



ENLACES ROTOS

Datos abiertos para impulsar la rendición de cuentas y frenar la corrupción



RESUMEN EJECUTIVO

Informe Global de OGP 2022

Open
Government
Partnership





El ex primer ministro checo, Andrej Babiš, enfrenta actualmente cargos de fraude en su país por embolsarse millones de euros en subsidios agrícolas de la Unión Europea. Los detalles sobre sus actividades se dieron a conocer gracias a una colaboración entre organizaciones sin fines de lucro, periodistas y otros funcionarios públicos. Foto de Krystian Maj.

Sobre el informe

En marzo de 2022, procuradores de la República Checa anunciaron que el ex primer ministro Andrej Babiš enfrentaba cargos de fraude por presuntamente haber robado millones de euros en subsidios agrícolas de la Unión Europea. Éste es un caso más de presunta corrupción política de alto nivel que contribuye a la tendencia global que amenaza con desviar recursos y políticas del bien común, perpetuando la desigualdad y debilitando la democracia. ¿Qué podemos hacer?, ¿cómo podemos asegurar que los Gobiernos trabajen por el interés del público y no de unos cuantos?

La respuesta es que no es suficiente aplicar una sola reforma. Es necesario crear diversos elementos que aseguren la rendición de cuentas, desde organismos independientes encargados de supervisar a los Gobiernos, hasta periodistas de investigación y una sociedad civil activa. Sin embargo, siempre debe estar presente un elemento fundamental: poner a disposición del público información a través de los datos abiertos. Los datos abiertos sobre cómo se toman las decisiones, los bienes de los funcionarios y sus intereses pueden arrojar luz sobre la corrupción política y ayudan a hacer sistemas políticos más justos e incluyentes.

Este informe está enfocado en la transparencia de datos. Con base en los hallazgos de un nuevo análisis global, el informe plantea el panorama más completo que se ha desarrollado hasta el momento sobre el

estado de los datos abiertos contra la corrupción política en nueve áreas de política (ver la Tabla 1) en 67 países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés).

En el informe, identificamos las áreas en las que los países tienen buen desempeño, así como aquellas en donde requieren mejorar, por ejemplo analizando qué Gobiernos dan a conocer quiénes hacen cabildeo, si los partidos políticos y sus candidatos revelan quiénes son sus donantes y si la ciudadanía tiene la oportunidad de conocer quién controla las empresas que con frecuencia se utilizan para lavar dinero. Además, el informe identifica tendencias a nivel nacional, regional y global.

Sin embargo, el informe no solo indica qué datos deben ponerse a disposición del público. Además, analiza las medidas necesarias para vincular a las personas y otros datos, creando enlaces para la rendición de cuentas. La ciudadanía y el público deben de trabajar en conjunto para aprovechar el potencial que ofrecen los datos.

Es por ello que este informe se titula *Enlaces rotos: Datos abiertos para impulsar la rendición de cuentas y frenar la corrupción*. Como muestra el caso de Andrej Babiš, un solo conjunto de datos y un solo sector, por sí mismos, no pueden detener la corrupción. Pero juntos, entre fronteras, niveles de gobierno y grupos de la sociedad, los datos tienen poder y son un medio clave para lograr cambios.

TABLA 1. Áreas de política que abarca este informe

<p>Declaraciones patrimoniales: Datos sobre los bienes, responsabilidades y finanzas de las y los funcionarios electos y de alto nivel y sus asociados.</p>	<p>Financiamiento político: Datos sobre flujos financieros desde y hacia los partidos políticos, candidatos y candidatas y terceros, incluyendo ingresos, gastos y donaciones.</p>
<p>Beneficiarios finales de las empresas: Datos sobre las personas que poseen, controlan o se benefician de las empresas, incluyendo la naturaleza y dimensión de su interés.</p>	<p>Tenencia de la tierra: Datos sobre quiénes poseen la tierra y su tipo de tenencia, incluyendo estatal, comunal y de acceso abierto. El territorio puede ser objeto de decisiones de política y un medio para ocultar enriquecimiento ilícito.</p>
<p>Adquisiciones públicas: Datos sobre compra de bienes, servicios y obras públicas, incluyendo el nombre de proveedores, fechas, costos y detalles sobre cada fase del ciclo de contratación.</p>	<p>Cabildeo: Datos sobre quién influye en las políticas y en las decisiones, incluyendo detalles sobre las interacciones con funcionarios, por ejemplo fechas, temas abordados y dinero involucrado.</p>
<p>Desempeño en el derecho a la información: Datos sobre la implementación de las leyes de derecho a la información, incluyendo la cantidad de solicitudes, retrasos, negativas y apelaciones.</p>	<p>Diseño de regulaciones: Datos sobre el proceso de creación de regulaciones, incluyendo las regulaciones propuestas, comentarios del público, respuesta razonada, regulación final y su justificación y retos asociados.</p>
<p>Interoperabilidad: Datos sobre las conexiones entre los datos, por ejemplo a través de identificadores comunes para empresas, legislación y regulación, funcionarios y cabilderos.</p>	

Hallazgos a nivel global

Cinco vacíos importantes de datos

En términos simples, este informe muestra que pocos países publican los datos que son más importantes para frenar la corrupción política. En los casos en donde sí se publican los datos, éstos se encuentran aislados de otros que podrían revelar el flujo de fondos e influencias. Estos retos globales se pueden resumir en cinco vacíos de datos: recolección, publicación, elementos de alto valor, usabilidad e interoperabilidad.

- **Vacíos de colecta:** Muchos países no cuentan con leyes o regulaciones que exijan la recolección de datos, sobre todo en lo referente al cabildeo, pero también en otras áreas. En particular no se recolecta la información de más alto valor. Por ejemplo, aunque todos los países exigen a sus funcionarios completar declaraciones patrimoniales, menos de la mitad de ellos exige lo mismo para otras personas políticamente expuestas como sus cónyuges y familias.
- **Vacíos de publicación:** Muchos países no publican datos, incluso si la recolección es obligatoria por ley. Por ejemplo, solamente cerca de uno de cada tres países miembros de OGP publican datos sobre beneficiarios finales, a pesar de que la mayoría exige su recolección. En casi todas las áreas de política, la cantidad de países que exige la recolección de datos es mucho mayor a la cantidad de aquellos que en efecto publican datos.
- **Vacíos de elementos de alto valor:** Publicar datos no es inherentemente útil; para asegurar una supervisión efectiva, es necesario que los datos incluyan elementos de alto valor. Por ejemplo, aunque la mayoría de los países de OGP publican datos sobre licitaciones y asignación de contratos públicos, pocos publican información sobre la implementación de contratos. Asimismo, la mayoría de los países de OGP publican datos básicos sobre financiamiento político, pero pocos identifican claramente los donantes de los partidos políticos y sus candidatos y candidatas.
- **Vacíos de usabilidad:** Pocos datos cumplen con los estándares de datos abiertos. Aunque la generalidad de los datos están disponibles sin costo, la mayoría no se actualizan constantemente y no están disponibles en formatos estructurados (sino en formatos escaneados). En ese sentido, aun cuando los datos están disponibles en línea, muchas veces son difíciles de analizar.
- **Vacíos de interoperabilidad:** Combinar datos entre áreas de política incrementa la efectividad de los datos. En el caso de Babiš, se utilizaron una serie de datos vinculados para identificar el presunto fraude, incluyendo datos sobre la propiedad de empresas, tenencia de la tierra, subsidios y contratos públicos. Sin embargo, la mayoría de los datos carecen de identificadores comunes sobre las empresas, leyes, políticos o cabilderos que ayudarían a identificar redes de corrupción o influencias indebidas. Además, es importante que las personas y las instituciones intercambien información, especialmente de forma intersectorial. Como lo muestran los casos de este informe, los vínculos entre periodistas, instituciones encargadas de la rendición de cuentas y organizaciones de la sociedad civil hacen toda la diferencia en la lucha contra la corrupción.



CORPORATE AFFAIRS CO OPEN GOVERNMENT PAR

Welcomes you

Multistakehold Contribution on Beneficial Own R

27th July, 20

Varios miembros de OGP como Nigeria están utilizando sus planes de acción para publicar información sobre los beneficiarios finales de empresas de acuerdo con los principios de datos abiertos. La Dra. Gloria Ahmed, Coordinadora Nacional de OGP Nigeria, discursa durante en la presentación del registro de beneficiarios finales de su país. Foto de OGP.

Hallazgos en áreas de política

Diversos niveles de madurez

A nivel global, los vacíos de datos varían dependiendo del área de política relevante. Por ejemplo, la mayoría de los países miembros de OGP (96%) publican algún tipo de datos sobre adquisiciones en línea y la mayoría de

estos datos incluyen elementos de alto valor en formatos de datos abiertos (ver la Tabla 2). En el otro extremo, solamente una cuarta parte de los países de OGP publican datos sobre cabildeo e incluso menos exigen su recolección por ley. Los niveles de madurez varían mucho por área de política.

TABLA 2. Diferentes niveles de madurez de los datos abiertos por área de política

La tabla muestra el porcentaje de los países de OGP que cumplen con métricas clave para cada área de política. (n=67)

	Recolección de datos obligatoria	Datos publicados	Datos de alto valor publicados [†]	Datos abiertos publicados ^{††}
Declaraciones patrimoniales	100%	61%	37%	22%
Financiamiento político	94%	70%	39%	39%
Beneficiarios finales de empresas	73%	36%	19%	21%
Tenencia de la tierra	No se evaluó	57%	19%	16%
Adquisiciones públicas		96%	69%	67%
Cabildeo	22%	27%	7%	10%
Desempeño en derecho a la información	63%	46%	27%	25%
Diseño de regulaciones	72%	63%	22%	16%

[†] La mayoría de los elementos de alto valor de los datos están disponibles en línea. Ver el anexo A para consultar una lista de los elementos de alto valor.

^{††} Los datos publicados cumplen con la mayoría de los siguientes estándares: sin costo, oportunos, con licencia abierta, descargable en masa.

Pocos países

La mayoría de los países

0%–20%	20%–40%	40%–60%	60%–80%	80%–100%
--------	---------	---------	---------	----------

Una excepción es la publicación de datos de alto valor, pues está ausente en todas las áreas de política. Estos elementos de alto valor son diferentes para cada área de política y son esenciales para la rendición de cuentas. Por ejemplo, la mayoría de los países de OGP publican los bienes y servicios que se adquieren, pero

muy pocos publican información sobre los gastos y los cotejan con los contratos, lo cual es fundamental para monitorear los resultados. La Tabla 3 resume los elementos de alto nivel que, en general, están presentes o ausentes por área de política.

TABLA 3. Disponibilidad de elementos de alto valor por área de política

Área de política	Resumen de los hallazgos
Declaraciones patrimoniales	La mayoría de los datos incluyen ingresos, bienes y responsabilidades de ciertos funcionarios, pero pocos abarcan los miembros de su familia o cambios en el tiempo.
Financiamiento político	Dos terceras partes de los conjuntos de datos abarcan los ingresos y gastos de los partidos políticos y sus candidatos y candidatas, pero pocos incluyen su bienes y responsabilidades y la mayoría no identifican sus donantes.
Beneficiarios finales de las empresas	La mayoría de los conjuntos de datos incluyen identificadores únicos para las empresas e identifican claramente a sus dueños, pero pocos especifican los intereses financieros.
Tenencia de la tierra	Cerca de la mitad de los conjuntos de datos abarcan diferentes tipos de tenencia de la tierra. Solamente una tercera parte incluye información sobre los beneficiarios de la tierra y sus derechos.
Adquisiciones públicas	La mayoría de los conjuntos de datos incluyen una descripción, costos y fechas de los contratos, pero pocos países publican datos sobre la implementación de los contratos.
Cabildeo	La mayoría de los conjuntos de datos incluyen el tema y los objetivos de las interacciones. Menos de una cuarta parte incluye la fecha o la cantidad gastada.
Desempeño del derecho a la información	La mayoría de los conjuntos de datos especifican la cantidad de solicitudes presentadas, pero menos de la mitad abarcan retrasos, material retenido y las razones de ello o las apelaciones.
Diseño de regulaciones	Menos de la mitad de los conjuntos de datos incluyen las regulaciones propuestas y menos de una cuarta parte abarcan las regulaciones finales, comentarios públicos o la documentación de soporte.
Interoperabilidad	La mayoría de los países evaluados no tienen identificadores comunes, simplemente porque no publican los datos relevantes. Cuando los datos se encuentran disponibles, algunos utilizan indicadores comunes, sobre todo en lo que respecta a las empresas.

Sin embargo, los datos por sí mismos no son suficientes para frenar la corrupción política. Incluso los datos que incluyen elementos de alto nivel y que se publican en línea en formatos utilizables deben estar acompañados por otras políticas de rendición de cuentas. Por ello, cada módulo de las áreas de política de este informe incluye la sección de *Más allá de los datos* que plantea

las medidas complementarias que son necesarias para lograr impactos. Entre otras reformas, estas secciones destacan la importancia de la participación y el monitoreo ciudadano, entornos normativos robustos y mecanismos independientes de supervisión para la verificación y la aplicación de la ley.

Hallazgos a nivel regional

Creando enlaces innovadores

Si bien los cinco vacíos de datos están presentes en todas las regiones, también hay historias de reformas innovadoras en todas las regiones. Cada módulo regional de este informe abarca no sólo el estado de los datos abiertos en la lucha contra la corrupción política de la región, sino también un resumen de las reformas impulsadas a través de la plataforma de OGP y ejemplos de innovadores. Aquí resumimos los hallazgos.

AMÉRICAS

El país promedio de las Américas publica datos para la mayoría de las áreas de política evaluadas. Algunos retos son mejorar la usabilidad de los datos y la publicación de información de alto valor, por ejemplo, incluir identificadores comunes que vinculen los conjuntos de datos. Casi todos los países de la región han impulsado reformas sobre adquisiciones públicas a través de OGP y muchos de ellos han logrado resultados importantes. Otras áreas como la transparencia de beneficiarios finales y las declaraciones patrimoniales requieren de mayor atención.

EUROPA

Los países europeos publican datos en alguna forma, en la mayoría de las áreas de política evaluadas. Algunas áreas de mejora incluyen la publicación de información de alto nivel y de datos en formatos utilizables, así como mejorar la interoperabilidad de los datos a través de identificadores comunes. Varios compromisos de OGP de la región han logrado resultados transformadores, pero es necesario establecer más compromisos. A excepción de las adquisiciones, todas las áreas de política siguen sin ser atendidas a través de OGP por más de la mitad de los países de la región.

ASIA Y EL PACÍFICO

Muchos países de la región carecen de datos públicos para diversas áreas de política, especialmente alrededor de los beneficiarios finales y el cabildeo. Los miembros de OGP están estableciendo compromisos en sus planes de acción para atender estos retos, pero ha sido difícil traducirlos en resultados a través de una implementación efectiva, sobre todo en lo referente a adquisiciones y declaraciones patrimoniales. Aún así, han surgido algunos ejemplos innovadores que muestran el camino hacia adelante.

ÁFRICA Y EL MEDIO ORIENTE

Los miembros de OGP de la región están estableciendo algunos compromisos ambiciosos en sus planes de acción, especialmente en lo que respecta a la transparencia de beneficiarios finales y de la tenencia de la tierra. Sin embargo, la publicación de datos sigue siendo un reto importante. Menos de una cuarta parte de los países de la región publican al menos algunos datos en cada una de las áreas de política pública, a excepción de las adquisiciones públicas. Asegurar que los marcos legales exijan la recolección y publicación de datos es un medio importante para las reformas futuras.

Hallazgos a nivel nacional

Áreas prácticas de mejora

Aunque la corrupción política es un problema global que requiere de soluciones entre fronteras, la implementación de las reformas inicia a nivel nacional. Por lo tanto, este informe incluye módulos por país que muestran el estado de los datos abiertos en cada país, en relación a la corrupción política. Estos módulos permiten que los reformadores se comparen a sí mismos con otros países, identificar áreas de mejora y encontrar conjuntos de datos que pueden mejorar.

Como el resto del informe, estos módulos enfatizan lecciones aprendidas a partir de la experiencia de otros. Específicamente, los módulos destacan ejemplos de iniciativas prometedoras para inspirar la adaptación y adopción de reformas de alto impacto en todo el mundo. Esta sección refleja las *Lecciones desde las y los reformadores* que se incluyen a lo largo del informe y muestran la diversidad de esfuerzos que están impulsando para frenar la corrupción (ver la Tabla 4).

TABLA 4. Las lecciones desde las y los reformadores pueden surgir de cualquier lugar del mundo

Área de política	Lecciones desde las y los reformadores
Declaraciones patrimoniales	Georgia implementó un sistema independiente de monitoreo para las declaraciones patrimoniales de las y los funcionarios.
	En Paraguay , durante la pandemia, la sociedad civil creó un portal en línea que permite a la ciudadanía identificar irregularidades y reportarlas a los auditores.
	Ucrania tiene una larga historia de exigir, publicar y perseguir violaciones a los requisitos de publicación de declaraciones patrimoniales.
Financiamiento político	En Croacia , la sociedad civil desarrolló una base de datos que permite buscar y comparar donantes, gastos de campaña, descuentos y gastos en redes sociales.
	Panamá , como parte de su plan de acción de OGP, creó una base de datos pública y fácil de usar para monitorear el financiamiento a partidos políticos por parte de la autoridad electoral.
Beneficiarios finales de las empresas	Kenia , como parte de su plan de acción de OGP, aprobó una ley que exige a las empresas mantener un registro de sus miembros, incluyendo sus beneficiarios finales.
	Armenia enmendó la legislación existente, exigiendo la publicación de información sobre beneficiarios finales en un registro público.
	Portugal implementó su registro de beneficiarios finales en 2019. Para enero de 2021, cerca de medio millón de empresas habían registrado a sus beneficiarios finales.
	Ghana implementó un registro electrónico de beneficiarios finales en 2019 y actualmente está utilizando su plan de acción de OGP para mejorar la calidad y acceso a los datos.
Tenencia de la tierra	Liberia mejoró la apertura del manejo del territorio a través de sus planes de acción recientes, entre otras acciones, poniendo a disposición del público información sobre la tenencia de la tierra.
	Uruguay ha mejorado la apertura de su catastro a través de sus planes de acción de OGP, por ejemplo mejorando la participación ciudadana a través de un portal en línea.

Área de política	Lecciones desde las y los reformadores
Adquisiciones públicas	Finlandia , como parte de su plan de acción de OGP, publicó datos sobre adquisiciones en un servicio de acceso abierto que enfatiza el acceso y el uso por parte de la ciudadanía.
	Colombia está implementando reformas de contrataciones abiertas que mejoran la competencia e incrementan los proveedores en el mercado de adquisiciones públicas.
Cabildeo	Chile aprobó leyes en 2014 para modernizar su sistema de cabildeo y utilizó su segundo plan de acción de OGP para implementar y monitorear su legislación.
	Madrid, España , como parte de su plan de acción, creó un registro obligatorio de cabilderos con el fin de asegurar la trazabilidad de la toma de decisiones. Para principios de 2021, más de 500 cabilderos se habían registrado adecuadamente.
Desempeño en derecho a la información	Nigeria está utilizando su plan de acción para mejorar el desempeño del derecho a la información, publicando información de forma proactiva, estableciendo un portal electrónico para las solicitudes de información y exigiendo la publicación de informes anuales sobre las solicitudes y sus tasas de respuesta.
	Uruguay utilizó su plan de acción de OGP para establecer un sistema en línea en donde da seguimiento a las solicitudes de información. Más recientemente, se comprometió a implementar un sistema de evaluación de los sitios web de las entidades que reportan información con el fin de mejorar la calidad de la misma.
Diseño de regulaciones	La República Eslovaca , como parte de su plan de acción de OGP, creó regulaciones definiendo la participación del público en el desarrollo de políticas.
	Las herramientas Scout y Docket Wrench de Sunlight Labs son ejemplos de herramientas innovadoras que pueden crearse utilizando datos regulatorios abiertos.
	Croacia, Kirguistán, Malta, México, y Noruega han utilizado sus planes de acción para implementar sitios web unificados que permiten a la ciudadanía retroalimentar las regulaciones. Italia utilizó su plan de acción para reformar las evaluaciones de impacto, evaluaciones ex post y las consultas durante el diseño regulatorio.
Interoperabilidad	Kenia creó oportunidades para estandarizar los datos de adquisiciones y dar seguimiento a los beneficiarios finales, lo que representa una lección sobre cómo atender aspectos de política y técnicos de la interoperabilidad.
	Estados Unidos , como parte de su plan de acción de OGP de 2013, se comprometió a avanzar hacia un sistema de datos más interoperable y público. En 2022, el Gobierno de Estados Unidos implementó un identificador único, público y de libre acceso para todas las empresas contratista.

Siguientes pasos

Enlaces rotos no solo trata de datos. Se trata también de países que se retan unos a otros para mejorar. Esto exige que las y los promotores y reformadores dentro y fuera de los Gobiernos sigan promoviendo la publicación de datos, reforma de instituciones y creación de alianzas que puedan contener la corrupción. Lo anterior se puede impulsar a través de compromisos de los planes de

acción de OGP y en otros foros internacionales con otros reformadores del mundo. Sin embargo, esto no puede funcionar de forma aislada. Los enlaces de la cadena de rendición de cuentas que están rotos, perdidos o que nunca han existido requerirán de la cooperación de muchos actores entre fronteras, entre niveles de gobierno y entre miembros de la sociedad.

Acerca de OGP

En 2011, un grupo de líderes de gobierno y de la sociedad civil se reunieron para crear una alianza única que uniera sus fuerzas para promover una gobernanza transparente, participativa, incluyente y capaz de rendir cuentas.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) cuenta con 77 miembros nacionales y 106 miembros locales, los cuales en conjunto representan a más de dos mil millones de personas y miles de organizaciones de la sociedad civil.

OGP se fundamenta en la idea que los gobiernos abiertos son más accesibles, responsables y capaces de rendir cuentas a la ciudadanía y que mejorar la relación entre las personas y sus Gobiernos tiene beneficios exponenciales y de largo plazo para todas las personas.

A través de la Alianza, los Gobiernos miembros de OGP trabajan junto con organizaciones de la sociedad civil en la cocreación de reformas como parte de un plan de acción que deberá generar beneficios reales para la ciudadanía.

Este es un resumen ejecutivo del informe de OGP: *Enlaces rotos: Datos abiertos para impulsar la rendición de cuentas y frenar la corrupción (2022)*. Para consultar el informe completo (en inglés), haz clic en: <https://www.opengovpartnership.org/broken-links/>.

Agradecemos a nuestros financiadores y socios



Comunícate con nosotros

En caso de tener alguna consulta sobre este informe, comunícate con: research@opengovpartnership.org.

Síguenos por nuestras redes sociales:



Visita nuestro sitio web: opengovpartnership.org

Este informe cuenta con una licencia internacional Creative Commons Attribution 4.0. Para consultar una copia de esta licencia, visita: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Open
Government
Partnership

