consentimiento con el informe¹¹ y el programa cerró inmediatamente. El informe confirmó que había habido venta de datos privados por años¹².

Lecciones de Care.data

Para otros países que están considerando abrir los datos de salud, care.data proporciona tres lecciones principales. Aparentemente, el sistema contaba con una serie de controles adecuados (aunque controvertidos) para garantizar la rendición de cuentas.

- **Protección de privacidad:** Se requería el establecimiento de protecciones adecuadas previas para asegurar la protección de los datos personales y dar seguridad de una reutilización apropiada.
- **Deliberación y confianza:** Hubo poca participación del público o de los proveedores de servicios en la discusión de cómo dichos datos podrían ser anonimizados adecuadamente. El informe de Caldicott 3 identificó esto como una solución importante para restaurar la confianza y estudiar si esto podría seguir adelante.
- **Vigilancia pública**



Manteniendo cuentas, Departamento de Servicios de Salud Kegalle Provincial, Sri Lanka.
Fotografía de Simone D. McCourtie/Banco Mundial

Transparencia en políticas y presupuestos

Más allá de los datos, la apertura de las decisiones en el sector salud requiere que el público tenga conocimiento de las decisiones - qué son, cuándo se toman, quién las toma y si se implementan. En el sector salud es difícil sacar conclusiones a nivel de todo el sistema sobre el estado de apertura en la toma de decisiones.

En resumen, aún no existe un conjunto de datos (o conjuntos) global(es) sobre la gobernanza del sistema de salud y qué decisiones son públicas. Sin embargo, hay indicadores dispersos en una serie de evaluaciones globales que comienzan a mostrar una imagen del nivel de transparencia dentro del sector¹³. La recopilación de datos sobre sistemas a nivel nacional es difícil, ya que los actores provienen de diferentes partes de la sociedad, la toma de decisiones se realiza en múltiples niveles, la prestación de servicios se lleva a cabo por organizaciones con fines de lucro, sin fines

de lucro y gubernamentales y los problemas pueden ser complejos y muy técnicos. Por supuesto, eso no es exclusivo del tema de la salud. Existen revisiones sectoriales internacionales exitosas en otros campos, medio ambiente¹⁴ o libertad de prensa¹⁵, por ejemplo, que también involucran ecosistemas complejos con actores en múltiples niveles. Estas comparaciones entre países no existen de manera integral para la gobernanza del sector de la salud. Aunque se han desarrollado e implementado herramientas para evaluar el riesgo de corrupción¹⁶ o para hacer un seguimiento de los presupuestos y gastos¹⁷, no se han llevado a escala como lo han hecho en el sector del agua.

A riesgo de introducir un cierto “sesgo de disponibilidad”, este informe presenta los datos sobre la toma de decisiones en el sector de la salud para los países de OGP en tres aspectos: (1) políticas de cobertura médica universal, (2) datos de contrataciones y (3) transparencia presupuestaria.



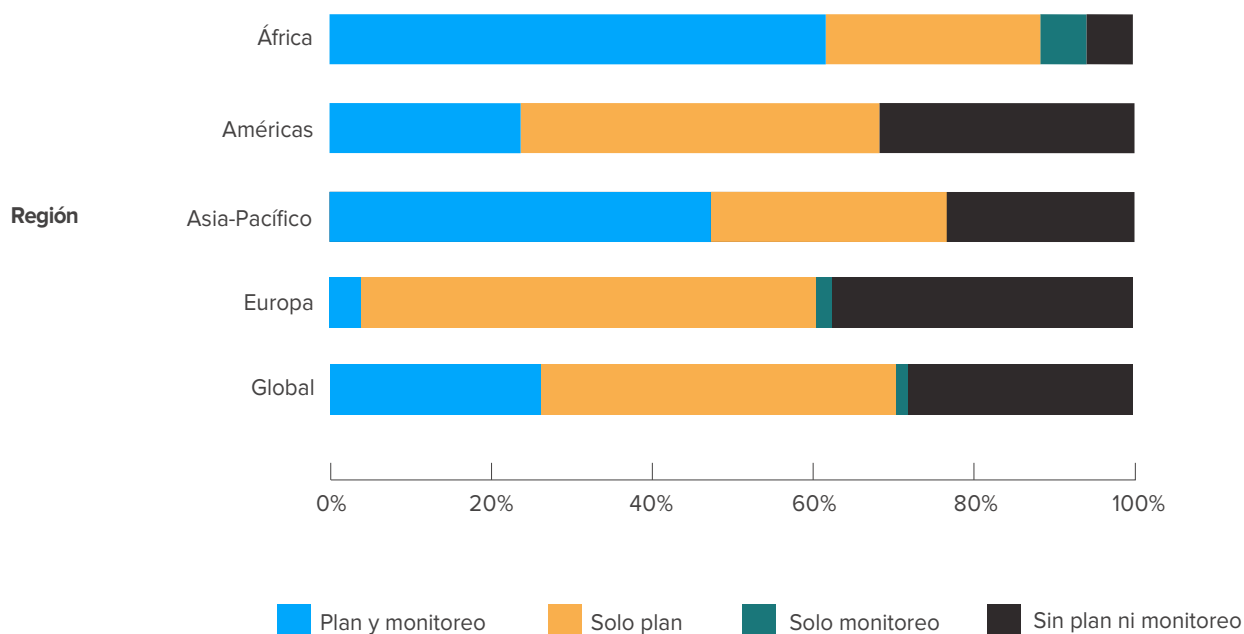
Políticas de cobertura médica universal

Uno de los desafíos para la mayoría de los países a nivel global es alcanzar un acceso universal a atención primaria de calidad. Hay datos accesibles sobre la cobertura y la calidad de la atención de la salud a nivel nacional disponible para muchos países de OGP (ver sección anterior) pero la información integral de la política de salud está menos disponible al público. Si bien hay muchos debates sobre la definición de atención de calidad, un precursor para identificar diferentes definiciones podría ser identificar los distintos enfoques para proporcionar acceso y definir o medir la calidad.

En algunos países existe una política básica de transparencia, pero no en todos. La Organización Mundial de la Salud recolecta datos de tres indicadores básicos de gobernanza como parte de su conjunto de

datos sobre la cobertura sanitaria universal. El primero determina si existe una legislación para proporcionar una cobertura sanitaria universal. Los dos segundos tienen relevancia directa con el gobierno abierto: la disponibilidad de documentos públicos nacionales de planificación y la disponibilidad de monitoreo de su implementación. La figura 4 clasifica a los países de OGP por región con respecto a la disponibilidad de estas dos herramientas de toma de decisiones. A nivel mundial, casi tres cuartas partes de los países de OGP publicaron un plan nacional entre 2013 y 2017, pero sólo una cuarta parte publicó sus datos de monitoreo. A nivel regional, existe una variación considerable, con tasas mucho más altas de publicación de datos de monitoreo en África y Asia-Pacífico. En general, pocos países ricos de la OCDE publicaron datos de monitoreo, incluso cuando existía un plan. En Europa, menos de uno de cada diez países publicaron estos datos¹⁸.

FIGURA 4. África y Asia-Pacífico publican los datos de la planificación y monitoreo de la cobertura nacional sanitaria más frecuentemente que otras regiones¹⁹.



Fuente: OMS Base de datos de planificación de la Cobertura Sanitaria Universal 2018 (n=32)

Contrataciones en el sector salud

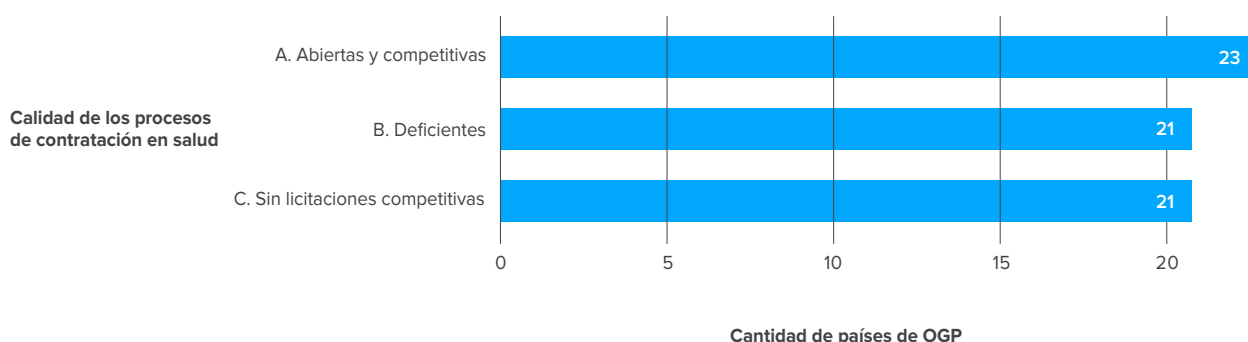
Las contrataciones en la atención de la salud proporciona una gran oportunidad para desperdicios, fraude o abusos. Una revisión reciente por la United States Agency for International Development (USAID), expuso detalladamente el papel de una gobernanza más sólida en los sistemas de salud en general, con especial atención a los sistemas de gestión financiera pública. El informe destacó la falta de datos transnacionales disponibles públicamente en el sector²⁰.

Si bien no hay datos agregados, disponibles públicamente, de seguimiento del gasto público para gastos de salud, el Proyecto de Justicia Mundial realizó

encuestas a expertos públicos en la mayoría de los países de OGP. Una pregunta específica abordó el grado en el que las contrataciones sanitarias son percibidas como justas y competitivas. La figura 5 muestra que, para la salud, de acuerdo con expertos del país, cerca de una tercera parte de los países de OGP habían tenido un proceso de licitación justo y abierto, un tercio tuvo procesos de licitación muy deficientes y otro tercio no había tenido ninguna licitación abierta.

Esto demuestra que existe mucho trabajo por hacer en la asignación de contratos en áreas como medicamentos, vacunas, equipos médicos y construcción de edificios.

FIGURA 5. Cerca de un tercio de los países de no tiene licitaciones abiertas, un tercio tiene licitaciones deficientes y un tercio tiene licitaciones justas.



Clave

Los expertos eligieron la declaración más cercana a sus opiniones sobre cómo funcionan las contrataciones de salud pública (es decir, el dinero gastado en medicamentos, vacunas, equipos médicos, edificios, etc.) en su país:

(a) La mayoría de los contratos son adjudicados a través de un procedimiento de licitación abierto y competitivo

(b) Existe un proceso formal de licitación, pero es deficiente. Muchos contratos son adjudicados sin una licitación competitiva o a través de un proceso ineficaz de licitación, dejando abierta la posibilidad de corrupción.

(c) No existe un proceso formal de licitación o es superficial e ineficaz. La mayoría de los contratos se adjudican a firmas que ofrecen sobornos; a firmas propiedad de partidarios políticos; o a firmas en las que algún funcionario relevante del Gobierno tiene una participación financiera.

Fuente: Proyecto de Justicia Mundial, Iniciativa del Estado de Derecho, QRQ150 (n=65)

Transparencia del presupuesto de salud

No hay datos comparativos recientes entre países sobre el presupuesto y los datos de gasto en salud a nivel mundial. Sin embargo, este informe destaca los hallazgos de cuatro estudios principales que comparan los presupuestos de salud en la última década. Uno es sobre los presupuestos basados en proyectos en países de ingresos medios y bajos, uno sobre salud reproductiva en América Latina y otro sobre gasto en salud en países africanos. Los hallazgos clave para futuras consideraciones de presupuesto incluyen:

- Como se muestra en la sección *Resultados colectivos* de este informe, la transparencia presupuestaria en general ha sido quizás el conjunto de logros más exitoso de los planes de acción de OGP. La próxima generación de reformas de transparencia presupuestaria podría ser específica por sector (incluyendo la salud) y, en muchos casos, se beneficiaría de enfocarse en los gastos a nivel de programa.
- Estos problemas pueden ser especialmente graves en la salud reproductiva, donde muchos datos gubernamentales pueden requerir solicitudes de libertad de información.

Presupuesto a nivel de programa en países de ingresos bajos y medios

El presupuesto a nivel de proyecto y los datos de gastos para la salud revelan las prioridades nacionales y el seguimiento de esas prioridades. Un cambio hacia los presupuestos a nivel de programa apunta a equilibrar el énfasis en los productos y en los resultados con el foco tradicional en los insumos.²¹

La transparencia en estas áreas permite que los actores nacionales e internacionales entiendan el énfasis nacional en los niveles de atención (a menudo se las denomina intervenciones “horizontales”, como la atención primaria o prenatal) e intervenciones específicas (a menudo denominadas intervenciones “verticales”, como la prevención de pandemias o el abandono del hábito de fumar). Con esta información presupuestaria, se pueden conciliar las prioridades políticas y de las políticas con la implementación real de los programas.

El Overseas Development Institute y la International Budget Partnership examinaron los datos de presupuesto y gasto en salud en siete países africanos en 2013. En estudios de encuestas entre 2010 y 2012, el informe encontró:

- **Números de primera línea:** Los datos macroeconómicos y el presupuesto general versus el gasto en salud estaban disponibles en los siete países, aunque no estaba disponible para todos los años.
- **Gastos específicos:** Al enfocarse en medidas específicas, como los gastos en medicamentos, solo dos países tenían los datos (Liberia y Uganda, que no es miembro de OGP).
- **Datos subnacionales:** pocos países publicaron regularmente los datos a nivel subnacional, aunque algunas provincias de Sudáfrica publicaron estos datos.

La presencia de indicadores de nivel macro y la ausencia de datos de gasto subnacional son, desafortunadamente, consistentes con los hallazgos de las instalaciones de salud y los datos de resultados en la sección anterior. Si bien se necesita más análisis para identificar si el cambio ha sido positivo a lo largo del tiempo, el estudio sugiere que algunos problemas de transparencia del presupuesto de salud son persistentes para algunos miembros de OGP. También sugiere que el seguimiento al financiamiento en niveles más bajos puede ser la prioridad actual. Este estudio, sin embargo, no hizo un seguimiento de los planes y gastos a programas específicos.

Antes del 2018, no se llevó a cabo una encuesta integral internacional sobre cómo los presupuestos y el gasto coincidían con las prioridades de salud en un país determinado. Ahora podemos examinar, para un subconjunto de países OGP, el grado en que los presupuestos coinciden con las prioridades de la política. La International Budget Partnership llevó a cabo una encuesta en 30 países de ingresos bajos y medios recientemente para examinar si había un presupuesto a nivel de proyecto centrado en la salud²². Si bien examinar el grado en que la transparencia del presupuesto de salud cumple con los objetivos de la política declarados públicamente está fuera del alcance de este informe, se puede hacer un análisis menos complejo del grado en que los presupuestos coinci-

den con las prioridades. (La encuesta no incluyó datos sobre el momento en que se publicó la información o el nivel de participación pública).

- **Transparencia a nivel de programa**

- **Ejemplos:** Los programas varían en cuanto al nivel de especificidad. Por ejemplo, algunos son de alto nivel: (1) Acceso a servicios de salud; (2) Suministro de los servicios de salud; (3) Administración (“dirección y apoyo”) de los servicios de MOH. Otros son sumamente específicos: (1) Protección contra riesgos sanitarios; (2) Regulación y monitoreo de los centros de salud y servicios; (3) Asistencia social y protección del paciente; (4) Prevención y cuidado de VIH/SIDA y otras ETS; (5) Seguro médico del siglo XXI.
- **Partidas:** Los resultados muestran que todos los países de OGP tienen partidas para proyectos en los presupuestos. En promedio, los países de OGP tienen identificados nueve proyectos en los presupuestos nacionales, aunque algunos tienen hasta 31 (México) o 27 (Argentina), y otros tienen tres (Afganistán, Burkina-Faso y Mongolia). Los 20 países tienen presupuestos alocados a nivel de programa.
- **Enfoque en resultados:** No todos los países tienen indicadores y metas específicas para los programas. El 80% de los países tienen objetivos claros para cada programa. La mayoría de ellos (75%) tienen indicadores específicos y metas para el programa, pero solo el 40% establece una línea base de desempeño actual para un programa o un área de política de salud. Para la mayoría de los países, los indicadores se basan en acciones o productos. Algunos países (por ejemplo Indonesia, Jordania, México, Marruecos, Perú y Serbia) tienen indicadores basados en resultados como la reducción de nuevos casos de tuberculosis.
- **Presupuestos promulgados:** El 80% de los países encuestados publican el nivel del programa en el presupuesto promulgado. Esto significa que 20% de los países no publican planes finales de gastos a nivel de programa.

- **Transparencia a nivel de subprogramas:**

- **Ejemplos:** Este nivel de transparencia se divide en tipos de gastos específicos como: personal, bienes y servicios; transferencias y donaciones; inversiones; capital e instalaciones.
- **Partidas de los subprogramas:** Algunas (60%) tienen subprogramas (nueve en promedio). En los casos en los que existen esos subprogramas, todos tienen presupuestos asignados.
- **Enfoque en resultados:** Los subprogramas están menos enfocados en los resultados. Solo un poco más de la mitad tiene metas e indicadores y solo un 20% tiene metas específicas.

- **Transparencia de enfermedades específicas:**

- **Partidas:** El 30% de los países tiene programas para enfermedades específicas y sólo Sudáfrica ha reportado subprogramas en esta materia. La mayoría de los programas presupuestados están orientados a niveles de atención, como atención primaria o de emergencia (30%) o unidades dentro de un ministerio (40%).
- **Indicadores:** Sin embargo, el 90% de los países encuestados tenía indicadores para enfermedades de un interés particular.

- **Conciliación y rendición de cuentas:**

- **Responsabilidad:** Un poco más de la mitad (55%) de los países encuestados identificaron a la unidad del Gobierno responsable de la implementación. El 90% presupuestó costos administrativos pero sólo 15% identificó responsabilidades entre los ministerios.
- **Informes de fin de año:** Un poco más de la mitad (55%) de los países reportan conciliación financiera al final de cada año. Solo el 40% de los países encuestados publican informes no financieros para cada programa.

Transparencia presupuestaria de salud reproductiva en países africanos y latinoamericanos

El seguimiento fiscal de los presupuestos de salud reproductiva ha sido un área importante para la acción en la última década. Population Action International





trabaja con una gran comunidad de activistas en países en desarrollo, especialmente en el África subsahariana, para movilizar los ingresos del Gobierno para la planificación familiar. Recientemente han desarrollado un marco para medir dichos gastos y están dando seguimiento a recursos para abogar por niveles de recursos que estén a la altura con la escala de los desafíos de planificación familiar, haciendo hincapié en el acceso a la información²³. Además, esta red ha estado trabajando para lograr compromisos en materia de transparencia presupuestaria en los planes de acción de OGP en la región. Estos pueden reflejarse en los planes de acción 2019 o 2020.

Un esfuerzo similar se enfocó específicamente en la salud reproductiva. Un estudio del año 2012 por Malajovich, et al, en el que encuestaron a cinco países latinoamericanos (El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú, todos miembros de OGP) para identificar cómo la información sobre los presupuesto, tratamientos y otros gastos incluyen a la salud reproductiva encontró que:

- **Acceso abierto:** Solo Perú tenía datos de presupuesto disponibles, sin solicitud, en páginas web del Gobierno. Estos datos incluían partidas presupuestarias específicas para la atención reproductiva integrada, asistencia especializada al parto y atención obstétrica de emergencia. En Guatemala, la información sobre atención reproductiva integrada estaba disponible públicamente, pero protegida con una contraseña.
- **Planes de contrataciones:** Para Costa Rica, algunos datos se obtuvieron a través de los planes de contrataciones del Departamento de Seguridad Social.

- **Ley de acceso a la información:** En Costa Rica, Guatemala y Panamá existía algo de información, pero se obtenía a través de registros de la Ley de Acceso a la Información y convocatorias de reuniones específicas con los departamentos.
- **Negativa:** En El Salvador, la información presupuestaria era inasequible o proporcionada de una forma tan irregular que no era útil²⁴.

A pesar de la antigüedad de la investigación y de su alcance limitado en términos de los países que abarca, podemos sacar algunas conclusiones sobre la transparencia presupuestaria en torno a los datos de salud reproductiva:

- **Sistematización:** La información de presupuesto y gastos, que permite dar la idea de cómo es la priorización y toma de decisiones, no está recolectada sistemáticamente. Dada la naturaleza fragmentada de la recolección, esto hace que la comparación entre países sea imposible.
- **Publicación:** Donde existen los datos, usualmente no están publicados de forma sistemática y tienen restricciones mínimas (es decir, puede estar protegida por contraseña).
- **Solicitudes de información:** Donde existen esos datos, los defensores necesitan solicitar reuniones o un acceso formal de la información. Las leyes de acceso a la información siguen siendo una herramienta provisional hasta que los gobiernos empiecen a publicar proactivamente y sistemáticamente dicha información.

²⁴ "Asistiendo a la formación de matronas en el Pueblo de Tajikhan, Afganistán." Fotografía de Graham Crouch, Banco Mundial

Participación y rendición de cuentas en salud

La ausencia de la rendición de cuentas y de supervisión pública pueden limitar el impacto de la transparencia. Esto es particularmente cierto en los países en los que los mercados no funcionan y el paciente tiene opciones limitadas para elegir²⁵. Asegurar la rendición de cuentas y los aportes del público es particularmente importante en zonas rurales donde hay menos proveedores o en algunos casos donde hay un solo proveedor de servicios (como una inspección de seguridad alimentaria o seguro con un pagador único).

Creciente aceptación de la necesidad de la participación y rendición de cuentas en salud

El permitir al público aportar, la retroalimentación y la rendición de cuentas son necesarios en una variedad de niveles, desde proveedores de servicios a nivel comunitario hasta el establecimiento de políticas nacionales. La demanda política y la evidencia de tales intervenciones ha aumentado en los últimos años²⁶.

La Organización Mundial de la Salud, en su plan de acción de Cobertura Sanitaria Universal establece una buena gobernanza más allá del acceso a la información, específicamente la responsabilidad clara, la opinión pública y la colaboración, y la rendición de cuentas, como componentes básicos para la atención de la salud:

- **Poner en marcha herramientas para implementar políticas:** que incluyen: diseño de las estructuras organizativas del sistema de salud y sus roles, poderes y responsabilidades; diseño de regulación; establecimiento de estándares; incentivos; y aplicación y sanciones.
- **Colaboración y formación de coaliciones** en todos los sectores y con socios externos.
- **Asegurar la rendición de cuentas:** mediante la implementación de: estructuras de gobernanza, normas y procesos para las organizaciones del sector de la salud; mecanismos para la supervisión, seguimiento, revisión y auditoría independientes; disponibilidad transparente y publicación de políticas, regulaciones, planes, informes, cuentas y

apertura al escrutinio por parte de representantes políticos y de la sociedad civil²⁷.

A nivel internacional, existe una organización que está trabajando específicamente en empoderar a las comunidades para el monitoreo y la rendición de cuentas. Community of Practitioners of Social Action in Health (COPASAH) se enfoca en permitir que las comunidades que enfrentan las desigualdades hagan valer sus derechos y aboguen por sí mismas basándose en el monitoreo y la defensa local. Varios gobiernos de OGP, como Mongolia y Uruguay, también han estado apoyando a las comunidades para abogar por sí mismas, a menudo en asociación con la Global Partnership for Social Accountability (GPSA).

Hay mucha literatura dedicada a la importancia y al diseño de la rendición de cuentas a nivel de la comunidad local. Investigaciones recientes han demostrado la importancia de mecanismos de participación y rendición de cuentas en la mejora de la efectividad de la transparencia:

- **Transparencia sin participación:** Sin una infraestructura adecuada de rendición de cuentas, es probable que las intervenciones basadas en transparencia en salud sean ineficaces o ineficientes²⁸ y, en algunos casos, hasta contraproducentes para la construcción de la confianza o mejora de servicios²⁹.
- **Impacto de la participación pública:** Las investigaciones sobre el impacto instrumental de la participación pública en salud está poco desarrollada en comparación con otros campos³⁰. Se están realizando investigaciones para aislar y comprender mejor la relación entre los resultados de salud y las acciones de transparencia y rendición de cuentas pública³¹.
- **Impactos de la rendición de cuentas social:** Estudios recientes en intervenciones de salud han demostrado mejoras a nivel comunitario utilizando herramientas de rendición de cuentas social
 - **Meta evaluación de la tarjeta de control comunitario:** CARE International recientemente realizó una meta-revisión de sus evaluaciones de su “tarjeta de control comunitario” en



materia de salud y encontró que dieron como resultado (en orden decreciente de evidencia): (1) mayor poder de los ciudadanos, rendición de cuentas y espacio para negociación; (2) mayor disponibilidad, acceso, utilización y calidad del servicio y (3) construcción de confianza. La revisión mostró que la inclusión de grupos marginados seguía siendo un desafío importante³².

- ° **Ensayos de control aleatorios de la tarjeta de control comunitario:** Un ensayo de control aleatorio del enfoque de la tarjeta de control comunitaria de CARE para la salud reproductiva encontró mejoras en los servicios para pacientes. Las mujeres tratadas por una clínica que había pasado por un proceso de tarjeta de puntuación de la comunidad tenían más probabilidades de recibir una visita al hogar durante y después del embarazo. Los trabajadores de salud eran más propensos a tomar medidas como resultado de las visitas domiciliarias y las mujeres tenían más probabilidades de usar anticonceptivos modernos³³.
- ° **Revisión de la voz de los ciudadanos y rendición de cuentas:** el enfoque de Visión Mundial, “Ciudadano, Voz y Rendición de Cuentas”, incluye educación ciudadana, tarjetas de control comunitario y reuniones cara a cara

entre ciudadanos y funcionarios. Una revisión de 2019 mostró que, para varios países, las intervenciones a nivel comunitario llevaron a intervenciones a escala de política nacional para instituir medidas de rendición de cuentas social a un nivel más amplio. Armenia adoptó el enfoque para los sistemas de salud en todo el país³⁴. Dado que alcanzar una escala y sostenibilidad ha sido uno de los desafíos centrales para el éxito de la rendición de cuentas, esto sugiere un espacio para un cambio positivo de las intervenciones a pequeña escala para mejorar los sistemas nacionales.

- ° **Resultados nulos y enfoques verticales:** El trabajo que está en preparación muestra que algunas intervenciones de rendición de cuentas social no tuvieron cambios estadísticamente significativos en la rendición de cuentas ciudadana³⁵. Hay alguna evidencia de un cambio en el comportamiento del proveedor de atención médica³⁶. La evidencia podría señalar que los enfoques de abajo hacia arriba no conducen a cambios importantes en el desempeño del sistema de salud. En cambio, los enfoques integrados verticalmente que involucran a actores políticos y técnicos, así como a la ciudadanía, pueden ser más prometedores³⁷.

Referencias

- ¹ Beth Simone Noveck, "If Only We Knew What We Know: Open Regulatory Review at the FDA," Yale L. & Pol'y Rev. 32(2) (2013),
- ² Open Data Watch, *Open Data Inventory 2018/19*, <https://odin.opendatawatch.com>.
- ³ Alexander Ingrams, *Open Government Performance: An Analytical Framework for Organizational Design* (Rutgers Univ., May 2017), <https://rucore.libraries.rutgers.edu/rutgers-lib/54128/PDF/1/play/>.
- ⁴ Gobierno del Reino Unido. *Open Government Partnership National Action Plan 2013-15: End-of-term self-assessment report*. (Octubre 2016), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/562168/OGPNAP2end-of-termself-assessment.pdf
- ⁵ Gobierno del Reino Unido. NHS Five-Year Forward View. (Octubre 2014), <http://bit.ly/1vQLqLM>. Gobierno del Reino Unido. *Personalised Health and Care 2020 Using Data and Technology to Transform Outcomes for Patients and Citizens A Framework for Action*. (Noviembre 2014) <http://bit.ly/14hHM3D>
- ⁶ Gobierno del Reino Unido. *Friends and Family Test*. Website. (Octubre 2018), <https://www.nhs.uk/using-the-nhs/about-the-nhs/friends-and-family-test-fft/>
- ⁷ BMA, *General practice in the UK*, Media brief (Apr. 2017), <https://www.bma.org.uk/-/media/files/pdfs/news%20views%20analysis/press%20briefings/general-practice.pdf>.
- ⁸ Charlie Cooper, "40 percent of GPs plan to opt out of the NHS Big Data sweep, due to a lack of confidence in the project" (The Independent, 24 Jan. 2014), <https://www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/health-news/40-per-cent-of-gps-plan-to-opt-out-of-the-nhs-big-data-sweep-due-to-a-lack-of-confidence-in-the-9083806.html>.
- ⁹ OGP Mecanismo de Revisión Independiente. *United Kingdom End of Term Report*. (Marzo 2016), <http://bit.ly/2Vke9O8>
- ¹⁰ Infrastructure and Projects Authority, *Annual Report on Major Projects 2017-18*, (2018), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/721978/IPA_Annual_Report_2018_2_.pdf.
- ¹¹ National Data Guardian for Health and Care, *Review of Data Security, Consent and Opt-Outs*, (Jun. 2016), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535024/data-security-review.PDF.
- ¹² Sarah Boseley, "NHS to scrap single database of patients' medical details," (The Guardian, 6 Jul. 2016), <https://www.theguardian.com/technology/2016/jul/06/nhs-to-scrap-single-database-of-patients-medical-details>.
- ¹³ Pyrone, Smith y van den Broenk llevaron a cabo una revisión exhaustiva de los marcos para evaluar la gobernanza del sector, que incluía 16 marcos diferentes. Señalan que, si bien "existen marcos para evaluar la gobernanza de los sistemas de salud, no hay muchos ejemplos de su aplicación en la literatura". Thidar Pyone, Helen Smith and Nynke van den Broek, "Frameworks to assess health systems governance: a systematic review," Health Policy Plan 32(5) (Oxford Univ. Press, Jun. 2017) 710–722, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5406767/>.
- ¹⁴ Ver Índice de Democracia Ambiental, <http://environmental-democracyindex.org/>.
- ¹⁵ Ver Reporteros sin fronteras, "2018 World Press Freedom Index," <https://rsf.org/en/ranking>.
- ¹⁶ Transparencia Internacional, "Transparency and Accountability in Social Programmes in Latin America," https://www.transparency.org/whatwedo/activity/transparency_and_accountability_in_social_programmes_in_lat_in_america.
- ¹⁷ International Budget Partnership, "Health and Budgets," <https://www.internationalbudget.org/capacity-building/capacity-building-materials/health-budgets/>; and Laura Malajovich, et al., "Budget Transparency on Maternal Health Spending: a Case Study in Five Latin American Countries," *Reproductive Health Matters* 20(39) (Taylor & Francis, 2012) 185–195, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/S0968-8080%2812%2939607-9>.
- ¹⁸ La OMS recopila datos desagregados por género sobre el acceso a la atención médica en el mismo sitio, pero en el momento de redactar este informe, el portal tenía el inicio de sesión protegido, lo que significa que los datos no estaban disponibles públicamente en la descarga masiva, a pesar de los esfuerzos de los autores de este informe. See Country Planning Cycle Database, <http://www.nationalplanningcycles.org/>.
- ¹⁹ Fuente de datos: OMS, "Health Systems Strengthening" (2017), <http://apps.who.int/gho/portal/uhc-hss-cabinet-wrapper-v2.jsp?id=1030101>.
- ²⁰ Annie Baldrige et al., *Health Finance & Governance, Public Financial Management, Health Governance, and Health Systems* (USAID, Oct. 2017), <https://www.hfgproject.org/public-financial-management-report/>.
- ²¹ John M. Kim (ed.), *From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case*. Korea Institute of Public Finance, (Seoul, Korea: Korea Institute of Public Finance, 2007) pp. 13–22, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>.



- ²² Dr. Jason Lakin and Suad Hasan, *Program-Based Budgeting in Health in Low- and Middle-Income Countries: A New Dataset* (International Budget Partnership, Nov. 2018), <https://www.internationalbudget.org/publications/program-budgeting-health-sector-dataset/>; Dr. Jason Lakin, Sally Torbert and Suad Hasan, *Program Budget Structure in the Health Sector*, (International Budget Partnership, Nov. 2018), <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/program-budget-structure-in-the-health-sector-ibp-2018.pdf>
- ²³ PAI, "Government Accountability for Family Planning Budgets," <https://pai.org/special-projects/government-accountability-for-family-planning-budgets/>; Taryn Couture and Suzanna Dennis, *Towards A Common Framework for Measuring Government Spending on Family Planning* (PAI, 14 Jul. 2016), https://pai.org/wp-content/uploads/2016/07/Towards-A-Common-Framework_PAI.pdf.
- ²⁴ Laura Malajovich, et al., "Budget Transparency on Maternal Health Spending: a Case Study in Five Latin American Countries."
- ²⁵ Stephen Kosack and Archon Fung, "Does Transparency Improve Governance?" *Ann. Rev. Polit. Sci.* 17 (Univ. of Washington, 19 May 2014) 65–87, https://ash.harvard.edu/files/ash/files/does_transparency_improve_governance_0.pdf.
- ²⁶ En particular, el lector puede referirse a la revisión exhaustiva de la participación y la rendición de cuentas en los sectores de salud que se presenta en "Accountability, Health Governance, and Health Systems: Uncovering the Linkages" una revisión conjunta realizada en 2017 por USAID, la OMS y Health Finance & Governance: <https://www.hfgproject.org/accountability-health-governance-health-systems-uncovering-linkages/>
- ²⁷ WHO, *Health Systems Governance for Universal Health Coverage, Action Plan* (2014), https://www.who.int/universal_health_coverage/plan_action-hsgov_uhc.pdf?ua=1.
- ²⁸ Lectores deben remitirse a Transparencia para el Desarrollo para próximos trabajos, que es una colaboración de Resultados para el Desarrollo y la Escuela Kennedy de Harvard. <https://www.r4d.org/resources/transparency-development-initiative/>.
- ²⁹ Maria Cucciniello, Gregory Porumbescu, and Stephan Grimmelikhuijsen, "25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions," *Pub. Admin. Rev.* 77(1) (ASPA, 1 Jan. 2017) 32, <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions-QWY0eJx4Uo>.
- ³⁰ Annalijn Conklin, Zoë Morris, and Ellen Nolte, "What is the evidence base for public involvement in health-care policy?: results of a systematic scoping review," *Health Expect.* 18(2) (Wiley Online Library, Apr. 2015) 153–165, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5060770/>.
- ³¹ Tony Saich (ed.), *Citizen Voices, Community Solutions: Designing Better Transparency and Accountability Approaches to Improve Health* (Harvard Kennedy School, Aug. 2017), https://ash.harvard.edu/files/ash/files/citizen-voices_community_solutions_0.pdf.
- ³² S. Gullo, C. Galavotti and L. Altman, "A review of CARE's Community Score Card experience and evidence," *Health Policy Plan* 31(10) (Oxford Univ. Press, Dec. 2016) 1467–1478, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27190223>.
- ³³ Sara Gullo, et al., "Effects of a social accountability approach, CARE's Community Score Card, on reproductive health-related outcomes in Malawi: A cluster-randomized controlled evaluation," *PLoS ONE* 12(2) (10 Feb. 2017), <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0171316>.
- ³⁴ World Vision Int., *Scaling Social Accountability, Evidence from Africa, Asia and the Caucasus* (2019), <https://gpsa-knowledge.org/wp-content/uploads/FINAL-Scaling-Social-Accountability-Jan-8-2019-2.pdf>.
- ³⁵ Lectores deben remitirse a Transparencia para el Desarrollo para próximos trabajos, que es una colaboración de Resultados para el Desarrollo y la Escuela Kennedy de Harvard. <https://www.r4d.org/resources/transparency-development-initiative/>.
- ³⁶ Pia Raffler, Daniel Posner and Doug Parkerson, *The Weakness of Bottom-Up Accountability: Experimental Evidence from the Ugandan Health Sector* (29 May 2019), http://egap.org/sites/default/files/Posner%2C%20Dan_Paper.pdf.
- ³⁷ Jonathan Fox, *Scaling Accountability through Vertically Integrated Civil Society Policy Monitoring and Advocacy*, (Making All Voices Count, Accountability Research Center, Dec. 2016), <https://www.accountabilityresearch.org/publication/scaling-accountability-through-vertically-integrated-civil-society-policy-monitoring-and-advocacy/>.

Informe global de OGP

Servicios públicos

Educación



Puntos clave

Los países de OGP han demostrado un interés generalizado en la educación. Basado en análisis de datos de terceros y de los compromisos de OGP, hay varios compromisos sólidos que pueden servir como modelos útiles para otros países. Sin embargo, a pesar de dichos éxitos, también hay brechas significativas que se deben seguir abordando. Estos esfuerzos han generado las siguientes lecciones aprendidas:

- La rendición de cuentas es clave para mejorar el acceso y calidad de la educación.
- La participación pública, especialmente a nivel de las escuelas, es uno de los medios más prometedores para lograr la rendición de cuentas. Varios miembros de OGP han fortalecido la supervisión padres-maestros-administrador a nivel local para mejorar el desempeño de las escuelas y la relación calidad-precio en términos de los insumos (personal, instalaciones, programas de nutrición). Esta rendición de cuentas es más fuerte cuando existen instituciones en lugar de intervenciones puntuales.
- La participación pública funciona mejor cuando hay datos adecuados sobre la calidad del desempeño de las escuelas. En los datos se han identificado las siguientes brechas:
 - *Énfasis en insumos sin datos equivalentes sobre los productos*
 - *Datos desagregados en niveles más bajos de la administración (y agregación de niveles bajos a altos) y*
 - *Desagregación por género, tipo de institución y nivel de educación*

"Formación de profesores en Rumania". Fotografía de Flore de Préneuf, Banco Mundial





Transparencia, participación y rendición de cuentas para el aprendizaje

Los reformadores, por ejemplo muchos funcionarios del Gobierno y organizaciones de la sociedad civil (OSC) que usan a OGP para adelantar reformas en sus países, tienen una variedad de herramientas entre las que pueden elegir para mejorar el aprendizaje y la educación, entre las cuales se cuentan las instituciones para mejorar la participación ciudadana y la educación.

Se han logrado muchos avances en la apertura de los datos escolares, especialmente alrededor del acceso a la educación. Sin embargo, alcanzar resultados sostenibles y equitativos requiere ir más allá de la transparencia. Requiere una inversión sostenida en las instituciones que pueden exigir a los tomadores de decisiones que rindan cuentas y ayudar a los sistemas educativos a ser más receptivos con las necesidades públicas. (Ver: “La guía general para la política educativa” para una visión general de la política educativa).

Algunas investigaciones demuestran que existe una correlación importante entre la calidad de los resultados educativos, el nivel de los datos públicos sobre el desempeño y la gestión basada en la escuela y de múltiples actores (padres, maestros, administradores). La información sobre el desempeño puede nutrir discusiones y, cuando se atan a los incentivos, puede ayudar a premiar a maestros y administradores con mejores resultados¹.

Existe una evidencia creciente que demuestra que la responsabilidad por los resultados de aprendizaje es uno de los motores clave de los distintos niveles de nivel educativo dentro y entre países. Para mejorar la rendición de cuentas, pueden adoptarse diversas estrategias, como alinear los incentivos salariales para maestros y personal administrativo, medir los resultados de aprendizaje y asegurar que existan estructuras de gobierno adecuadas en las escuelas y la capacidad básica del educador para una educación de calidad.

Investigaciones demuestran que la transparencia sin rendición de cuentas tiene un impacto limitado. En algunos países que desde hace mucho tiempo han exigido la publicación de los resultados de aprendizaje, los datos demuestran que estas intervenciones solo funcionan cuando los padres y estudiantes tienen niveles altos de alfabetización y los maestros reciben apoyo adicional. En Chile se recolectan datos desde 1996 y entre las poblaciones más pobres no ha habido un efecto significativo (en el desempeño escolar o la elección de los padres), pues las familias más pobres no están al tanto de los datos, ni se están tomando las medidas correspondientes². De manera similar, en Liberia, la publicación de los puntajes de la Evaluación de la Lectura en Grados Tempranos no mejoró el rendimiento escolar, pues no se dio seguimiento intensivo³ ni se capacitó a los maestros. Esto demuestra

que la transparencia, por sí misma, no puede cerrar la brecha de desempeño.

Existe una evidencia creciente que la participación pública es uno de los componentes básicos para lograr mejores resultados educativos. “Argumentos a favor de la rendición de cuentas en educación: Sudáfrica” (más adelante) demuestra que los sistemas de rendición de cuentas sólidos, especialmente a nivel escolar, pueden explicar las diferencias en los resultados de aprendizaje a largo plazo. En particular señala la importancia de la interacción padre-maestro-administrador. Más aún, se requiere una larga tradición de participación comunitaria y asegurarse que esas co-

munidades tengan acceso a los datos necesarios para participar. Esto señala dos áreas en las que los países de OGP pueden invertir: mayores oportunidades de participación ciudadana e invertir en mejores datos a nivel local y en sistemas para recolectar esos datos. Las próximas secciones estudian los avances que los países de OGP alcanzaron en estas áreas así como las áreas en donde es necesario seguir trabajando.

Aunque en OGP se están promoviendo varios de estos sistemas, aún no han alcanzado un uso generalizado. Las secciones que siguen buscan ayudar a los promotores del gobierno abierto a cerrar la brecha entre la rendición de cuentas y la transparencia.

ES BUENO SABERLO

Guía general para la política educativa



“Entrenamiento vocacional, El Salvador” Fotografía de USAID El Salvador

La educación es, fundamentalmente, una inversión en las personas y en sus capacidades. Esta inversión genera beneficios a aquellas sociedades que aseguran el acceso y la calidad de la educación a toda la población. Por ejemplo, Corea del Sur, invirtió significativamente en la alfabetización universal, más adelante en la educación secundaria y finalmente en la educación superior. Como resultado, fue capaz de sostener un crecimiento muy rápido sin encontrarse con restricciones severas de habilidades. Finlandia, Chile, Polonia y Perú han

seguido trayectorias similares, con mejoras en la educación a nivel nacional que, aunque en algunos momentos han sido inconsistentes, han resultado en un crecimiento significativo tanto en resultados de aprendizaje como económicos.

El Informe sobre el desarrollo mundial de 2018 identificó los beneficios que conlleva una mejor educación a nivel individual, familiar, comunitario y para la sociedad. El informe proporciona una revisión extensiva de la evidencia y se resume en la figura 1 en la página siguiente.

FIGURA 1. La inversión en educación resulta en beneficios individuales, familiares, comunitarios y para la sociedad.

	INDIVIDUAL/FAMILIAR	COMUNIDAD/SOCIEDAD
MONETARIO	• Mayor probabilidad de tener empleo • Mayor productividad • Mejores ganancias • Reducción de la pobreza	• Mayor productividad • Crecimiento económico más rápido • Reducción de la pobreza • Desarrollo a largo plazo
NO MONETARIO	• Mejor salud • Educación y salud mejorada de niños/familia • Mayor resiliencia y adaptabilidad • Ciudadanía más participativa • Mejores opciones • Mayor satisfacción de vida	• Mayor movilidad social • Mejor funcionamiento de las instituciones/prestación de servicios • Mayores niveles de participación cívica • Mayor cohesión social • Externalidades negativas reducidas

Fuente: WDR 2018

Del acceso universal al aprendizaje y la igualdad de oportunidades.

Si bien en todo el mundo existe una brecha importante en términos de acceso a la educación, alfabetización y matemática básica, ha habido un cambio positivo en el último medio siglo.

- Desde 1970 en el África subsahariana, la brecha en la tasa bruta de matrícula escolar para educación primaria se ha cerrado, pues la matriculación ha subido desde 68% a cerca del 100%. En el mismo período de tiempo⁴, en el sur de Asia también ha subido de 45% a casi el 100%.
- La tasa de expansión de la educación primaria universal también se ha acelerado pues los países en desarrollo están expandiendo su acceso a la educación básica en un menor tiempo. Zambia ha expandido la matrícula secundaria más rápido que cualquier país industrializado durante un mismo período de tiempo.
- En término de equidad de género, la proporción de niñas en educación básica se encuentra en un nivel sin precedentes y, en los países en desarrollo, la proporción de niñas a niños ha aumentado de .86 a .96 desde 1991⁵. Sin embargo, la paridad de género sigue siendo difícil de alcanzar, pues

al menos 130 millones de niñas no están matriculadas en todo el mundo⁶.

A pesar de los avances en la concesión de acceso universal a la educación primaria (edades 5-12), esto no se ha visto equiparado por un aumento en los resultados de aprendizaje⁷. Por esa razón, es necesario avanzar no solamente el acceso a la educación, sino también los resultados.

Este consenso mundial está representado en un giro en el lenguaje entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la cual la meta 2 enfatizó, “Lograr la enseñanza primaria universal” y la Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4, que busca “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

Este cambio es crítico para entender el alcance del desafío del siglo XXI: abordar la severidad de las brechas de logros de hoy debe significar buscar soluciones que aseguren el éxito a largo plazo de todas las personas. Con respecto a la educación, existen varios obstáculos para lograr resultados positivos y más sostenibles:

- **Inclusión y equidad:** Los niños de entornos más pobres, las niñas, personas indígenas y personas con discapacidad tienen un acceso a la educación significativamente

menor. Los efectos de estas exclusiones son compuestos⁸. Si bien muchos países tienen espacios de educación efectiva, las comunidades más pobres sufren por tener menos recursos, tasas más altas de ausentismo de los maestros y calidad de gestión⁹. Esto es un resultado de las decisiones presupuestarias y políticas públicas, no solo factores ambientales.

- **Calidad:** El objetivo de la educación no solo es asegurar el acceso, sino asegurar también el aprendizaje y el desarrollo del conocimiento, herramientas y aptitudes que permitan la movilidad social.
- **Aprendizaje para toda la vida:** El alcance de la educación en la era de la información debe ir más allá de la educación primaria, para cubrir no solo la educación secundaria o universitaria sino para permitir a los trabajadores obtener nuevas habilidades y conocimientos después de la educación formal.

El ODS 4 incluye las siguientes metas:

- 1 Educación primaria y secundaria universal
- 2 Servicios de desarrollo en la primera infancia y educación preescolar universal
- 3 Acceso igualitario a educación técnica/profesional y superior de calidad
- 4 Competencias necesarias para un trabajo

decente

- 5 Equidad de género e inclusión
- 6 Alfabetización juvenil universal
- 7 Educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial

Este marco representa un avance muy importante, pues no se enfoca sólo en países en desarrollo sino en los desafíos de una economía mundial cada vez más globalizada, interconectada y dinámica. El conjunto de desafíos y oportunidades para la reforma, en ese sentido, son universales para los miembros de OGP.

Existen datos mundiales de referencia para hacer seguimiento a los avances en estos indicadores de educación. El Informe de seguimiento de la educación en el mundo de UNESCO (GEMR por sus siglas en inglés) ha sido designado como el organismo líder de la ONU para dar seguimiento independiente a los avances de los objetivos de educación del ODS 4. Su reporte anual incluye una recopilación de los indicadores y análisis a nivel país, así como una investigación más a profundidad sobre los temas de la educación actual. El GEMR proporciona una variedad de herramientas de acceso abierto que pueden ser útiles para los creadores de políticas, funcionarios de educación, OSC y activistas de la educación que quieren entender mejor el estatus de la educación en sus países¹⁰.

La educación en OGP

Los miembros de OGP han demostrado un sólido interés en la educación dentro de sus planes de acción. La educación es una de las áreas de política más populares dentro de OGP. Al final de 2018, 52 de los 84 miembros que contaban con planes de acción tenían compromisos en educación. (Los siguientes temas con mayor cantidad de compromisos son “ambi-

ente y clima” y “salud”, con 45 miembros trabajando en cada uno, seguidos de “Infraestructura” y “Agua” con 25 miembros con compromisos activos).

Los miembros de OGP han adoptado al menos 160 compromisos sobre educación. Entre 2012 y 2017, el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) evaluó más de 100 compromisos sobre educación de los

planes de acción. Actualmente, más de 55 nuevos compromisos están en proceso de revisión.

A la fecha, miembros de OGP han incluido un número importante de grandes logros educativos en sus planes de acción. Los hallazgos del IRM proporcionan información sobre qué tan bien los compromisos cumplen con la promesa de mejorar los sistemas educativos. En lugar de analizar los 150 compromisos (que podría ser el foco de análisis futuros), es útil enfocarse en algunos de los compromisos que han mostrado resultados más sólidos. Los compromisos fueron seleccionados con base en los siguientes criterios: 1) fueron calificados como estelares por el IRM o 2) sus resultados iniciales fueron considerados “importantes” o “sobresalientes”. Esto indica que el compromiso cambió la práctica del gobierno en esta área o mostró un impacto potencialmente transformador. Los compromisos se dividen en cuatro categorías.

- **Acceso a la educación:**
 - Mejora del acceso básico a servicios digitales: Dinamarca, plan de acción 2012.
 - Ampliar la educación básica de 6to a 9no grado: Honduras, plan de acción 2012
- **Monitoreo de insumos:**
 - Monitoreo de presupuestos: República Dominicana, plan de acción 2014
 - Seguimiento de insumos y recursos: planes de acción Honduras 2014, Buenos Aires 2017.
- **Publicación de expedientes en línea:**
 - Publicar exámenes y expedientes académicos en línea: el sistema en línea “e-Matura” de Albania (plan de acción 2012) y el sistema en línea “Sí Virtual” de Colombia (plan de acción 2015)
- **Monitoreo público de los resultados:**
 - Difusión sistemática del acceso a la información sobre el rendimiento escolar y los servicios de salud; implementación del seguimiento a la rendición de cuentas: plan de acción de Mongolia 2015
 - Mecanismos nacionales de participación: Colombia (plan de acción 2015)

Compromisos limitados en participación pública y rendición de cuentas

La mayoría de los países de OGP están usando sus planes de acción para crear reformas de modernización (gobierno electrónico) y de transparencia. Algunos compromisos enfatizan el monitoreo del desempeño y la participación pública, pero cuando se comparan con el resto de OGP, la mayoría se centran en la publicación de información.

- De 130 compromisos en educación, alrededor de 40 (31%) apuntan a mejorar la participación cívica y la rendición de cuentas. Relativamente hablando, esta proporción es mucho más pequeña que en otros sectores de compromisos de OGP. (Cerca de la mitad de todos los compromisos se enfocan o en la participación o en la rendición de cuentas).
- De los 40 compromisos de participación y rendición de cuentas pública, la mayoría son principalmente sobre la provisión de datos. La redacción de estos compromisos implica que habrá rendición de cuentas públicas y supervisión adicionales, pero no especifican los mecanismos a través de los cuales se dará la rendición de cuentas. Esta es la categoría más común de compromisos que tienen elementos de participación pública. Algunos estaban relacionados con gastos específicos o elementos de desempeño como las capacidades de los maestros, construcción de instalaciones o programas escolares de nutrición subsidiados. (Los miembros de OGP que han adoptado estos compromisos incluyen Albania, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonesia, Macedonia del Norte y Perú). La publicación de datos es loable pero tendrá mayores impactos cuando existan las inversiones y los medios necesarios para utilizar los datos e implementar medidas.
- De los 20 compromisos restantes, algunos definen con mayor claridad los mecanismos a través de los cuales esperan promover una mayor participación ciudadana, aunque no están enfocados en asegurar la rendición de cuentas.

a. Compromisos de educación cívica o ciudadanía digital que tienen como objetivo capacitar a la población en el uso de los medios digitales y la



participación en la vida cívica (Estonia, Colombia, República Dominicana, Irlanda e Italia)

b. Difusión sobre la cualificación y capacitación de los maestros (Jalisco, México; Panamá y Sri Lanka)

c. Educación en derechos del consumidor (Mongolia), específicamente para personas con discapacidad (Perú).

d. Recursos y currículum de educación abierta (Argentina, Brasil, Eslovaquia y Estados Unidos). (Ver “Lecciones de los reformadores: Argumentos a favor de la educación y ciencia abiertas”, más adelante para una discusión más amplia de este tema)

Lo anterior muestra que un grupo de miembros de OGP está invirtiendo en instituciones sustentables para la participación pública y rendición de cuentas en educación. Si bien ha habido una cantidad notable de compromisos enfocados en la publicación de datos y en la modernización de los sistemas educativos, los datos de terceros muestran que existen varias áreas que pueden mejorar, en caso de que los gobiernos continúen utilizando sus planes de acción OGP para fortalecer la educación.

Fronteras de la educación y el gobierno abierto

Una estrategia exitosa de gobierno abierto para mejorar la educación requiere de diversas estrategias: (1) mejorar la rendición de cuentas sobre los resultados del aprendizaje; (2) mejorar la rendición de cuentas e insumos educativos y 3) reforzar los datos que sustentan las decisiones, incluida la desagregación por género. Esta sección analiza el estado de la innovación dentro de los compromisos de OGP, lo que puede indicar el camino hacia compromisos más sólidos en el futuro.

Rendición de cuentas y participación comunitaria para el aprendizaje

La rendición de cuentas del aprendizaje es compleja dada la variedad de actores involucrados en la educación. El informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017-2018, Rendición de cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos, establece un marco para el entendimiento de los derechos y responsabilidades de estos actores¹¹. El informe incluye el deber de los gobiernos de crear mecanismos a través de los cuales la ciudadanía pueda exigir a los funcionarios rendir cuentas, la importancia de las regulaciones escolares para obtener mejores resultados, la responsabilidad

de los profesores para instrucción de alta calidad, el rol de los ciudadanos en el monitoreo del desempeño de los maestros, el rol de los padres en asegurar la asistencia de los estudiantes y un ambiente seguro, y el rol de las organizaciones internacionales en el establecimiento de objetivos y estándares y finanzas. Dada esta complejidad, los lectores deben remitirse al informe citado anteriormente para obtener inspiración e ideas adicionales. El marco que proporciona se basa en gran medida en una síntesis de iniciativas e innovaciones exitosas, no en un análisis estadístico del estado actual de la rendición de cuentas en el sector educación.

De hecho, no hay datos comparables a nivel internacional recopilados a gran escala sobre la participación y rendición de cuentas de la comunidad en la educación. Esto contrasta con otros sectores, como el medio ambiente (que tiene el Índice de Democracia Ambiental del Instituto de Recursos Mundiales y el Índice de Gobernabilidad Ambiental de Yale), el agua y el saneamiento (que tiene la base de datos GLAAS), los presupuestos (que tiene el International Budget Partnership) y el derecho administrativo (que tiene los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad Regulatoria del Banco Mundial).

Esto hace que la generalización sobre el estado del compromiso de la comunidad y la rendición de cuentas en la educación sea difícil. Sin embargo, lo que está claro es que si se recopilan estos datos, no se sistematizan, no son públicos o no se pueden comparar.

En ausencia de datos interregionales, hay algunos puntos prometedores dentro de los países de OGP. Algunos han usado sus planes de acción para avanzar en la supervisión pública, aunque el número total es pequeño. De manera alentadora, estos miembros han invertido en sistemas e instituciones, en lugar de herramientas únicas para mejorar la rendición de cuentas de la educación. De los tres compromisos que recibieron la calificación de estelar por parte del Mecanismo de Revisión Independiente, dos aún están en proceso. El compromiso de Mongolia ya se implementó por completo.

- **Armenia** (plan de acción 2014): Esta reforma se diseñó para eliminar conflictos de interés para las personas que participan en las juntas directivas de instituciones de educación secundaria. Los puestos de los padres usualmente estaban controlados u ocupados por miembros de la administración¹². Esta reforma todavía está en curso. Aunque las nuevas normas no se han puesto aún en práctica. El IRM encontró un avance significativo en la aprobación de la legislación aplicable.
- **Mongolia** (plan de acción 2016): este compromiso tuvo como objetivo garantizar la difusión sistemática del acceso a la información sobre el rendimiento escolar y los servicios de salud a nivel comunitario. Además, el sistema educativo invirtió en la capacitación de padres y trabajadores de la comunidad para comenzar a dar seguimiento a la rendición de cuentas. Esto es particularmente notable en un país donde un gran porcentaje de estudiantes están en internados y los padres son seminómadas. Las actividades fueron particularmente exitosas en la provincia de Khovd, que era parte de un esfuerzo mayor apoyado por el Banco Mundial para mejorar la rendición de cuentas social. Se realizaron esfuerzos para abordar la falta de información y el acceso a la toma de decisiones sobre la gobernanza escolar,

la asignación de recursos, el seguimiento de los gastos y la planificación operativa para diez escuelas secundarias en condados aislados de bajos ingresos. Los funcionarios de educación y las OSC locales redactaron y buscaron la aprobación de un plan de acción que incluyó la asignación de presupuesto para la capacitación de monitores, la participación de los padres y la OSC en el proceso de elaboración de propuestas del presupuesto escolar, informes públicos del desempeño escolar y publicar los informes de auditoría escolar a los consejos escolares y el público¹³.

- **Tiflis, Georgia** (plan de acción 2017): El Gobierno de Tiflis propuso una legislación para permitir al público supervisar los procesos de planificación y definición de presupuesto a través de organizaciones de monitoreo independientes. Si bien se desarrollaron las páginas web y se redactó la legislación, la misma no se aprobó debido a un cambio en la administración. El desarrollo todavía está en marcha.

Como mínimo, los miembros de OGP podrían comenzar a hacer un inventario de las instituciones de rendición de cuentas que funcionan en sus comunidades. Esto podría incluir: instituciones de padres, maestros y administradores que apoyan las actividades escolares; comités de gestión escolar con participación ciudadana, que proporcionan una función de rendición de cuentas y asesoramiento; y los roles de la defensoría del pueblo y los promotores del tema, que proporcionan un medio para representar a los estudiantes y padres en las administraciones. En un nivel intermedio, los compromisos podrían crear incentivos para que los administradores, maestros y padres desarrollen y mantengan tales instituciones. A niveles más avanzados, el monitoreo de desempeño continuo y la evaluación de impacto pueden ayudar a proporcionar la base para rastrear el progreso en los resultados educativos. Con base en información, se puede llevar a cabo un análisis para identificar factores para una rendición de cuentas exitosa. Además, se pueden emprender políticas y prácticas para mejorar el desempeño de estas instituciones de rendición de cuentas.



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

Argumentos a favor de la rendición de cuentas en educación: Sudáfrica

Los sistemas de educación funcionan mejor cuando el público tiene acceso a información, oportunidad para participar e influir en la toma de decisiones y la oportunidad de exigir respuestas por parte de sus gobiernos. Para comprender mejor esto, es útil analizar las investigaciones recientes de Sudáfrica.

*La política de gobernanza de la educación básica*¹⁴ demuestra la importancia de la participación pública en la toma de decisiones y el seguimiento. A pesar de los niveles de financiamiento de la educación considerablemente más altos, las aulas en la provincia de Western Cape en Sudáfrica tuvieron peores resultados que otras escuelas financiadas a una fracción del costo. Donde hubo un alto rendimiento, gran parte se debió al liderazgo de los directores de escuelas. Cuando esos directores se iban, el rendimiento a menudo caía. Sin embargo, en otros casos, el cambio en el liderazgo no dio lugar a disminuciones similares. ¿Por qué? En un nivel fundamental, hubo una mayor participación de los padres y educadores y una rendición de cuentas mutua, con recompensas regulares por un alto rendimiento y sanciones por una rendición de cuentas más débil. Este contraste es más evidente al comparar a Kenia con Sudáfrica. Kenia tiene una fracción de los fondos e instalaciones escolares, pero en general tiene resultados más altos en pruebas comparables internacionalmente. Nuevamente, esto se debe en parte a que los padres se involucran en los resultados de educación, recompensan a las escuelas que tienen buenos rendimientos con desfiles y se preocupan cuando las escuelas tienen problemas¹⁵.

Vale la pena analizar los componentes básicos para mejorar los resultados del aprendizaje, así como las estrategias de gobierno abierto que pueden hacer una diferencia. Algunos ejemplos son:

Colecta de datos de resultados e insumos: Donde es posible, los datos se estandarizan. Muchos países están usando el Programme for International Student Assessment (PISA) que permite la comparación dentro y fuera del país. Si bien PISA ha sido aceptado en muchos lugares, el ODS 4 exige medir el aprendizaje en los grados 2 y 3, lo que permite a los educadores abordar las brechas de aprendizaje en etapas más tempranas. Esta es un área aún en desarrollo.

- **Publicación de datos de forma oportuna y regular:** Esto se debe hacer

de manera que la comunidad pueda entender. Kenia, por ejemplo, publica todos sus datos estandarizados a través del portal de datos abiertos. En 2013, Code4Kenya reutilizó estos datos y los entregó a las escuelas¹⁶. Recientemente, el Kenyan National Examinations Council adoptó este sistema; hoy, los padres pueden revisar el desempeño de las escuelas. (Ver la imagen más abajo)

- **Gobernanza participativa y rendición de cuentas:** Es importante que esto se lleve a cabo a nivel de las escuelas. Mongolia está en el proceso de adoptar asociaciones de padres y representantes en colaboración con la Alianza Mundial para la Rendición de Cuentas Social¹⁷ y el Partnership for Transparency Fund¹⁸.
- **Medición de sistemas de participación en la evaluación, difusión y participación¹⁹:** India mantiene un registro regular de la sensibilización y participación de los padres en dichas organizaciones, disponible en el sitio web de la asociación de padres y maestros. Por supuesto, el funcionamiento de estas áreas varía ampliamente según la ubicación, pero un paso futuro podría ser la comparación de estas diferentes funciones en las distintas localidades. Tal trabajo se está llevando a cabo en la India y en otros países a través de enfoques ascendentes impulsados por la People's Action Learning Network, donde las comunidades evalúan y difunden de manera independiente los resultados del monitoreo del aprendizaje en áreas más pobres²⁰.

Estos mismos elementos se pueden también llevar a cabo a nivel de política, presupuesto y administrativo.

El Consejo Nacional de Exámenes de Kenia proporciona informes escuela por escuela sobre el desempeño de los exámenes

The screenshot displays the Kenya National Examinations Council (KNEC) Examination Registration System portal. At the top, it shows the date 'Sunday, May 12, 2019' and a login status 'You are Signed in as:'. The header includes the KNEC logo and the text 'Kenya National Examinations Council Examination Registration System'. Below the header, there are two main sections: 'PRIMARY SCHOOLS (K.C.P.E)' and 'SECONDARY SCHOOLS (K.C.S.E)'. Each section contains a list of navigation links: 'CANDIDATE REGISTRATION', 'CONFIRM REGISTRATION', 'SCHOOL SPECIFIC', 'ON-LINE RESULT SLIP', 'CONFIRM RESULTS', 'SUPERVISION', 'MONITORING', 'QUALIFYING EXAM', and 'SCHOOLS MODULE'. A central image shows a group of students in a classroom setting.

Fuente: Consejo Nacional de Exámenes de Kenia , Sistema de Registro de Exámenes, <https://www.knec-portal.ac.ke/>.

Participación comunitaria y rendición de cuentas de insumos educativos

OGP tiene una serie de compromisos exitosos que le permiten al público monitorear los presupuestos, gastos y prestación de servicios a nivel escolar. Esta es un área que debe continuar creciendo tanto en la práctica como entre los compromisos de OGP. Si bien mientras existe un creciente consenso de que el aprendizaje es tan importante, o más, que los insumos educativos, los insumos, por supuesto, siguen siendo importantes. Los gobiernos aún deben hacer inversiones críticas: los maestros necesitan la capacitación y las habilidades adecuadas para hacer bien su trabajo; también necesitan materiales de aprendizaje y contar con apoyo continuo para continuar perfeccionando su oficio; los sistemas escolares necesitan edificios; y los programas de alimentación escolar deben garantizar que los estudiantes reciban comidas saludables y nutritivas.

Es importante destacar que estos compromisos serán más efectivos cuando estén acompañados de mecanismos de rendición de cuentas más fuertes. La rendición de cuentas es más sostenible cuando las reglas establecen y sostienen instituciones de supervisión pública con mandatos sólidos. El U4 Anti-Corruption Resource Centre ha descrito de manera útil los principales factores institucionales que son necesarios para mejorar la calidad de la administración en el sector. (Ver “Lineamientos y estándares: Factores para la rendición de cuentas”). Si bien algunos de estos son internos al Gobierno, muchos contienen elementos sólidos de gobierno abierto. Todas las reformas dejarían en claro y públicamente las “reglas del juego” para la toma de decisiones sobre educación.

Dentro de OGP han habido compromisos de seguimiento de insumos públicos que valen la pena apuntar y aprender de ellos:

- **Anticorrupción en Brasil** (planes de acción 2011 y 2013): A través de sus primeros dos planes de acción, Brasil adelantó cuatro compromisos para fortalecer la supervisión de la gestión escolar y la

asignación de recursos. Estos fueron el “Interactive School Development Plan”, el “Control Panel for the Integrated Monitoring and Oversight System”, el “National Program for Strengthening School Councils,” y la “Generation of knowledge and capacity-building of managers and public resources operator’s partners and of councilors for social control.” Estos cuatro compromisos desarrollaron una serie de actividades para fortalecer la gestión local de las escuelas, establecidas en la ley de educación de 1996. Esto incluye mejorar la función de supervisión de los consejos escolares que incorpora miembros de la comunidad. En particular, se centrarían en el presupuesto y el seguimiento de la construcción de escuelas. De acuerdo con los informes más recientes del IRM, estos compromisos se completaron en su mayoría, aunque muchos de los presupuestos y contratos que estos consejos debían supervisar aún no se han hecho públicos. La tasa de capacitación de padres y administradores para operar los consejos efectivamente se ha reducido. No obstante, esto representa un esfuerzo loable a largo plazo en Brasil.

- **Infraestructura educativa en Buenos Aires** (plan de acción 2017): De acuerdo con el IRM, la ciudad de Buenos Aires dio un importante paso al establecer el compromiso para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en obras públicas para la educación. El compromiso centralizó todos los datos sobre las principales obras públicas educativas, desarrolló una plataforma centralizada para presentar esos datos y, lo que es más importante, estableció un mecanismo de información ciudadana para permitirle al público preguntar sobre los avances, las demoras y las inquietudes.
- **Participación y supervisión ciudadana en la educación en El Salvador** (plan de acción 2016): El Gobierno de El Salvador recibió quejas sobre



"Profesor de ciencias políticas Evans Aggrey-Darkoh da clases en la Universidad de Ghana." Fotografía de Dominic Chavez, Banco Mundial

ineficiencias en el sistema educativo, como problemas con la entrega de uniformes, almuerzos escolares y baja calidad docente. Las OSC expresaron su preocupación de que el enfoque de estos problemas había sido aislado. Como alternativa, propusieron mejores estructuras para garantizar un monitoreo a más largo plazo. Este compromiso tuvo como objetivo abordar esto mediante el establecimiento de mecanismos de monitoreo en los centros educativos en ciertas partes del país. Hasta la fecha, se estableció parte de la infraestructura legal básica, pero los mecanismos finales no se han establecido o, en muchos casos, carecen de una membresía o capacitación activa. El Gobierno realizó encuestas básicas sobre las necesidades de los consejos, pero la asignación de recursos y capacitación aún está en curso. El IRM recomendó comenzar la implementación con varios pilotos²¹.

- **Contratación de maestros y personal administrativo en Honduras** (plan de acción 2014): Honduras se comprometió a garantizar que el proceso de contratación de los maestros sea más transparente y participativo. Al momento de la revisión del IRM (2016) no se habían realizado todavía las contrataciones finales debido a los

desafíos de tiempo asociados con las regulaciones de contratación. No obstante, la propuesta de involucrar al público para dicha contratación sigue siendo un importante paso adelante.

Estos casos resaltan el potencial que tiene contar con una mayor participación pública. En el futuro los países miembros pueden considerar realizar inversiones y adoptar compromisos enfocados en mejorar la transparencia y la rendición de cuentas alrededor de estas áreas centrales.

- **Infraestructura:** El suministro de materiales de aprendizaje básicos (libros de texto y otros recursos educativos);
- **Apoyos sociales:** Nutrición, uniformes, transferencias condicionales de efectivo y becas.
- **Personal:** El número y despliegue de maestros calificados y otro personal de apoyo aliado;
- **Asistencia de maestros:** El nivel de apoyo constante que reciben los maestros para hacer bien su trabajo y
- **Desempeño de la escuela:** Medición de resultados de aprendizajes para todos los niños²².



Factores para la rendición de cuentas.



El U4 Anti-Corruption Resource Center identifica los pasos que se pueden tomar para mejorar la rendición de cuentas dentro de la educación, que van mucho más allá de los datos abiertos. La lista proporciona varias reformas que pueden ser puntos de partida para el desarrollo de compromisos y acciones de OGP. Entre los factores necesarios para una sólida rendición de cuentas destacan:

- Administraciones políticamente independientes y normas y procedimientos de gestión claros
- Estándares y normas claras para la contratación y promoción de maestros, basada en el mérito
- Criterios claros para la admisión y evaluaciones de estudiantes
- Códigos de conducta para controlar el cumplimiento de las normas y aplicar medidas punitivas en caso de incumplimiento
- Normas para conflictos de interés
- Organismos de exámenes autónomos
- Involucrar a los padres, maestros y sociedad civil en la planificación y gerencia
- Mecanismos de reclamos de acceso a la información disponibles para todas las partes interesadas (incluyendo los derechos de los denunciantes)
- Control interno y externo de las juntas de acreditación de instituciones privadas.

“Observando la educación. Kaski, Nepal.” Fotografía de Simone D. McCourtie, Banco Mundial



LECCIONES DE LOS REFORMADORES

República Dominicana: La transparencia de los resultados del aprendizaje es el primer paso

El plan de acción de 2016 de República Dominicana enfocó sus esfuerzos de educación en desarrollar el Sistema de Información para la Gestión Escolar de la República Dominicana (SIGERD), una herramienta digital a través de la cual padres y representantes pueden obtener datos sobre el desempeño y procesos de supervisión a nivel escolar. El Ministerio de Educación probó la herramienta en cinco escuelas antes de expandirse a más de 120 centros educativos en 18 regiones del país.

El sistema SIGERD incluye nuevas funcionalidades, como:

- Interconexión con otros portales educativos en materia educativa, como EDUPLAN, el registro de estadísticas, incluyendo los indicadores de rendimiento.
- Herramientas de búsqueda que permitan la comparación de información entre diferentes sitios dentro y entre distritos escolares
- Un sistema de alertas para el personal educativo y los padres cuando haya nueva información disponible.
- Monitoreo de datos a nivel escolar, incluida la asistencia de los estudiantes, horarios, calificaciones, personal, infraestructura e indicadores de rendimiento

Al el momento de la evaluación este sistema era funcional. Sin embargo, también estaba protegido por contraseña y requería la autorización de las autoridades escolares para acceder a la información de nivel de desempeño, incluyendo datos que de otra manera estarían disponibles. Si bien es posible que algunos datos deban estar protegidos por la privacidad como los registros estudiantiles o los problemas del personal, otra información ya está disponible públicamente o se requiere que lo sea. En ese sentido, el sistema es un comienzo prometedor en el camino hacia la transparencia y la participación, pero aún hay mucho por hacer para fortalecer la supervisión de los padres y el público de estos centros educativos.

.....
"Centro de aprendizaje de la primera infancia, Santo Domingo". Fotografía de la Presidencia de la República Dominicana





“Clase de francés en la escuela primaria Sogman, Turquía”. Fotografía de Arne Hoel, Banco Mundial

Transparencia para la rendición de cuentas

La transparencia contribuye a la rendición de cuentas. Las instituciones de rendición de cuentas y la creación de incentivos que impulsen un mejor desempeño y eficiencia son esenciales, pero en la ausencia de datos adecuados que permitan tomar decisiones informadas, es difícil evaluar si se están logrando avances. Esta sección examina algunos ejemplos de cómo utilizar datos de educación comparables a nivel escolar para mejorar la rendición de cuentas en los sistemas educativos con el fin de demostrar cómo los futuros planes de acción de OGP podrían contribuir a las mejoras en la prestación de servicios.

El estado general de los datos para la transparencia se puede describir como un “mosaico”²³. A menudo hay muchos datos a nivel local, en proyectos piloto o en esfuerzos de recopilación de datos únicos. En algunos casos, el nivel nacional tiene datos importantes, pero no están desagregados adecuadamente. Esto se debe, en parte, al alcance total del sistema o al número de partes interesadas. En varios países, se puede tratar de cuestión de federalismo o descentralización, de división de poderes y responsabilidad entre niveles.

Hay muchos compromisos que abordan la recolección y sistematización de los datos. El recuadro en la página anterior analiza la experiencia del país en el desarrollo de un sistema para publicar y publicitar los datos con el fin de sensibilizar a padres y administradores en cómo se están desempeñando sus escuelas en satisfacer las necesidades de los niños.

Más allá de los compromisos, valdría la pena revisar el estado de los datos de educación dentro de los países de OGP. Esto puede ayudar a identificar áreas

de compromisos futuros para mejorar el estado de los datos con miras a una mejor rendición de cuentas y una participación pública significativa en educación. Al igual que la estructura de las dos secciones anteriores, esta sección revisa el estado de los datos de resultados educativos y de insumos.

Transparencia de los resultados educativos

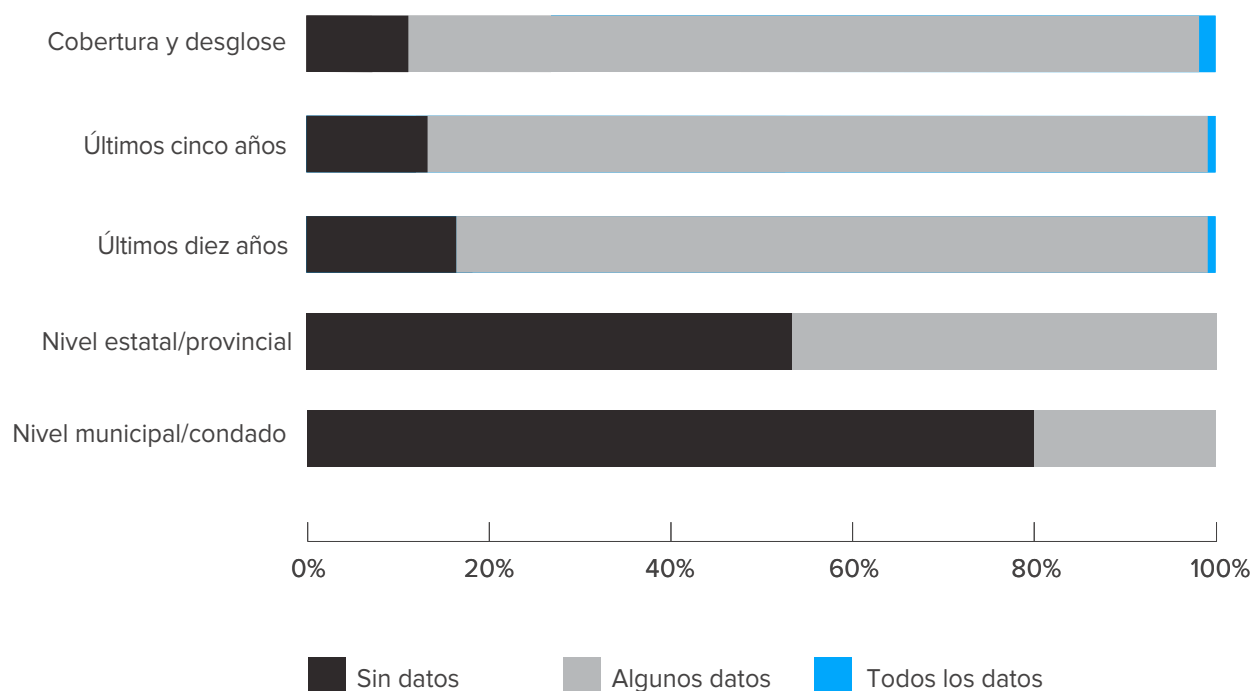
Dentro de la comunidad educativa, hay una serie de iniciativas vitales para recopilar, sintetizar y usar datos. Estas iniciativas (en particular, la base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO²⁴) tienen una gran credibilidad dentro de la comunidad educativa y proporcionan un punto de partida útil para el diseño de los compromisos. Siete de estas iniciativas internacionales se describen en la sección de “Lineamientos y estándares” más adelante. Sin embargo, las iniciativas no tienen análisis sistemáticos sobre la disponibilidad de datos educativos en los países de OGP y no tienen datos sobre la cobertura subnacional o de series de tiempo disponibles en los sistemas estadísticos nacionales.

Para comprender mejor los datos de resultados educativos, este informe ofrece un breve informe sobre el estado de los datos disponibles en los sitios de estadísticas nacionales. Se basa en revisiones de fuentes primarias de bases de datos estadísticas y educativas nacionales producidas por Web Foundation (Open Data Barometer) y Open Data Watch (Open Data Inventory u ODIN). El valor de los datos ODIN en particular es que están vinculados al material de

fuentes primarias en los sitios web de las oficinas nacionales de estadística (NSO por sus siglas en inglés) y cubre todos los países de OGP²⁵. En particular, muestra que hay brechas significativas en los datos actuales a nivel nacional.

- **Disponibilidad:** El barómetro de datos abiertos realizó una encuesta en 2017 al 83% de los países de OGP. Los hallazgos mostraron que el 100% de los países recopilaron datos sobre asistencia, graduación y rendimiento estudiantil. Sin embargo, solo el 85% de los países dentro de OGP publicaron estos datos. Para el 15% de los países de OGP que no están publicando estos datos, adoptar compromisos en esta área serían un gran avance. Por el contrario, el “Inventario de datos abiertos” de Open Data Watch analiza si los datos de resultados están disponibles, incluidas las tasas de inscripción, finalización y rendimiento en los exámenes. Estos datos cubren el 100% de los países de OGP. El 97% de los países de OGP publicaron algunos datos sobre estos tres conjuntos de indicadores. Este hallazgo es más optimista que el que se encuentra en Open Data Barometer.)
- **Desagregación:** ODIN analiza si los datos disponibles están desagregados por sexo, nivel escolar, edad del estudiante y tipo de escuela (pública, privada o religiosa). Si bien más de la mitad se desagregaron por sexo y algunos por edad escolar, muy pocos presentaron datos desagregados por edad o tipo de escuela. En general, menos del 3% de los países OGP tenían datos desagregados sobre los resultados educativos (disponibles a nivel nacional) según los tres indicadores.
- **Lapso de tiempo:** Los datos de las series de tiempo son esenciales para hacer seguimiento al progreso o disminución en el rendimiento. Menos de una décima parte de los países de OGP tenían datos de series de tiempo durante la mayor parte de una década o incluso en los últimos cinco años.
- **Descentralización:** Ni un solo país de OGP tenía un centro de datos centralizado con resultados a nivel provincial o municipal. Esto no es porque los datos no existen, más bien es un consecuencia del mosaico de datos que está disponible sobre los resultados, a veces disponible solo para provincias o para localidades específicas.

FIGURA 2. Las NSO de pocos países de OGP tienen vínculos con los datos de resultados sobre educación (matrícula, graduación, calificación de exámenes)



Fuente: Inventario de Datos Abiertos 2017, Indicadores 3.1-3.3 Open Data Watch (n=79)

Transparencia de los insumos educativos

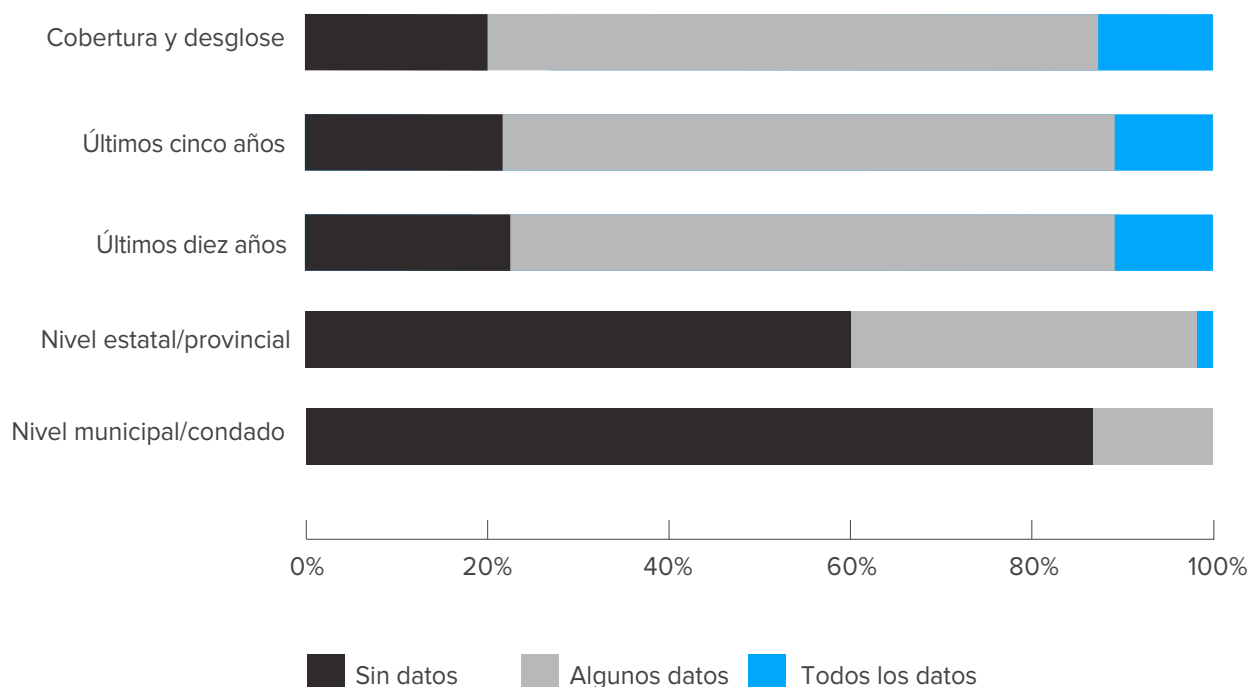
En general, los datos de ODIN muestran que los datos de insumos educativos siguen los sistemas estadísticos nacionales en los países de OGP con casi el mismo patrón que los datos sobre resultados educativos. Los datos de insumos dan seguimiento a la disponibilidad y cobertura del número de escuelas, la cantidad de personal docente y el presupuesto anual de educación disponible en los sistemas estadísticos nacionales, incluidos los ministerios de educación.

- **Disponibilidad y desagregación:** Una pequeña minoría de países de OGP tiene todos los datos disponibles y desagregados por grupos de edad de los estudiantes, niveles escolares (primaria, secundaria y terciaria) y tipos de escuela (pública, privada y religiosa). La mayoría de los países

de OGP tienen algunos datos disponibles. Para los presupuestos, muchos países no tienen un desglose por tipo de gasto, aunque la mayoría tiene una presupuestación básica de primera línea disponible públicamente.

- **Lapso de tiempo:** En comparación con los resultados escolares, la mayoría de los países de OGP que cuentan con datos básicos sobre las escuelas sí tienen los datos disponibles sobre el transcurso de varios años (ver figura 3, líneas 2 y 3).
- **Descentralización:** La mayoría de los sistemas de estadísticas nacionales encuestados no tienen datos disponibles de la administración a nivel provincial y local (ver figura 3, líneas 4 y 5).

FIGURA 3. Pocas NSO de países de OGP tienen vínculos con los datos sobre las instalaciones educativas (presupuesto, escuelas, cantidad de maestros)



Fuente: Inventario de datos abiertos 2017 del Open Data Watch, Indicador 2.1-2.3 (n=79)

Datos desagregados por sexo y por tipo de escuela

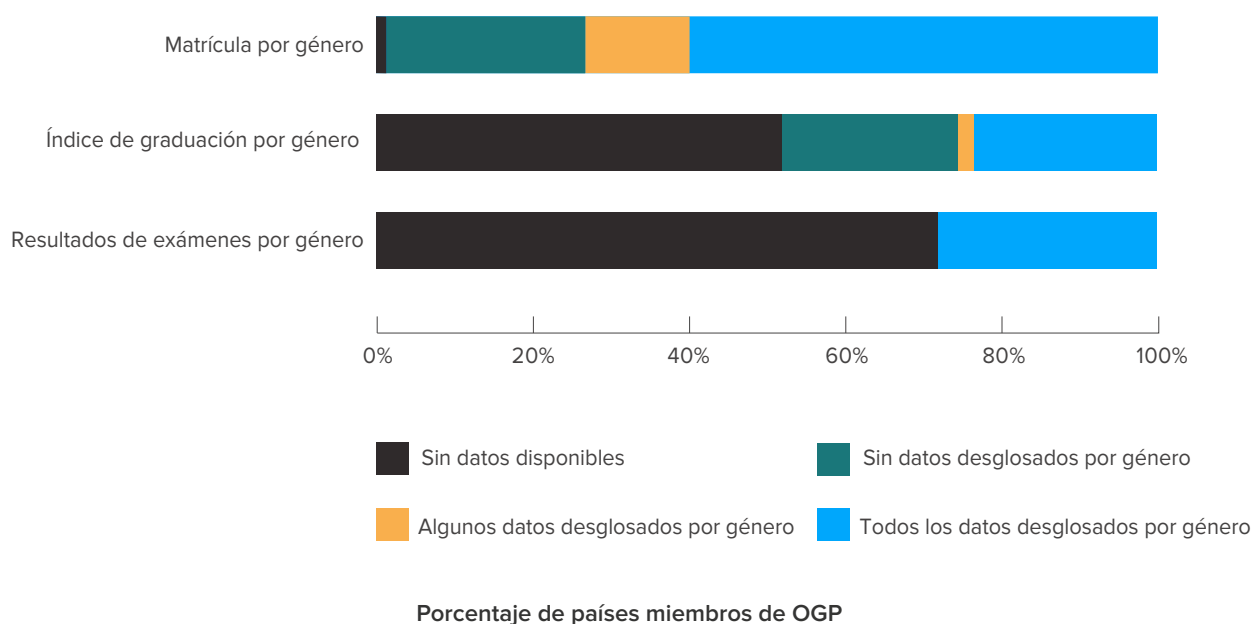
Dos áreas son de particular interés al examinar los patrones de desagregación: sexo y tipo de escuela. El desglose de los datos por sexo es importante desde una perspectiva de equidad, pues puede ayudar a determinar si hay diferencias en los resultados educativos entre hombres y mujeres. Una mirada más cercana (ver figura 4) a los datos de ODIN que cubren los 79 países de OGP muestra que:

- La mayoría de los países de OGP desagregan las cifras de matriculación por sexo.
- Cerca de la mitad de los países de OGP no publican las tasas de graduación. De los que lo

hacen, la mayoría se desagrega por sexo. En consecuencia, el principio de restricción vinculante parece ser la publicación en general.

- La gran mayoría de las oficinas de estadísticas del país no publican los datos de los exámenes. De la minoría que lo hace (aproximadamente el 25%), todos publican datos desagregados por sexo. Como consecuencia, para los países que trabajan en publicar datos sobre exámenes de competencia, sería de gran beneficio asegurar que dichos datos estén desagregados por sexo desde el principio.

FIGURA 4. La ausencia de datos en general es la mayor limitación para obtener datos desagregados por sexo, sobre los resultados de los estudiantes



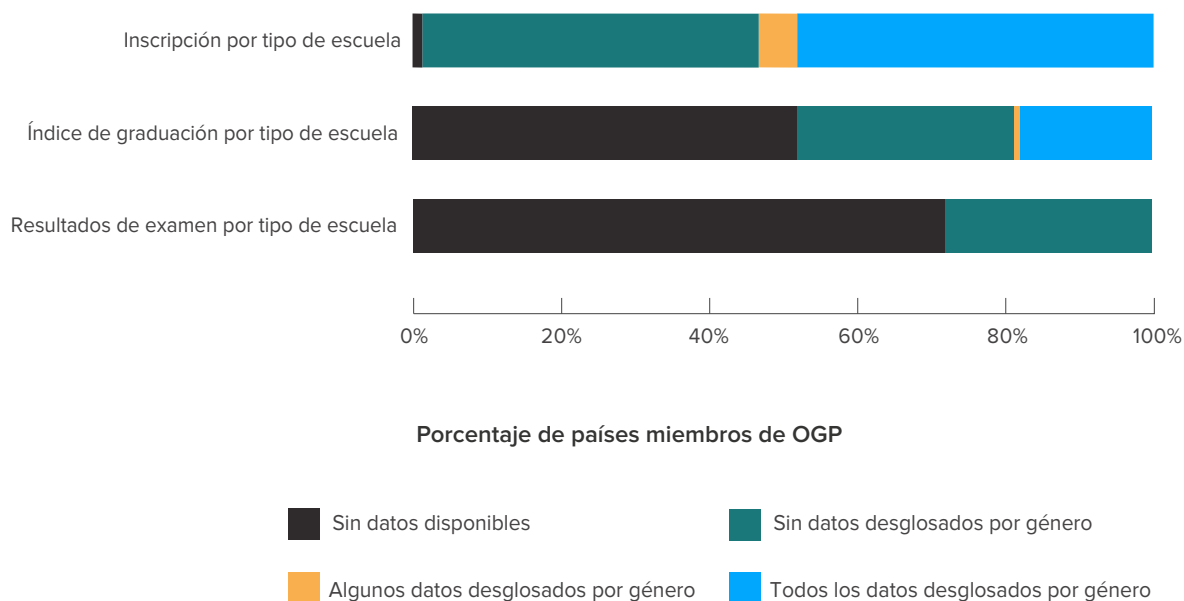
Fuente: Inventario de Datos Abiertos 2017, Indicadores 3.1-3.3 Open Data Watch (n=79)

Muy pocos países publican datos sobre resultados desagregados por tipo de escuela. Dependiendo del tipo de escuela, en muchos países es particularmente difícil obtener datos, ya que las escuelas privadas, subsidiadas o religiosas pueden servir a una parte significativa de la población escolar, pero pueden no informar sobre los resultados de la misma manera que las escuelas públicas. Esto puede significar que los padres están pagando por una educación privada que puede o no ser un mejor valor para los niños o que el gobierno puede estar subsidiando escuelas de bajo rendimiento (ya sea a través de vales, transferencias de efectivo, becas, subvenciones o préstamos educativos subsidiados). Una revisión de los datos de ODIN de las oficinas nacionales de estadística muestra que esta es un área importante para acciones futuras para

muchos gobiernos de OGP que desean mejorar los datos educativos abiertos. Los principales hallazgos de esta revisión incluyen:

- La mayoría de los gobiernos publican los datos de matriculación, pero solo cerca de la mitad hace seguimiento al tipo de estudiantes asisten.
- Menos de la mitad publica datos de graduación, y de ellos, menos de un tercio desglosa las tasas de graduación por tipo de escuela.
- Ningún miembro de OGP actualmente tiene datos sobre exámenes de competencia, desagregados por tipo de escuela, publicados en el sitio web de su organización estadística nacional.

FIGURA 5. Los datos sobre los resultados educativos desagregados por tipo de escuela (pública, privada, religiosa) no están disponibles en gran medida en los países de OGP



Fuente: *Inventario de Datos Abiertos 2017, Indicadores 3.1-3.3 Open Data Watch (n=79)*

Nuevamente, los países de OGP continúan mostrando un gran interés en las reformas basadas en la educación, y sus esfuerzos hasta la fecha son prometedores. Hacia adelante, estos hallazgos permitirán que los compromisos futuros sean más estratégicos en términos de abordar las barreras para mejorar los resultados de aprendizaje. Los puntos importantes al considerar el enfoque de este trabajo incluyen:

- 1 Si bien los países de OGP superan a los países que no son OGP, todavía tienen mucho trabajo por hacer, comenzando con la publicación de datos desagregados (género, nivel y tipo de institución) y asegurándose de que los datos se divulguen oportuna y periódicamente.
- 2 Los datos de resultados educativos están muy por detrás de los datos de instalaciones. Dicho esto, ambos podrían soportar una mejora considerable.
- 3 Si bien los datos pueden recopilarse, aún no se archivan y ni se pueden descargar sistemáticamente. Además, gran parte de ellos puede permanecer a nivel estatal y local o pueden no publicarse en un formato abierto a través de todos los ministerios.

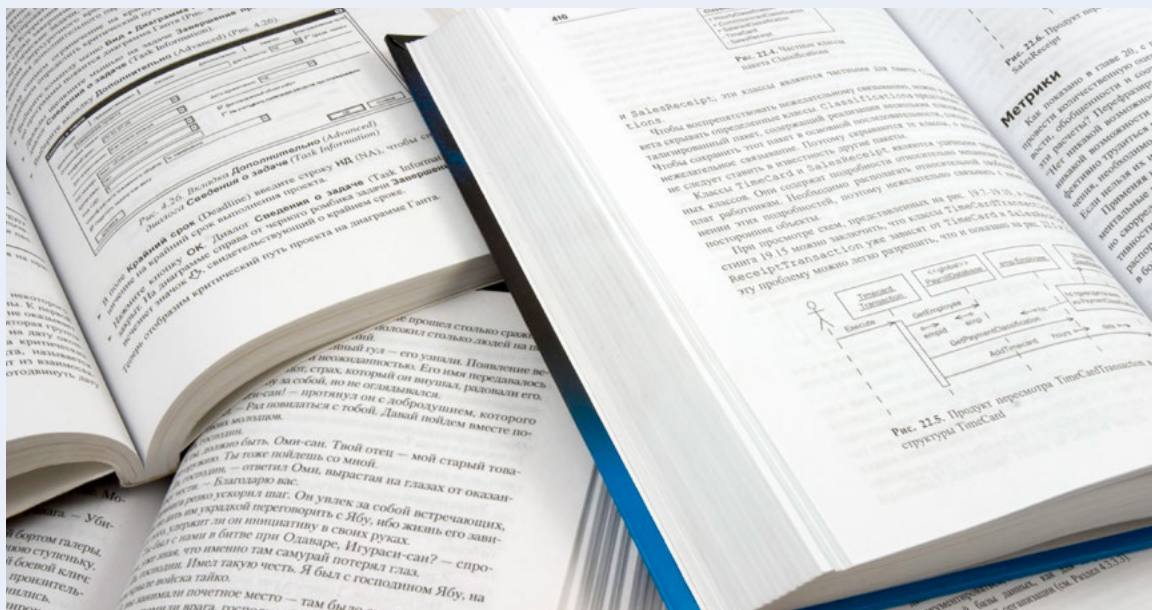


Siete recursos esenciales para apoyar los enfoques de gobierno abierto para la educación

Esta sección del informe global de OGP aborda una fracción de las potenciales intervenciones para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en la educación. Dentro del propio campo, hay una serie de recursos que beneficiarían a los reformadores en su proceso de desarrollo de compromisos educativos más efectivos.

- 1 El Informe de seguimiento de la educación en el mundo de la UNESCO publica informes temáticos bienales sobre temas importantes de la educación mundial²⁶. El informe de 2017–2018 se centró en la rendición de cuentas en las escuelas. Si bien no tiene un análisis país por país, sí tiene estudios de casos significativos y ejemplos de intervenciones exitosas para fortalecer la rendición de cuentas²⁷.
- 2 El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO trabaja ampliamente con los ministerios de educación y tiene una amplia variedad de recursos de aprendizaje, incluido un portal de aprendizaje con recursos sobre monitoreo y planificación, y una red extensa de partes interesadas²⁸.
- 3 El Instituto de estadística de la UNESCO recolecta y consolida datos de gobiernos y es el responsable para reportar sobre las metas indicadores del ODS 4 a nivel internacional²⁹.
- 4 La Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados (MICS) de UNICEF tiene una serie de herramientas y módulos para ayudar a los gobiernos a llevar a los padres a la supervisión de la educación e involucrarlos en la educación de los niños. Los gobiernos pueden buscar apoyo a través de MICS para monitorear el desempeño y la gobernanza de las escuelas. En algunos casos, hay fondos para apoyar estos esfuerzos³⁰.
- 5 El programa “Data Must Speak” de UNICEF funciona en varios países y en colaboración con los ministerios de educación, los líderes escolares, los maestros y las comunidades para usar los datos de educación para la toma de decisiones. Uno de los objetivos del programa es defender e incentivar las inversiones en datos abiertos y de mejor calidad sobre educación y apoyar a las comunidades en el uso de esa información. Los miembros de OGP pueden trabajar con UNICEF a través del programa o aprender de otros países que ya están involucrados en Data Must Speak³¹.
- 6 La Alianza Mundial para la Educación es una asociación multiactor que proporciona asistencia técnica, recursos de conocimiento e innovación y apoyo financiero para que los socios de los países en desarrollo alcancen sus objetivos educativos nacionales³². Esto puede ayudar a los miembros de OGP a lograr sus objetivos educativos, incluso a través de una reforma gubernamental abierta y datos mejorados.
- 7 La Base de Datos sobre la Desigualdad en la Educación (WIDE) examina el acceso a los resultados de educación y aprendizaje a través del lente de la desigualdad. Proporciona herramientas de infografía fáciles de usar que permiten al usuario seleccionar una variedad de indicadores y proporciona una visualización de los datos³³.

Argumentos a favor de la educación abierta y la ciencia abierta



La educación abierta incluye herramientas, recursos y prácticas que se pueden compartir libremente sin las barreras financieras, legales y técnicas comunes a los materiales educativos tradicionales.

Algunos países de OGP han trabajado en estos temas a través de sus planes de acción de OGP. Algunos ejemplos son Argentina (a través de la Universidad de Buenos Aires), Brasil, República Eslovaca y Estados Unidos. Hay tres argumentos para el acceso público a estos recursos del grupo común:

- **Costo:** En muchos países el costo de los materiales es una barrera prohibitiva para la educación.
- **Moneda:** Los materiales de fuentes abiertas se pueden actualizar más rápidamente que los planes de estudio preparados tradicionalmente. Esto permite que los desarrollos actuales dentro de cada campo respectivo estén disponibles para los educadores y estudiantes de forma más rápida.

- **Calidad:** Una meta-revisión de estudios que analizan el desempeño de los estudiantes que usan materiales educativos abiertos encontró que el 93% de los estudiantes obtuvo mejores resultados que sus compañeros que usan materiales tradicionales³⁴. Otras investigaciones han argumentado que este tema se debe investigar aún más y que los estudios actuales siguen sin ser concluyentes³⁵.

Más allá del acceso a los recursos educativos, los países de OGP están haciendo grandes esfuerzos para hacer pública la investigación financiada por el Gobierno. Un ejemplo es la legislación en los Estados Unidos, el Fair Access to Science and Technology Research Act (FASTR) o H.R. 3427 / S. 1701, que exigía a las organizaciones de los EE. UU. con un presupuesto anual de más de US\$ 100 millones ofrecer al público acceso en línea a investigaciones financiadas con fondos públicos a más tardar seis meses después de su publicación en una publicación revisada por pares.

Referencias

- ¹ Barbara Bruns, Deon Filmer, and Harry Anthony Patrinos, *Making Schools Work, New Evidence on Accountability Reforms* (The World Bank, 2011), <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1298568319076/makingschoolswork.pdf>.
- ² Alejandra Mizala, Pilar Romaguera and Miguel Urquiola, "Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information," *J. of Dev't. Econ.* 84 (Elsevier, 2007) 61–75, [http://www.columbia.edu/~msu2101/Mizala-Romaguera-Urquiola\(2007\).pdf](http://www.columbia.edu/~msu2101/Mizala-Romaguera-Urquiola(2007).pdf).
- ³ Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Mundial, *World Development Report 2014: Making Services Work for Poor People* (World Bank and Oxford Univ. Press, 2003), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- ⁴ Banco Mundial 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank p. 59.
- ⁵ Banco Mundial. 2018, p. 59.
- ⁶ UIS, *Leaving No One Behind: How Far on the Way to Universal Primary and Secondary Education?* (UNESCO, Jul. 2016), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245238>.
- ⁷ UNESCO Instituto de Estadística. *UIS Factsheet No. 48: One in Five Children, Adolescents and Youth is Out of School*. (February 2018)
- ⁸ Banco Mundial. 2018. p. 61.
- ⁹ Banco Mundial. 2018. pp. 5-6.
- ¹⁰ UNESCO. 2018. *The Global Education Monitoring Report, SDG 4: Education*. <https://en.unesco.org/gem-report/sdg-goal-4>.
- ¹¹ Global Education Monitoring Report Team y UNESCO, *Accountability in education: meeting our commitments; Global education monitoring report, 2017/8* (UNESCO, 2017), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259338>.
- ¹² Satenik Mkrtchyan y Ruzanna Tsaturyan, *Public Participation in School Management in Armenia: School Boards* (CRRC-Armenia Foundation, 2008) 20–22, https://www.crrc.am/hosting/file/_static_content/fellows/fellow-ship07/S%20Mkrtchyan/Recommendations.pdf.
- ¹³ OGP, "02 Improve provision and quality of education and health services" (2016), <https://www.opengovpartnership.org/02-improve-provision-and-quality-of-education-and-health-services>.
- ¹⁴ Brian Levy et al. (ed.s). *The Politics and Governance of Basic Education* (Oxford Univ. Press, Nov. 2018).
- ¹⁵ Brian Levy et al. (ed.s), 2018, pp. (10, 256–286).
- ¹⁶ Twaweza, Find My School, <https://web.archive.org/web/20170818105609/http://findmyschool.co.ke/> (archived from 18 Aug. 2017).
- ¹⁷ Global Partnership for Social Accountability, "Improving Access to Education and Performance in Mongolia" (2014), <https://www.thegpsa.org/project/improving-access-education-and-performance-mongolia>.
- ¹⁸ Partnership for Transparency, Transparency and Accountability in Mongolia Education (TAME), <https://www.ptfund.org/transparency-and-accountability-in-mongolia-education-tame-2/>.
- ¹⁹ India mantiene un registro regular de la concientización y participación de los padres en dichas organizaciones disponible en el sitio web de la asociación de padres y maestros.: <https://data.gov.in/catalog/parents-responses-pta-and-ssa-based-sample-survey>.
- ²⁰ The People's Action for Learning Network (PAL Network), <https://palnetwork.org/>.
- ²¹ Jaime David Ayala, *IRM El Salvador Mid-Term Report 2016-2018* (OGP), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/El-Salvador_Mid-Term_Report_2016-2018.pdf.
- ²² Para análisis y recomendaciones adicionales para mejorar la rendición de cuentas en educación ver: see UNESCO's Global Education Monitoring 2017-18 Thematic Report "Accountability in education: meeting our commitments, available in multiple languages: <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education>.
- ²³ Recursos adicionales de datos de educación a nivel global y nacional pueden consultarse en el Instituto de Estadística de la UNESCO: <http://uis.unesco.org/>.
- ²⁴ Disponible aquí: <http://data.uis.unesco.org/>.
- ²⁵ Ver las páginas de <http://odin.opendatawatch.com/> para links con conjuntos de datos específicos sobre la educación en sistemas de bases de datos nacionales.
- ²⁶ Disponible aquí: <https://en.unesco.org/gem-report/>.
- ²⁷ Disponible aquí: <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education>.
- ²⁸ Disponible aquí: <https://learningportal.iiep.unesco.org/en>.
- ²⁹ Disponible aquí: <http://uis.unesco.org/>.
- ³⁰ Disponible aquí: <http://mics.unicef.org/>.

- ³¹ *Disponible aquí:* <https://www.unicef.org/education/global-information-data-must-speak>.
- ³² *Disponible aquí:* <https://www.globalpartnership.org/>; a focus on developing countries is available at: <https://www.globalpartnership.org/about-us/developing-countries>.
- ³³ *Disponible aquí:* <https://www.education-inequalities.org/>.
- ³⁴ John Hilton y Stacie Mason, "The Review Project" (Open Education Group), <http://openedgroup.org/review>.
- ³⁵ Regan A. R. Gurung, "Open Educational Resources: What We Don't Know" (Inside Higher Ed, 14 Nov. 2018), <https://www.insidehighered.com/digital-learning/views/2018/11/14/what-we-dont-yet-know-about-open-educational-resources-opinion>.



Con el apoyo de:

