



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de enero de 2019
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

18º período de sesiones

8 a 12 de abril de 2019

Tema 8 del programa provisional*

Balance de los progresos hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16

Progresos realizados en diversos aspectos institucionales del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: acceso a la información, transparencia, participación y rendición de cuentas

Nota de la Secretaría

Resumen

En la presente nota se reseñan los últimos acontecimientos relativos a diversos aspectos institucionales del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, a saber, el acceso a la información, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. También se examinan las tendencias mundiales y la evolución institucional en el plano nacional en los últimos dos decenios y se analiza lo que se conoce sobre la eficacia y la repercusión de varias iniciativas. Por último, se ofrecen algunas conclusiones que podrían servir de base para los debates del Comité sobre la cuestión.

Es complicado hacer un seguimiento de la evolución de los aspectos institucionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que no existe ningún sistema integral que proporcione información simple y fácilmente comprensible sobre las tendencias de todas las dimensiones institucionales analizadas en la presente nota en relación con todos los países. En general, se dispone de más datos sobre el proceso de ejecución de las iniciativas (insumos y productos) que sobre sus resultados y su repercusión en sentido amplio.

* E/C.16/2019/1.



En los últimos dos decenios ha habido una corriente constante de instrumentos jurídicos y otras iniciativas a nivel internacional y nacional que han definido la evolución de los principios institucionales examinados en la presente nota. La rápida evolución de las tecnologías de la información ha seguido modificando el contexto en el que surgen las políticas y las instituciones relacionadas con la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Es innegable que ha habido una oleada de leyes sobre el acceso a la información, que se han adoptado nuevas normas sobre transparencia fiscal y que han aparecido los datos gubernamentales abiertos y nuevos canales para la participación directa de la ciudadanía, todo lo cual puede considerarse, a primera vista, un indicio de progreso.

No obstante, al considerar los resultados y la repercusión de los cambios observados, resulta difícil hacerse una idea global clara de los progresos realizados. La repercusión de las iniciativas relativas a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación varía mucho de un caso a otro, y suele existir una brecha entre los supuestos beneficios de esas iniciativas y su repercusión real. Además, cuando las hipótesis sobre la relación que existe entre determinadas medidas o procesos y los resultados previstos son poco claras, es frecuente que las expectativas no se cumplan. La bibliografía reciente apunta a que es importante utilizar estrategias amplias que combinen múltiples instrumentos, en lugar de mecanismos institucionales aislados, y todos los expertos subrayan la importancia del contexto y el problema que supone no poder replicar los instrumentos institucionales.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 ofrece un marco práctico para examinar las instituciones de manera holística. En su conjunto, los Objetivos y sus metas constituyen un mapa que los países pueden utilizar para definir las fuentes de información de todos los sectores que resultan pertinentes para evaluar los progresos realizados en las dimensiones institucionales.

I. Introducción

1. Las instituciones son primordiales para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De hecho, ocupan un lugar destacado en la Agenda 2030 y los Objetivos, ya que se mencionan como tema intersectorial en muchos de los Objetivos y también son parte fundamental del Objetivo 16, consistente en promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Muchos Estados Miembros consideran prioritario reforzar las instituciones nacionales para cumplir los Objetivos, como queda patente en la información que presentan de forma voluntaria al foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible.

2. En su 17º período de sesiones, el Comité de Expertos en Administración Pública decidió incluir en el programa de su 18º período de sesiones el balance de los progresos realizados en la consecución del Objetivo 16. Esa decisión también guarda relación con el primer examen del Objetivo 16, que el foro político de alto nivel efectuará en julio de 2019.

3. En la presente nota se trata de hacer balance de los acontecimientos ocurridos en el plano nacional en relación con determinados principios institucionales que se mencionan en las metas del Objetivo 16, a saber: a) la transparencia, incluido el acceso a la información; b) la participación y la inclusividad en los procesos de adopción de decisiones; y c) la rendición de cuentas. Esos principios son aplicables a las instituciones en general, tanto en el plano sistémico como en lo que respecta a Objetivos concretos, y constituyen un subconjunto de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible que presentó el Comité y que el Consejo Económico y Social hizo suyos en 2018^{1,2}.

4. En la presente nota se destacan las dificultades conceptuales y prácticas que existen para definir y medir los progresos realizados en esas dimensiones. Además, se incluyen los resultados de estudios sobre las tendencias mundiales y la evolución institucional en el plano nacional de los últimos dos decenios, así como información acerca de lo que se conoce sobre la eficacia y la repercusión de varias iniciativas³. Por último, se ofrecen conclusiones que podrían servir de base para los debates del Comité sobre esas cuestiones.

5. La presente nota se centra en el sector público, así que no se analiza el papel que desempeñan los Estados en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector privado —esfera sumamente importante para lograr los Objetivos—, sino que, en su lugar, se examinan, si bien de manera limitada, mecanismos de gobernanza híbridos, como las alianzas de múltiples interesados.

¹ Véase la resolución 2018/12 del Consejo Económico y Social, párr. 10, y *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2005, Suplemento núm. 24 (E/2018/44-E/C.16/2018/8)*, párr. 31.

² Debido a la limitación de espacio, los acontecimientos relativos a otros principios o dimensiones institucionales clave, como la no discriminación y la lucha contra la corrupción, no se incluyen en el presente documento, si bien se examinarán en próximos informes de la División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, como la edición de 2019 del informe mundial sobre el sector público.

³ En el presente documento la eficacia se examina únicamente en relación con los mecanismos institucionales pertinentes para la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, pero no se tratan de manera específica las dimensiones de ese concepto definidas por el Comité en sus principios de gobernanza eficaz, a saber, la competencia, la formulación de políticas sólidas y la colaboración.

II. Dificultades para medir los progresos realizados en diversas dimensiones institucionales

6. A la hora de analizar los aspectos institucionales del Objetivo 16, existen varias dificultades que obstaculizan la tarea de definir los progresos realizados en esas dimensiones. Dado que esas dificultades repercuten en todo intento de examinar las tendencias mundiales, se describen sucintamente a continuación.

7. Como ocurre en otros ámbitos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la labor relativa a los temas de que trata el Objetivo 16 se remonta a mucho antes de que se aprobaran los Objetivos. La transparencia, la rendición de cuentas, la participación y demás principios institucionales son conceptos amplios que son entendidos de manera diferente por académicos y especialistas de distintas disciplinas. Las diversas comunidades de expertos, incluidas las instituciones internacionales que promueven la labor relativa a la gobernanza, adoptan diferentes mapas semánticos de esos conceptos.

8. En general, es difícil definir los progresos realizados en cualquiera de las dimensiones institucionales examinadas en la presente nota. Uno de los motivos es que *a priori* no está claro que convenga que se produzcan cambios en esas dimensiones en uno u otro sentido, ya que podrían surgir tensiones con otros principios institucionales o de derechos humanos. Por ejemplo, para definir el grado “apropiado” de transparencia en un entorno dado, es necesario encontrar un equilibrio entre las consideraciones de privacidad y las de seguridad, entre otros factores, y, lo que es muy importante, distintos grupos de la sociedad pueden tener perspectivas muy diferentes sobre dónde está ese equilibrio. La combinación de visiones del mundo varía de una sociedad a otra, como también lo hacen las opciones institucionales que mejor reflejan el consenso social. Además, el equilibrio entre principios puede variar a lo largo del tiempo en todos los países, a raíz de los acontecimientos sociales, políticos o tecnológicos.

9. El segundo motivo son las relaciones que existen entre los principios institucionales analizados en el presente documento. Entre ellos hay múltiples y dinámicas interacciones causales, y el contexto es clave para entender cómo interactúan y qué resultados producen (por ejemplo, mejores servicios o confianza). A título ilustrativo, cabe mencionar que un cambio institucional que genera mayor transparencia en un contexto puede producir un efecto diferente en otro contexto. Por ello, suele ser difícil definir de forma inequívoca las bases de referencia o la situación actual de cada uno de ellos.

10. En lo concerniente a cada dimensión, sigue habiendo debates conceptuales sobre qué es importante para obtener resultados en materia de desarrollo, es decir, la relación entre la mejora de las instituciones y los procesos en una esfera dada (por ejemplo, el acceso a la información) y su repercusión en la sociedad (por ejemplo, mejor acceso a los servicios públicos o menos corrupción). Ello se traduce en dificultades para definir inequívocamente los progresos que se realicen en cuanto a los principios amplios —como la rendición de cuentas o la transparencia— de una manera que sea válida en todo contexto y momento. Por consiguiente, los progresos únicamente se pueden definir de modo significativo en relación con contextos y dinámicas políticas e institucionales locales. El Comité reconoció esa heterogeneidad y esa dependencia del contexto nacional cuando elaboró sus principios de gobernanza eficaz.

11. El Objetivo 16 engloba un conjunto de diversos ámbitos en los que la labor de medición se ha desarrollado independientemente, en cada uno de los cuales existen debates conceptuales sobre qué es lo que se debe medir y cómo. A raíz de ello, en relación con cada principio institucional examinado en el presente documento se han elaborado varios indicadores e índices para medir diferentes dimensiones y

subdimensiones. Los indicadores elaborados por diferentes iniciativas tienen distinto alcance, son producto de diferentes teorías o hipótesis sobre la gobernanza y apoyan diferentes agendas en materia de progresos. La mayoría de los indicadores son complejos y pueden ser difíciles de interpretar fuera de su contexto. Las metodologías de elaboración de los índices tienden a cambiar con bastante frecuencia, lo que hace que sea complicado consultar las series de datos a largo plazo. Una consecuencia de la existencia de múltiples enfoques es que, en ocasiones, diferentes estudios de una misma cuestión pueden revelar tendencias opuestas⁴.

12. La tarea más difícil es medir la eficacia y la repercusión de los mecanismos institucionales. En términos generales, la eficacia de las instituciones públicas es la medida en que son capaces de lograr los objetivos para los que fueron creadas. La eficacia siempre se define con respecto a un objetivo o una meta externos. En el contexto de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la eficacia de las instituciones se debería medir en relación con el grado en que contribuyen a la consecución de Objetivos y metas concretos. Se debe distinguir entre dos grados o tipos de eficacia: los resultados inmediatos, es decir, la medida en que las instituciones son capaces de cumplir los propósitos para los que se crearon, y la repercusión en sentido amplio, es decir, la medida en que las instituciones contribuyen a lograr mejores resultados para los ciudadanos en materia de calidad de vida, servicios públicos, participación cívica y otras dimensiones del bienestar. En el cuadro 1 se presentan ejemplos de preguntas genéricas y ámbitos de interés relacionados con la medición de los insumos, los procesos, los productos, los resultados y la repercusión de los principios institucionales analizados en la presente nota.

13. Los estudios que se llevan a cabo en el campo de la gobernanza tienden a centrarse sobre todo en los insumos y los procesos, menos en los resultados y menos aún en la repercusión. Existen evaluaciones cualitativas de un gran número de iniciativas relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, pero los metanálisis de ellas son escasos e infrecuentes (los que conocen los autores se mencionan en secciones posteriores de la presente nota).

⁴ Se presenta un análisis de los indicadores relacionados con el Objetivo 16 en otro informe de la secretaría preparado para el 18º período de sesiones del Comité, relativo a la vinculación de los principios de la gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible con prácticas y resultados (E/C.16/2019/4).

Cuadro 1
Preguntas para evaluar la eficacia de las iniciativas relacionadas con los principios institucionales del Objetivo 16

<i>Principio institucional</i>	<i>Insumos y procesos</i>	<i>Productos</i>	<i>Resultados</i>	<i>Repercusión</i>
Acceso a la información	Aprobación de leyes sobre el acceso a la información y creación de las instituciones conexas Adaptación de las organizaciones para que cumplan las obligaciones previstas en las leyes sobre el acceso a la información, entre otras cosas en materia de recursos y desarrollo de la capacidad	Número de solicitudes de información presentadas a instituciones públicas Resultados de las solicitudes de información Medidas de cumplimiento de esas leyes en diferentes instituciones	Volumen y tipo de la información proporcionada a lo largo del tiempo Uso dado por los solicitantes a la información recibida Cambios en la conducta del funcionariado y los organismos públicos	¿Siente la ciudadanía que está empoderada para solicitar información al Gobierno? ¿Ha contribuido la información a mejorar el debate público? ¿Ha contribuido la información a mejorar la rendición de cuentas en el sector público? ¿Ha contribuido la información a mejorar los servicios públicos o la eficacia de las instituciones públicas?
Transparencia	Iniciativas nacionales sobre datos gubernamentales abiertos Adopción de marcos jurídicos que obliguen o alienten a divulgar información (selectivamente o no)	Información producida y publicada por entidades públicas Medidas de cumplimiento de la ley	Tipos de información que está más o menos disponible que en el pasado Cambios en la percepción de la transparencia	¿Es pertinente y útil para la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y las empresas la información que se divulga en el marco de iniciativas de datos gubernamentales abiertos o en cumplimiento de la ley? ¿Ha contribuido la divulgación de información a mejorar los servicios públicos? ¿Ha contribuido la divulgación de información a mejorar la rendición de cuentas gubernamental?
Procesos de adopción de decisiones inclusivos y participativos	Cambios en el marco jurídico en lo relativo a la participación Creación de canales y mecanismos participativos Cambios orgánicos para que las instituciones públicas	Número de actos y canales participativos creados Número de personas de diferentes grupos sociales que hacen uso de los mecanismos participativos	Repercusión de la participación en la adopción de decisiones y la asignación de recursos Contribución de la participación a que los servicios públicos respondan mejor a las necesidades de la	¿Qué alcance tiene el espacio cívico para los procesos participativos? ¿De qué manera están cambiando los procesos participativos la dinámica social, incluida la participación cívica?

<i>Principio institucional</i>	<i>Insumos y procesos</i>	<i>Productos</i>	<i>Resultados</i>	<i>Repercusión</i>
	implementen y gestionen mecanismos participativos		ciudadanía y tengan una mayor calidad Cambios en la conducta del funcionariado en cuanto a su interacción con la ciudadanía Cambios en la percepción de la participación y el empoderamiento entre la ciudadanía	¿Cómo se ven afectadas las relaciones de poder por los procesos participativos? ¿Han contribuido los procesos participativos a aumentar la confianza en el Gobierno?
Rendición de cuentas	Disposiciones constitucionales o jurídicas relativas a la rendición de cuentas gubernamental Cartas de la administración pública Procesos institucionales de rendición de cuentas (por ejemplo, relativos al desempeño)	Cumplimiento de los procesos oficiales de presentación de informes y supervisión gubernamentales Implementación de medidas relacionadas con la rendición de cuentas en la administración pública	Resultados de los procesos oficiales de supervisión, incluidas posibles sanciones Resultados de los mecanismos internos de rendición de cuentas en las entidades públicas	¿Se ha fortalecido el sistema institucional de equilibrio de poderes? ¿Cómo han cambiado la cultura del trabajo y la motivación en la administración pública? ¿Responde mejor el funcionariado a las necesidades del público?

III. Tendencias y eficacia de los aspectos institucionales

A. Transparencia

14. A los fines de la presente nota, se puede definir la transparencia como el principio de permitir que el público obtenga información sobre las operaciones, estructuras, procesos de adopción de decisiones, resultados y desempeño del sector público. Engloba múltiples subdimensiones y ámbitos de especialización. En la presente nota se analizan cuatro categorías de transparencia: los marcos de acceso a la información; la divulgación obligatoria de información (también denominada transparencia selectiva); la divulgación de información por parte de los Gobiernos de manera proactiva y voluntaria, incluidos datos gubernamentales abiertos; y la transparencia fiscal.

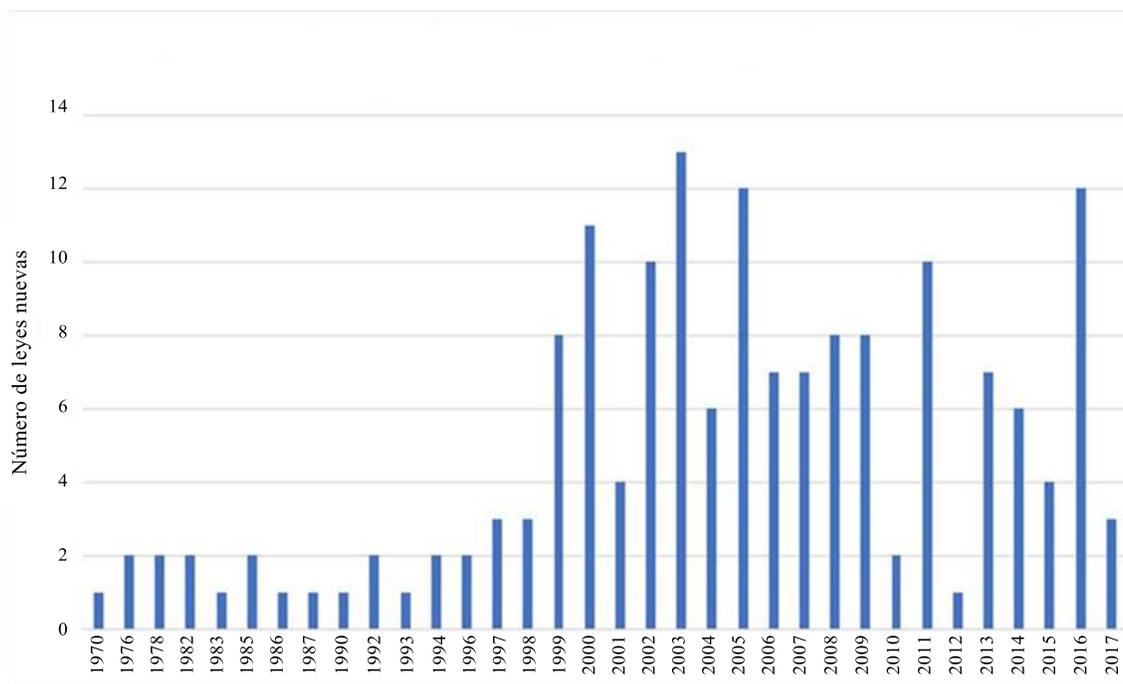
Marcos de acceso a la información

15. Si bien el acceso a la información está estrechamente vinculado con la transparencia y en ocasiones se considera que forma parte de ella, sus orígenes guardan relación con los derechos humanos. La noción del derecho a la información se incluye en la legislación internacional desde que en 1948 se firmó la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 19 versa sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Desde entonces se han elaborado varios instrumentos jurídicos internacionales, algunos de ellos en el plano regional, como la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus), que se aprobó en 1998. La formulación de regímenes nacionales sobre el acceso a la información comenzó antes que otros movimientos modernos sobre la transparencia.

16. En el ámbito nacional, el ejercicio del derecho a la información se regula mediante leyes sobre el acceso a la información (que también se conocen como leyes sobre el derecho a la información o sobre la libertad de información). Además, a menudo existen leyes sectoriales (por ejemplo, sobre el medio ambiente, la protección de los consumidores, la lucha contra la corrupción o las adquisiciones públicas) que regulan el acceso a tipos concretos de información. En 2017, habían aprobado leyes o políticas sobre el derecho a la información 118 países, de los que 113 habían aprobado leyes y 5, políticas o decretos nacionales (véase también la fig. I). Además, en 90 países se mencionaba el derecho a la información en las constituciones nacionales, y más de 40 estaban en proceso de aprobar proyectos de ley sobre el derecho a la información que se encontraban en fases de tramitación más o menos avanzadas.

17. Existen varias dificultades para aplicar los instrumentos internacionales y nacionales. En los instrumentos internacionales, las disposiciones relativas al acceso a la información suelen ser de carácter general y no incluyen datos prácticos sobre cómo aplicarlos o hacerlos cumplir en el plano nacional. Además, muchos de ellos son vagos o solo establecen unas normas mínimas —que a menudo conciernen, sobre todo, a los procedimientos—, si bien no impiden que los países adopten medidas de mayor alcance. Por otro lado, es frecuente que los términos incluidos en los instrumentos internacionales se presten a interpretaciones. Incluso cuando las disposiciones son claras a la hora de crear ciertos derechos y obligaciones, los países no siempre las aplican de manera efectiva. Por otra parte, las deficiencias internas de los sistemas jurídicos nacionales pueden disminuir la posible repercusión de los instrumentos internacionales.

Figura I
Elaboración de leyes o decretos nacionales o federales sobre la libertad de información entre 1970 y 2017



Fuente: Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta (2017), lista de países que garantizan el derecho de acceso a la información mediante leyes o decretos nacionales o federales.

18. Si bien existen leyes sobre el acceso a la información en muchos países, no todas se aplican de manera efectiva. Entre los principales problemas cabe destacar el incumplimiento de esas leyes, el hecho de que las autoridades no las hagan cumplir y el hecho de que el seguimiento de su aplicación sea deficiente. En muchos países se deniegan con frecuencia las solicitudes de información. Los principales obstáculos a la aplicación son la existencia de marcos jurídicos poco claros, la falta de independencia de los órganos de supervisión, la falta de voluntad política de aplicar la ley, la falta de recursos humanos y financieros, la inexistencia de actividades de formación y desarrollo de la capacidad para el funcionariado, la ineficacia de los sistemas de gestión y la poca sensibilización pública sobre los derechos de la ciudadanía.

19. Como ilustran los estudios longitudinales de los regímenes nacionales de acceso a la información, con la llegada de la obligación de proporcionar información, los Gobiernos y las instituciones públicas han adaptado sus prácticas de maneras que no siempre fomentan la transparencia. El aumento de la transparencia nominal puede ir acompañado de múltiples modalidades de restricciones del tipo de material que se divulga. En un contexto más amplio, los avances en la transparencia gubernamental pueden ir a la par de amenazas a la privacidad y del aumento de la vigilancia.

20. En general, los instrumentos internacionales y los regímenes de acceso a la información derivados de ellos no obligan a que el sector privado divulgue información, ni siquiera al llevar a cabo misiones relacionadas con la función pública o al prestar servicios públicos. Una de las razones que se puede esgrimir para impedir el acceso a la información es la confidencialidad comercial (por ejemplo, en cuanto a la información sobre contaminantes de instalaciones industriales). Ocurre lo mismo

en el caso de los organismos asociados a un ministerio dado pero que son independientes de él. No obstante, en algunos países se ha ampliado el alcance de las leyes sobre el acceso a la información para incluir a las entidades privadas en condiciones específicas (por ejemplo, las organizaciones privadas que reciben fondos públicos) y de sectores concretos.

21. En la actualidad existen relativamente pocas investigaciones y datos empíricos sobre la eficacia de los instrumentos relativos al acceso a la información. La mayoría de los estudios realizados conciernen al funcionamiento de los regímenes de acceso a la información y se centran en los procesos de las instituciones públicas y en el cumplimiento por parte de estas de sus obligaciones. Varios estudios se han centrado en la repercusión de las leyes sobre el acceso a la información en el cambio institucional. Por ejemplo, en un estudio de gran envergadura llevado a cabo en 2006 por la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta se constató que, en líneas generales, la existencia de leyes sobre la libertad de información aumentaba la disposición a responder del funcionariado. Los estudios de casos han demostrado que las leyes sobre el acceso a la información pueden generar cambios sociales positivos, especialmente cuando se combinan con la participación y el empoderamiento, por ejemplo en las iniciativas de rendición de cuentas social.

Divulgación obligatoria de información

22. Gran parte de la información divulgada por los organismos públicos y las empresas privadas que prestan servicios públicos se deriva del cumplimiento de las leyes y reglamentos pertinentes por parte de esas entidades. Ese es el caso de la información contable que publican las empresas, los datos de rendimiento escolar que publican los ministerios de educación, los indicadores de la calidad del agua que publican los servicios públicos de suministro, la información que figura en las etiquetas de los alimentos y las disposiciones incluidas en productos financieros (por ejemplo, las hipotecas) que divulgan las entidades financieras. En muchos sectores, la transparencia obligatoria ha aumentado con los años, a menudo en respuesta a objetivos relativos a la mejora de la rendición de cuentas o la obtención de mejores resultados para la ciudadanía. Dado que la transparencia selectiva abarca una gran diversidad de esferas, no existe ningún inventario mundial, ni siquiera nacional, de esas disposiciones.

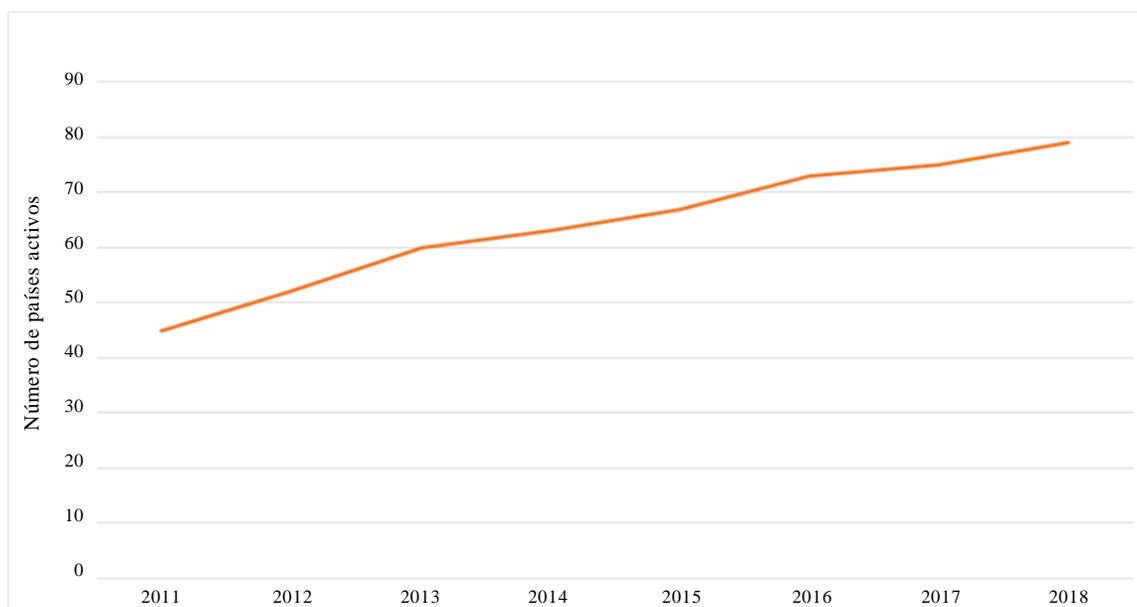
23. En cuanto a la eficacia, muchas de las evaluaciones de las estrategias de divulgación y su repercusión en la sensibilización pública, las decisiones de los consumidores, la salud y la educación, la calidad de los servicios públicos y otros ámbitos se han llevado a cabo de manera fragmentaria y, a menudo, sectorial. Esas iniciativas han tenido resultados muy diversos que, con frecuencia, guardan relación con características detalladas de su diseño y aplicación. Por ejemplo, la decisión sobre qué información se ha de divulgar y sobre cómo se ha de presentar esa información suele influir en gran medida en la repercusión de la iniciativa en cuestión.

Divulgación proactiva y datos gubernamentales abiertos

24. En el último decenio se han hecho avances enormes en cuanto a la publicación proactiva de datos gubernamentales en los sitios web de los Gobiernos. Muchos de estos ya ofrecen información y servicios transaccionales en línea. Por ejemplo, en 2018, la mayoría de los países disponían de instrumentos de adquisiciones electrónicas, cuyo uso se ha extendido rápidamente en los últimos años. En 2018 eran 139 los países que habían ido un paso más allá e implementado iniciativas de datos gubernamentales abiertos que ponían datos a disposición del público en portales centrales, mientras que en 2014 solamente existían 46 de esas iniciativas. La mayoría de esos portales presenta los datos en formato legible por máquina, con arreglo a los estándares de datos gubernamentales abiertos aceptados comúnmente. Varias

organizaciones hicieron un seguimiento del tipo de datos que publican diferentes Gobiernos en el marco de esas iniciativas. La Alianza para el Gobierno Abierto, que se puso en marcha en 2011, ha promovido con gran visibilidad el gobierno abierto, incluidos los datos gubernamentales abiertos. En 2018 eran miembros de la Alianza 79 países (véase la fig. II).

Figura II
Evolución de la composición de la Alianza para el Gobierno Abierto entre 2011 y 2018



Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto, 2018.

25. Parece que no se ha hecho ninguna evaluación mundial de la eficacia de las iniciativas de datos gubernamentales abiertos, entre cuyos supuestos beneficios cabe destacar el valor añadido para los agentes no gubernamentales, especialmente el sector privado, la transparencia y la mejora de la rendición de cuentas. No obstante, los datos relativos a países concretos parecen indicar que esos objetivos no siempre se logran. El hecho de que el sector privado local y la ciudadanía no demanden datos abiertos puede deberse a que no participan en grado suficiente en la concepción y el diseño de esas iniciativas. Las iniciativas internacionales que hacen un seguimiento de la evolución de los datos gubernamentales abiertos señalan que existe una desconexión entre los datos que se publican y las necesidades de diferentes grupos de la sociedad. Si bien se suele proclamar que los datos gubernamentales abiertos promueven la rendición de cuentas gubernamental, quienes critican ese movimiento han expresado preocupación porque los Gobiernos dan prioridad a divulgar una gran cantidad de datos brutos no estructurados que la población de a pie no puede utilizar fácilmente. Los expertos han indicado que es necesario desarrollar la capacidad de la población para interpretar los datos que se publican (por ejemplo, mediante organizaciones no gubernamentales, que pueden actuar de intermediarias, o la prensa). También expresan preocupación porque los Gobiernos pueden usar el concepto de gobierno abierto para dar la impresión de ser más abiertos, pero, en la práctica, seguir actuando sin transparencia y sin rendir cuentas.

Transparencia fiscal y presupuestaria

26. La transparencia fiscal y presupuestaria tiene un largo historial. La transparencia presupuestaria está englobada en la fiscal, que también incluye la transparencia en cuestiones de tributación y otros ámbitos. La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal elaboró en 2012 los Principios de Alto Nivel para la Participación, la Rendición de Cuentas y la Transparencia Fiscal, de los que la Asamblea General tomó nota en su resolución [67/218](#).

27. Hay varias instituciones internacionales que hacen un seguimiento de la transparencia presupuestaria. Quizás la fuente de información periódica más conocida sobre las prácticas nacionales en ese ámbito sean las encuestas de presupuesto abierto de la organización no gubernamental internacional International Budget Partnership. Según esa entidad, la disponibilidad pública de información presupuestaria a nivel mundial mejoró de manera lenta pero continua desde 2008 hasta 2015, pero empeoró entre 2015 y 2017. En conjunto, parece que en la actualidad está disponible más información presupuestaria que hace un decenio, pero las prácticas de divulgación varían en gran medida entre países y entre regiones.

28. La transparencia presupuestaria engloba otras dimensiones, además de los datos compilados en encuestas internacionales. Normalmente, algunas partes de los ingresos y gastos gubernamentales se gestionan fuera del presupuesto principal (por ejemplo, en fondos para fines especiales creados para recibir y gestionar los ingresos derivados de recursos naturales, o ciertos ingresos fiscales), y es posible que la información sobre esos fondos sea menos transparente que la relativa al presupuesto principal y que no sea objeto de seguimiento por parte de las iniciativas internacionales.

29. En lo relativo a la transparencia, la información sobre los ingresos gubernamentales (y los gastos conexos) derivados de recursos naturales ha recibido una gran atención debido a la importancia de esos ingresos para los bienes y recursos públicos de muchos países. A título ilustrativo, se han puesto en marcha iniciativas de transparencia específicas en las industrias extractivas, entre las cuales la más conocida es la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, establecida en 2003. En noviembre de 2015, 31 países cumplían lo previsto en la Iniciativa y otros 49 eran candidatos a hacerlo. En total, 49 países habían divulgado pagos e ingresos por valor de unos 1,67 billones de dólares en más de 200 informes presentados en el marco de la Iniciativa, y más de 90 grandes empresas relacionadas con el petróleo, el gas y la minería se habían comprometido a apoyar la Iniciativa. Si bien la Iniciativa ha sido objeto de numerosos estudios, las investigaciones parecen estar divididas en cuanto a su repercusión en la gobernanza y sus resultados para la ciudadanía.

30. Otro motivo de preocupación es la falta de transparencia de los Gobiernos en cuanto a las alianzas público-privadas. Cada vez son más los países que publican información de manera proactiva sobre esas alianzas, y varios países han creado portales para divulgar información no confidencial sobre los contratos concernientes a ellas. La divulgación proactiva de datos sobre las concesiones, incluidos los contratos, las licencias y los datos geospaciales conexos, ha aumentado en todo el mundo, y es promovida específicamente por entidades colaborativas como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. No obstante, no existe ningún estándar universal para la divulgación de información sobre las concesiones madereras, mineras y agrícolas, lo que suele ocasionar problemas de calidad de los datos.

Conclusiones generales sobre la transparencia

31. Los datos empíricos ofrecen una panorámica polifacética sobre los éxitos y los efectos que se pueden lograr con las iniciativas de transparencia. Los resultados

demuestran que la transparencia podría ser un importante factor disuasorio de la corrupción, pero la relación entre ambas no está clara. El aumento de la transparencia fiscal parece estar relacionado con una gestión financiera y adquisiciones públicas de mayor calidad. La eficacia de la transparencia a la hora de alentar la rendición de cuentas y el desempeño gubernamentales varía mucho en función de cada caso, y tampoco existen tendencias universales en cuanto a la repercusión de la transparencia en la participación de la ciudadanía, la confianza en el gobierno y la satisfacción de la población.

32. Hasta hace poco, los movimientos que promueven el derecho a la información y los datos gubernamentales abiertos evolucionaron de manera independiente. En los últimos tiempos, algunos Gobiernos han tendido a destacar las iniciativas de datos gubernamentales abiertos, en ocasiones minimizando la importancia de los marcos de acceso a la información o sugiriendo que son redundantes. No obstante, los dos tipos de mecanismos se complementan entre sí: las leyes sobre el acceso a la información constituyen a menudo la base en que cimentar las iniciativas de datos gubernamentales abiertos. También permiten acceder a datos que podrían no ser divulgados espontáneamente por los Gobiernos, pero que son cruciales para que las partes interesadas les exijan cuentas. El desafío en el futuro será cómo establecer la infraestructura de transparencia apropiada y las condiciones necesarias para mejorar la repercusión de las iniciativas de transparencia de todo tipo.

B. Procesos de adopción de decisiones inclusivos y participativos

33. Las nociones transmitidas por los términos utilizados en la meta 16.7 del Objetivo 16 engloban conceptos de uso común, como la implicación, la participación y la gobernanza colaborativa, o se intersecan con ellos. En esta sección no se aborda la participación indirecta mediante sistemas representativos, sino únicamente la participación directa.

34. En los últimos decenios han surgido numerosos mecanismos participativos en muchos países y campos, de múltiples formas y en diferentes ámbitos geográficos. En el cuadro 2 se ofrecen ejemplos de diferentes tipos de mecanismos clasificados en función de tres variables, a saber: consulta frente a poder de decisión; sectorial frente a intersectorial; y ámbito geográfico. En la presente nota se considera únicamente un subconjunto de esas categorías.

Cuadro 2

Ejemplos de mecanismos participativos

	<i>Actividades de consulta</i>		<i>Participación en la adopción de decisiones</i>	
	<i>Ámbito nacional</i>	<i>Ámbito local</i>	<i>Ámbito nacional</i>	<i>Ámbito local</i>
Intersectoriales	Consejos económicos y sociales nacionales Consejos de desarrollo sostenible nacionales	Actividades locales relativas al Programa 21	Consultas oficiales (abiertas) en los procesos sobre políticas	Planificación y presupuestación participativas
Sectoriales	Comités consultivos y consejos sectoriales	Evaluaciones de los efectos sociales Evaluaciones del impacto ambiental	Alianzas entre múltiples interesados Coproducción de los servicios públicos	Gestión participativa, individual o conjunta, de los recursos naturales

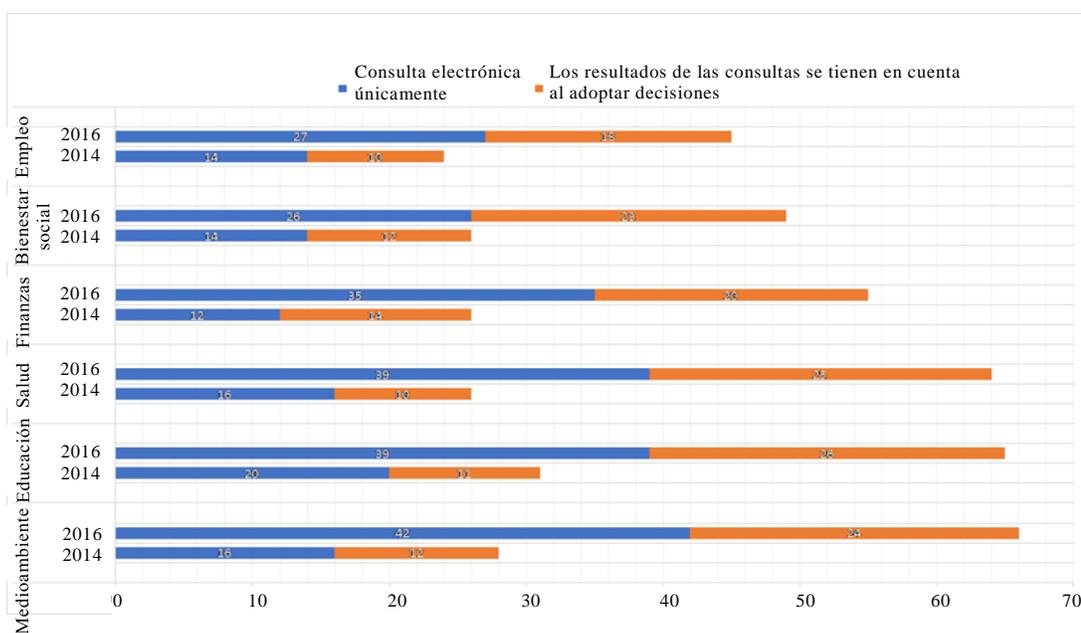
Nota: Algunos mecanismos son pertinentes a nivel tanto nacional como local.

Consultas oficiales en los procesos sobre políticas

35. Muchos Gobiernos han implantado procesos para consultar a las partes interesadas en diferentes fases de la elaboración de políticas nuevas. La evolución en este ámbito se sigue de diferentes maneras. Por un lado, los indicadores mundiales de buen gobierno del Banco Mundial tienen un componente sobre la participación pública en la adopción de decisiones, mientras que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos incluye en sus publicaciones de la serie *Government at a Glance* indicadores sobre la participación en la elaboración de políticas. No obstante, los indicadores utilizados en ambas organizaciones no son fáciles de comparar. Con el *Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico* se lleva haciendo desde 2012 un seguimiento de la participación electrónica en 193 países, y en él se distingue entre la provisión de información, la consulta y la consideración de los resultados de las consultas en la adopción de decisiones. Las tendencias muestran que ha aumentado el número de países que utilizan las consultas electrónicas y que los Gobiernos suelen indicar el modo en que esas consultas han influido en las decisiones (véase la fig. III).

Figura III

Número de países que llevaron a cabo consultas electrónicas en diferentes esferas normativas entre 2014 y 2016



Fuente: Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico, 2014 y 2016.

Mecanismos de consulta intersectoriales

36. A nivel sistémico (intersectorial), los mecanismos de consulta adoptan la forma de consejos consultivos “corporativistas” tradicionales, como los consejos económicos y sociales, y estructuras relacionadas con la tradición del desarrollo sostenible, como los consejos nacionales de desarrollo sostenible. Las instituciones del primer tipo, que existen en todo el mundo, desempeñan una función consultiva y han tenido efectos diversos. Las instituciones del segundo tipo surgieron tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, y han sido foco de atención renovada desde la aprobación de la Agenda 2030. Esas instituciones se han generalizado y muchos consejos participan activamente en los mecanismos institucionales de implementación de los Objetivos

de Desarrollo Sostenible en el plano nacional. En comparación con los consejos económicos y sociales, la eficacia y los efectos de los consejos nacionales de desarrollo sostenible no se han documentado en gran medida.

Participación a nivel sectorial

37. A lo largo de los años, muchos países han puesto en marcha mecanismos consultivos a nivel sectorial. Como se indica en la edición de 2018 del informe mundial sobre el sector público, entre ellos se cuentan una gran variedad de mecanismos y canales de participación institucionales. Entre los tipos de estructuras de participación de las partes interesadas que se utilizan en diversos sectores cabe destacar las redes y plataformas de múltiples interesados, los comités o consejos multisectoriales y los comités consultivos y de expertos. También se efectúan consultas mediante audiencias públicas, talleres y reuniones abiertas, o incluyendo a las partes interesadas en los equipos responsables de preparar las políticas, los planes o los programas. El grado de implicación de las partes interesadas y las estructuras y enfoques utilizados varía de un sector a otro y de un país a otro.

38. No parece que exista ningún inventario mundial de los diferentes tipos de mecanismos consultivos utilizados, y tampoco se ha llevado a cabo un análisis sistemático de esos mecanismos. Tomando como ejemplo el sector del agua, por ser uno de los más estudiados, las investigaciones parecen indicar que los enfoques e instrumentos participativos han sido eficaces para promover el intercambio de información y las consultas para la planificación y, hasta cierto punto, la implementación de las políticas, pero lo han sido menos para impulsar formas de mayor implicación, como la colaboración y el empoderamiento.

39. Una gran variedad de mecanismos participativos va más allá de las consultas y se centran en la participación pública en la implementación, sobre todo en el plano local. La participación pública en los proyectos de infraestructura, los proyectos escolares de gestión y la participación comunitaria en la prestación de servicios de atención primaria son algunos de los mecanismos más estudiados en el contexto de los países en desarrollo, en particular porque los estudios fueron promovidos por donantes. Los datos sobre el grado de eficacia de esos mecanismos son contradictorios, en relación tanto con los resultados como con el empoderamiento de la ciudadanía y la sociedad civil. Los expertos han destacado recientemente que es importante mejorar la coordinación vertical en los mecanismos participativos orientados a la rendición de cuentas social.

40. La gestión participativa de los bienes comunes, como el agua, los bosques y las pesquerías, es un ámbito que ha evolucionado rápidamente en los últimos tres decenios. Esos mecanismos pueden surgir de manera espontánea o ser puestos en marcha por los Gobiernos. Por ejemplo, en los países en desarrollo, el traspaso a las comunidades rurales de los derechos sobre los bosques naturales comenzó en la década de 1980. No existe ningún inventario mundial de esos tipos de mecanismos.

41. Una gran parte de la bibliografía sobre la gestión comunitaria de los recursos naturales se centra en las condiciones en que la participación de las comunidades da lugar a una mayor sostenibilidad de los recursos. Muchos estudios de casos sugieren que la gestión comunitaria de los recursos naturales, con o sin la asistencia del Estado, es viable. No obstante, los resultados observados son sumamente heterogéneos y a menudo no son extrapolables a otros contextos. Los análisis realizados hasta la fecha sugieren que los objetivos de la sostenibilidad de los recursos y la mayor equidad en la distribución de los beneficios derivados del uso de los recursos no son siempre compatibles entre sí. También sugieren que los proyectos patrocinados por donantes en este ámbito se han basado con frecuencia en expectativas y plazos poco realistas y que a menudo tampoco han tenido en cuenta la complejidad de los contextos sociales

y políticos locales. Además, ponen de manifiesto que es importante establecer sistemas de rendición de cuentas claros y creíbles como condición previa para que los proyectos de gestión participativa salgan bien, así como establecer sistemas sólidos de seguimiento y evaluación.

Planificación y presupuestación participativas en el ámbito local

42. Los mecanismos participativos del ámbito local han evolucionado rápidamente en todo el mundo en los últimos dos decenios. El más conocido es la presupuestación participativa, que se llevó a cabo por primera vez en 1989 en Porto Alegre (Brasil) y posteriormente fue adoptada en muchos municipios brasileños. A diferencia del experimento original del Brasil, muchas de las versiones posteriores de ese instrumento son puramente consultivas y no permiten decidir sobre la asignación de recursos a nivel municipal. Han surgido muchos mecanismos institucionales más, entre los que se cuentan diferentes formas de planificación participativa y audiencias públicas. Incluso dentro de cada categoría existe una gran variedad de diseños, grados de poder de decisión y modalidades de participación, y también varían de manera considerable las funciones relativas que desempeña en estos mecanismos cada ciudadano o ciudadana frente a la sociedad civil organizada u otros grupos organizados.

43. La presupuestación participativa ha sido el más estudiado de esos tipos de mecanismos. No existe ningún inventario o repositorio mundial de iniciativas de presupuestación participativa, aunque el público sí tiene a su disposición inventarios parciales y repositorios de estudios de casos. Según los expertos, desde 2013 la presupuestación participativa se ha implementado en más de 2.500 gobiernos locales solo en América Latina. Entre 2000 y 2010, los experimentos europeos pasaron de ser apenas unos pocos a ser más de 200.

44. Se ha escrito mucho sobre los efectos de la presupuestación participativa en el Brasil. Se constató que, en su versión inicial: a) había repercutido positivamente en la asignación de recursos a las personas que vivían en la pobreza; b) había evitado que la asumieran como propia grupos sociales o sectores de la sociedad civil poderosos; y c) había reducido el clientelismo en la asignación local de recursos. Se le atribuyó además el mérito de haber acercado la administración pública a las preferencias de la ciudadanía. Entre los factores de éxito cabe mencionar también la firme voluntad política de las autoridades municipales, la existencia de unos criterios técnicos claros para la asignación de los recursos, la adopción del experimento en la reforma más amplia de la administración pública local y el impulso político para mejorar la justicia social.

45. En lo que respecta a otros países, parecen existir pocos datos sistemáticos de la repercusión de la presupuestación participativa. En una evaluación rápida de los datos sobre la presupuestación participativa en los países en desarrollo realizada recientemente por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se constató sistemáticamente que el mecanismo repercutía de forma positiva en la asignación presupuestaria, la prestación de servicios y la implicación pública. En cuanto a la repercusión de la presupuestación participativa en la eficiencia de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, los datos no son concluyentes, ya que se han registrado efectos tanto positivos como negativos.

C. Rendición de cuentas

46. En general, el término rendición de cuentas denota la obligación de una persona u organización de rendir cuentas de sus actividades y aceptar la responsabilidad por ellas. En cuanto concepto relacional, la rendición de cuentas abarca muchas variedades.

En la presente nota se trata únicamente la rendición de cuentas del sector público, y en particular cuatro variedades de ella, a saber: la rendición de cuentas de los Gobiernos mediante mecanismos oficiales de supervisión; la rendición de cuentas en el servicio público; la rendición de cuentas social; y la rendición de cuentas de las alianzas.

Rendición de cuentas de los Gobiernos mediante mecanismos oficiales de supervisión

47. Las formas de gobierno modernas incluyen mecanismos oficiales de supervisión. Dos mecanismos que son prácticamente universales son los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores, que en ambos casos ejercen, aunque con procesos diferentes, una función de supervisión sobre el poder ejecutivo, incluso con respecto a funciones gubernamentales básicas, como la presupuestación.

48. Los mandatos constitucionales encomendados a los parlamentos en materia de supervisión varían de un caso a otro, como también lo hacen el espacio político en que los parlamentos mantienen sus debates y los procesos que utilizan para ello. Por ejemplo, según los resultados de la *Encuesta de presupuesto abierto 2017*, de una muestra de 115 países, solo 29 habían debatido y aprobado en su órgano legislativo (en pleno o en comité) recomendaciones clave sobre política antes de que se presentara el presupuesto. En el proceso concerniente al presupuesto, los órganos legislativos tienen una capacidad de supervisión limitada, y su influencia es algo mayor en las fases de formulación y aprobación del presupuesto que en las de ejecución y auditoría. En una encuesta realizada en 2017 por la Unión Interparlamentaria (UIP) se constató que la mitad de los parlamentos de la muestra tenían sistemas para supervisar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos.

49. Entre las principales dificultades que existen para que la supervisión parlamentaria sea eficaz se cuentan la falta de recursos y personal para llevar a cabo análisis independientes de las cuestiones estudiadas; las brechas informativas entre los Gobiernos y los parlamentos; la falta de tiempo para examinar el presupuesto y otras cuestiones; la falta de voluntad en los Gobiernos para emprender la supervisión parlamentaria; y la existencia de incentivos que dificultan que los miembros de la mayoría parlamentaria cuestionen al Gobierno.

50. El alcance y la profundidad de la supervisión ejercida por las entidades fiscalizadoras superiores varía de un lugar a otro. Muchas de esas instituciones llevan a cabo auditorías de los resultados, pero muchas otras se limitan a hacer auditorías del cumplimiento y financieras. En el último decenio se ha registrado una tendencia clara a profesionalizar esas instituciones, pero no en todos los países. La escasez de recursos supone una limitación para las entidades fiscalizadoras superiores de muchos países, al igual que la falta de capacidad. Las organizaciones regionales e internacionales vinculadas a la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores han prestado apoyo en esa esfera, incluso sobre la cuestión de auditar la preparación de los Gobiernos para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y también la propia implementación. La *Encuesta de presupuesto abierto 2017* muestra que, en general, esas instituciones disfrutaban de un grado de independencia bastante elevado. Pese a esa conclusión, en muchos países la falta de independencia de esas instituciones es motivo de preocupación.

51. Se han llevado a cabo algunos estudios mundiales sobre la eficacia de las funciones de supervisión de los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores. En un número reducido de estudios observacionales se ha constatado que estas últimas son eficaces a la hora de frenar la corrupción. Existe un número reducido de pruebas de que el uso de auditorías especializadas, como las auditorías forenses o de los resultados, es eficaz para detectar y reducir la corrupción cuando se combina con

sanciones punitivas. Un indicador de la eficacia es el grado en que los Gobiernos aplican las recomendaciones incluidas en las auditorías y dimanantes de los debates parlamentarios y hacen un seguimiento de ellas. Esto ha sido problemático por igual en los países desarrollados y los países en desarrollo. En una encuesta reciente, la UIP constató que únicamente en torno a la mitad de los parlamentos encuestados disponía de sistemas para hacer un seguimiento de las recomendaciones que habían formulado a los Gobiernos, y menos de la mitad de los parlamentos habían llevado a cabo un examen de los resultados de su función de supervisión en los cinco años anteriores. Un factor fundamental que limita la eficacia es que no se publicite la labor de los órganos de supervisión; de hecho, muchas entidades fiscalizadoras superiores no tienen el mandato de publicar sus informes de auditoría. Los datos de que se dispone apuntan también a que sería beneficioso que los parlamentos y esas instituciones colaboren de manera más efectiva.

52. Los mecanismos de supervisión pueden utilizar la interacción con la sociedad civil y con cada ciudadano para aumentar la eficacia de su labor. Las auditorías sociales han combinado la participación con las auditorías para que los auditores puedan recoger información directamente de los ciudadanos en cuanto usuarios de servicios. La sociedad civil también puede servir como medio eficaz de publicitar y difundir las recomendaciones formuladas en las auditorías. Estas formas de interacción de las entidades fiscalizadoras superiores se han multiplicado en los últimos años, aunque no en todos los países. No parece existir ningún inventario mundial de esas iniciativas. Los resultados varían de un país a otro, pero muchos estudios de casos ponen de manifiesto que las auditorías sociales han sacado a la luz las prácticas corruptas de funcionarios públicos y han ayudado a mejorar la prestación de servicios públicos.

La rendición de cuentas en el servicio público

53. La rendición de cuentas en el servicio público se suele entender como una rendición de cuentas ascendente, es decir, ante los dirigentes políticos. En las reformas del servicio público efectuadas en los últimos decenios bajo la bandera de la nueva administración pública se ha concedido gran importancia al uso de mecanismos inspirados en el sector privado, como los marcos del desempeño, la remuneración basada en el desempeño y diversos procesos de presentación de informes, a fin de mejorar el desempeño y la rendición de cuentas. También se han introducido formas de rendición de cuentas descendente, es decir, ante la ciudadanía (que se considera usuaria), ejemplo de lo cual son las cartas de servicios públicos a disposición de la ciudadanía, los sistemas que permiten que el público haga un seguimiento de determinados procesos de interacción con los gobiernos, y los mecanismos de presentación de reclamaciones. El gobierno electrónico ha sido un elemento importante de esa tendencia, ya que permite proporcionar información relacionada con procesos administrativos y establecer mecanismos electrónicos que faciliten la interacción entre la ciudadanía y la administración pública.

54. No parece haber ninguna iniciativa mundial de seguimiento que abarque todos los aspectos de la rendición de cuentas en el servicio público. Se ha escrito mucho sobre la repercusión de las reformas del sector público efectuadas en los últimos tres decenios. Parece haber consenso en torno a que ha aumentado la rendición de cuentas mediante mecanismos de control interno y presentación de informes, como también lo han hecho los mecanismos de control externo (por ejemplo, sistemas de auditoría, defensorías del pueblo y sistemas de verificación del cumplimiento del derecho internacional y nacional). Al mismo tiempo, en muchos países la jerarquía de la rendición de cuentas se ha visto complicada por la multiplicación de los organismos reguladores y de otro tipo que son independientes de los ministerios. La repercusión de esas tendencias en el desempeño del servicio público ha sido objeto de debates.

La rendición de cuentas social

55. La rendición de cuentas social se define como la acción de la ciudadanía encaminada a exigir la rendición de cuentas directa (ajena a los sistemas electorales oficiales) del funcionariado público y los proveedores de servicios públicos por la prestación de esos servicios. Las iniciativas de rendición de cuentas social suelen incluir alguna forma de participación de la ciudadanía (por ejemplo, audiencias públicas) combinada con el acceso a la información. Este enfoque adquirió popularidad tras la publicación por parte del Banco Mundial de su *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, en que se defendía la rendición de cuentas de “vía corta”, mediante canales de rendición de cuentas directa entre los usuarios y los proveedores de servicios, frente a la rendición de cuentas de “vía larga”, en que los proveedores rinden cuentas por conducto de los funcionarios y políticos elegidos.

56. En las iniciativas de rendición de cuentas social se han utilizado diversos instrumentos que recogen las impresiones de la ciudadanía sobre los servicios recibidos y sobre el uso de los fondos públicos que deberían beneficiarla. Algunos ejemplos de ello son: a) las tarjetas de calificación ciudadana, que miden la satisfacción de cada persona con los servicios públicos; b) las tarjetas de puntuación comunitaria, que combinan el uso de las tarjetas de calificación de los usuarios de los servicios con las autoevaluaciones de los proveedores y medidas de seguimiento basadas en los resultados; c) los estudios de seguimiento del gasto público; d) el seguimiento comunitario, en que las comunidades hacen un seguimiento de las actividades de los organismos públicos; e) las auditorías sociales y las audiencias públicas; y f) los mecanismos de presentación de reclamaciones y compensación. Cada vez se utilizan más estrategias de rendición de cuentas basada en la ciudadanía para mejorar los servicios públicos. No obstante, no existe ningún inventario mundial de esas iniciativas.

57. Entre los beneficios que se les suelen suponer a las iniciativas de rendición de cuentas social cabe mencionar: a) el aumento de la satisfacción con los servicios públicos y de la rendición de cuentas por parte de los proveedores de servicios públicos; b) la reducción de la corrupción; y c) el incremento de la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Sin embargo, las investigaciones realizadas en los últimos dos decenios han demostrado que esos beneficios no se pueden dar por sentados. Hasta cierto punto, hay pruebas de que las iniciativas de rendición de cuentas social han sido eficaces en cuanto al logro de objetivos inmediatos, como aumentar la conciencia de la ciudadanía sobre sus derechos y sacar a la luz la corrupción. Por ejemplo, se ha constatado que, en los países en que se han utilizado, los estudios de seguimiento del gasto público y el seguimiento comunitario han sido útiles para sacar a la luz el desperdicio de los recursos. A diferencia de ello, en lo que respecta a la repercusión en la accesibilidad y la calidad de los servicios y en la generación de mejores resultados para los ciudadanos, los datos no son concluyentes y difieren de un lugar a otro. El grado en que los mecanismos de rendición de cuentas social son capaces de combatir la corrupción de manera estructural también es limitado; para que la corrupción disminuya estructuralmente, es necesario responder a las constataciones de las iniciativas de rendición de cuentas social mediante mecanismos oficiales de rendición de cuentas, tales como investigaciones de la corrupción y sanciones.

58. Las teorías más recientes sugieren que los enfoques estratégicos amplios que abarcan varios aspectos de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación podrían superar las limitaciones inherentes a los casos de éxito en este ámbito, que son específicos y localizados. En particular, los expertos subrayan que es importante que las iniciativas de rendición de cuentas social se combinen con el empoderamiento (incluido el jurídico) de la ciudadanía; que la sociedad civil se organice para ayudar a la ciudadanía a movilizarse y a ser consciente de sus derechos; que existan paladines

de las reformas de la rendición de cuentas en el Gobierno; y que la prensa sea dinámica y pueda dar publicidad a las conclusiones de los proyectos de rendición de cuentas social.

Rendición de cuentas de las alianzas de múltiples interesados y las alianzas público-privadas

59. Las alianzas de múltiples interesados a nivel sectorial han adquirido cada vez más prominencia en los últimos decenios. En ese tiempo también se ha prestado más atención al papel que la filantropía y las alianzas filantrópicas pueden desempeñar a favor del desarrollo sostenible por medios tanto financieros como no financieros. Las alianzas están motivadas por factores y objetivos diversos, se sustentan en estructuras de gobernanza variadas y se enfrentan a dificultades operacionales específicas. En el contexto de la implementación de la Agenda 2030 se han depositado grandes esperanzas en esas alianzas, y, de hecho, varios países han presentado marcos para el establecimiento de alianzas entre múltiples interesados en relación con los Objetivos.

60. En los últimos años se han acumulado las pruebas de la eficacia y la repercusión de las alianzas entre múltiples interesados. Algunas de esas alianzas han sido proclamadas como casos de éxito, especialmente las que pertenecen al sector de la salud. No obstante, preocupa que a veces esas alianzas puedan estar reñidas con la integración y la coherencia de las políticas a nivel nacional, al igual que puede ocurrir en el caso de la ayuda para el desarrollo. En términos más generales, dada la prominencia de las alianzas de múltiples interesados en el contexto de la Agenda 2030, se han hecho llamamientos a definir claramente los principios con arreglo a los cuales deben operar esas alianzas. Ello es reflejo de la opinión generalizada de que es necesario definir con más claridad los mecanismos de gobernanza de esas alianzas, incluso en lo que respecta a la transparencia y la rendición de cuentas.

61. La rendición de cuentas de las alianzas público-privadas lleva decenios recibiendo atención. Las esferas más preocupantes han sido la calidad y la asequibilidad de los servicios que prestan a la ciudadanía; el costo que suponen para los contribuyentes y la naturaleza de la compartición del riesgo inherente a ellas; y su repercusión social y ambiental. Esto es aplicable a las alianzas público-privadas tradicionales de los campos del suministro de agua, el suministro de electricidad o la infraestructura, pero aún lo es más a las alianzas relacionadas con la explotación de los recursos naturales, como las concesiones madereras y mineras. La Comisión Económica para Europa ha elaborado un conjunto de principios rectores de las alianzas público-privadas en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

IV. Conclusión

62. Habida cuenta del examen de los datos efectuado para la presente nota, es probable que siga siendo complicado hacer un seguimiento de la evolución de los aspectos institucionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los próximos 12 años, a medida que se implementa la Agenda 2030. Es necesario seguir trabajando para hacer un examen amplio y a nivel mundial de la evolución de esta esfera. En los próximos años, la labor del Comité y otras instancias podría dirigirse a aclarar otros aspectos de las instituciones que facilitan la implementación de los Objetivos, entre otras cosas examinando la evolución de otras dimensiones institucionales y estudiando cómo se aplican los principios institucionales en diferentes esferas de los Objetivos.

63. El limitado análisis presentado demuestra varias cosas. En primer lugar, pese a que se han elaborado múltiples indicadores e índices a nivel nacional en todas las dimensiones de la gobernanza, no existe ningún sistema de información integral que muestre de manera simple y fácil de entender las tendencias referentes a todas las

dimensiones institucionales y todos los países. Además, el seguimiento de la evolución institucional relativa a algunas dimensiones es muy completo en el caso de algunos grupos de países, pero no es la norma. En consecuencia, no es posible determinar ciertas cuestiones básicas, como el estado mundial de la participación y la implicación de la ciudadanía o si los Gobiernos en general rinden más o menos cuentas que hace diez años. En segundo lugar, en el caso de todas las dimensiones tratadas aquí, se dispone de más datos sobre el proceso de las iniciativas que sobre sus resultados y su repercusión general.

64. A pesar de esas limitaciones, pueden extraerse algunas conclusiones firmes. En primer lugar, a largo plazo ha habido una corriente constante de instrumentos jurídicos y otras iniciativas a nivel internacional y nacional que han determinado la evolución institucional en cuanto a todos los principios institucionales examinados en la presente nota. En segundo lugar, la rápida evolución de las tecnologías de la información está modificando los parámetros que definen el espacio en el que surgen las políticas y las instituciones relacionadas con los principios institucionales objeto de examen. La reducción drástica del costo que supone producir y difundir información ha posibilitado que se desarrolle el movimiento de los datos gubernamentales abiertos. Internet ha permitido que se adopten de manera prácticamente universal prácticas de gobierno electrónico, incluidos canales de participación electrónica. Al facilitar el registro, el almacenamiento y la búsqueda de la información disponible, Internet ha modificado el equilibrio de poder entre los Gobiernos que poseen la información y la ciudadanía y las organizaciones que la solicitan. La oleada de leyes sobre el acceso a la información, la adopción de nuevas normas de transparencia financiera, el desarrollo de los datos gubernamentales abiertos y la aparición de nuevos canales para la participación directa de la ciudadanía son innegables y, en principio, pueden considerarse un indicio de progreso.

65. Sin embargo, al considerar los resultados y la repercusión de los cambios observados, resulta difícil tener una idea global clara de los progresos realizados. Se ha demostrado que la repercusión de las iniciativas relativas a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación varía mucho de un caso a otro. Suele existir una gran brecha entre los supuestos beneficios de esas iniciativas y su repercusión real. Los expertos apuntan que, en cuanto a todos los principios examinados aquí, no están claros los vínculos causales ni los modelos de cambio institucional. Dicho de otro modo, las hipótesis que vinculan medidas o procesos específicos con los resultados previstos no se suelen explicitar ni se ponen a prueba, lo que genera grandes expectativas que no se materializan.

66. Asimismo, los entornos políticos e institucionales más amplios y las normas sociales imperantes en que se enmarcan esos vínculos causales varían en gran medida en función de la jurisdicción. Todos los expertos subrayan la importancia del contexto y el problema que supone no poder replicar los instrumentos institucionales. En definitiva, la cuestión de la eficacia de los mecanismos institucionales encaminados a promover la rendición de cuentas, la transparencia, y la inclusividad en la adopción de decisiones es controvertida. La bibliografía reciente apunta a que es importante utilizar estrategias amplias que combinen múltiples instrumentos, en lugar de mecanismos institucionales aislados.

67. En los próximos años, las medidas que se indican a continuación podrían facilitar la comprensión de la evolución institucional en relación con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

68. En primer lugar, los progresos realizados por las instituciones nacionales en la consecución de los Objetivos únicamente se pueden definir y medir de manera significativa en relación con el contexto local. Para entender esa evolución a nivel nacional es necesario tener en cuenta la historia y el marco institucional de cada país.

El Objetivo 16 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera más general ofrecen un marco práctico para examinar las instituciones de manera holística. En particular, los Objetivos y sus metas constituyen un mapa para definir las fuentes de información de todos los sectores que resultan pertinentes para evaluar los progresos realizados en las dimensiones institucionales. En todo país hay varios procesos institucionales establecidos que intervienen en las esferas pertinentes para el Objetivo 16 (como las reformas del sistema judicial o del sector público) y que disponen de sistemas de seguimiento de los cambios, los resultados y, a veces, la repercusión (por ejemplo, el seguimiento realizado por las entidades públicas, la presentación de informes con arreglo a diversos tratados internacionales o los informes de auditoría). Encontrar maneras apropiadas de reunir la información generada por esos procesos haría que los exámenes fueran pertinentes para las circunstancias nacionales y apoyaría la implementación de los Objetivos y el seguimiento de los progresos al respecto. Muchos países han comenzado a avanzar en esa dirección. El sistema de las Naciones Unidas podría examinar las iniciativas en marcha y, si fuera pertinente, alentarlas y apoyarlas.

69. En segundo lugar, seguirá siendo complicado determinar cómo compilar los cambios ocurridos a nivel nacional en una dimensión institucional particular (por ejemplo, la transparencia) para obtener una panorámica de los progresos realizados en esa dimensión a un nivel geográfico superior que vaya más allá de la panorámica proporcionada por el conjunto de indicadores convenidos internacionalmente.

70. En tercer lugar, para poder entender mejor qué mecanismos institucionales podrían funcionar en diferentes contextos, es necesario seguir trabajando para inventariar los metanálisis de las iniciativas relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación examinando sistemáticamente la bibliografía académica y profesional existente. Esos inventarios podrían ofrecer a los Gobiernos información útil sobre las opciones institucionales de que disponen para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También es importante alentar a que se hagan nuevos análisis y evaluaciones de los datos disponibles en ámbitos menos estudiados y a que se actualicen de manera periódica, ya que esos ámbitos están evolucionando rápidamente. Al hacerlo, sería importante que se compararan las enseñanzas que se extraigan de estudios centrados en países en diferentes etapas de desarrollo.
