

La cooperación para el desarrollo en la era de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible debe basarse en la premisa de una nueva asociación entre los actores del desarrollo a nivel mundial. La meta 17.17 de Transformación de nuestro mundo se refiere a “asociaciones eficaces públicas, público-privadas y de la sociedad civil”, que promuevan así una asociación renovada entre los actores del desarrollo¹. Un espíritu de comprensión, intercambio de conocimientos y aprendizaje mutuo proporcionará un entorno propicio para esta nueva asociación.

El Foro de Cooperación para el Desarrollo 2014 concluyó que “el logro de procesos de desarrollo inclusivos y resultados de desarrollo sostenible requerirán una robusta supervisión mundial de múltiples niveles y un marco de rendición de cuentas para la cooperación para el desarrollo post-2015, firmemente anclados en los mecanismos nacionales.”² El marco de supervisión y rendición de cuentas para la cooperación para el desarrollo permitirá la apropiación y el liderazgo nacionales, el aprendizaje mutuo, y proporcionará una plataforma equilibrada e inclusiva para la participación significativa de todas las partes interesadas. Por ello, el papel de los actores locales, especialmente de los ciudadanos, en la supervisión y la revisión de la cooperación para el desarrollo es crucial para mejorar la ejecución y lograr resultados eficaces de desarrollo.

Este resumen de políticas explorará la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se sacarán lecciones de las experiencias con la agenda ODM, dando énfasis a los facilitadores y a los incentivos necesarios para promover la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo.

1. SUPERVISIÓN CIUDADANA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Los ciudadanos, ya sea como individuos o por medio de sus diversos foros organizados de la sociedad civil, son a menudo agentes de conocimiento en el punto de la ejecución, que suministran información crítica sobre los resultados de la ejecución del desarrollo.³ En el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cooperación para el desarrollo debe ocupar

1 Naciones Unidas, agosto de 2015. Transformación de nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2 Consejo Social y Económico de las Naciones Unidas, julio de 2014. Foro sobre Cooperación para el Desarrollo 2014: Acercamiento del futuro de la Cooperación para el Desarrollo post-2015. 10 a 11 de julio de 2014. Resumen del Presidente del ECOSOC.

3 La ejecución del desarrollo se utiliza como un término universal en referencia a la formulación de políticas, la planificación y la implementación del desarrollo.

¿Por qué supervisar la cooperación para el desarrollo para la Agenda 2030?

La cooperación para el desarrollo en todas sus formas seguirá siendo vital para ayudar a movilizar la escala y el alcance sin precedentes del respaldo necesario para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: financiamiento y otros medios de implementación, de todas las fuentes, que incluyen desarrollo y creación de capacidades de tecnología.

La Agenda 2030 es de aplicación universal, de alcance más amplio, tiene multiplicidad de fuentes, y es significativamente más compleja de medir. Depende de una alianza mundial revitalizada, y reconoce la necesidad de un marco de supervisión y revisión que se centre igualmente en los insumos y los resultados para el desarrollo; y se involucre con múltiples partes interesadas, que incluyen a los ciudadanos.

La Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) reconoció la necesidad de garantizar la participación de todos los actores, incluso las autoridades locales, en los mecanismos para el seguimiento y la revisión de los ODS y sus medios de implementación.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DESA) ha encargado un trabajo analítico sobre la supervisión y la revisión de la cooperación para el desarrollo a nivel local para respaldar la aplicación de la Agenda 2030 y de la AAAA. Parte de este trabajo se centra en el papel de los ciudadanos en la supervisión de la cooperación para un desarrollo eficaz, lo que ha dado lugar a este resumen de políticas.

La autora de este escrito, Sra. Namhla Mniki-Mangaliso, directora del African Monitor, ha utilizado estudios de casos y entrevistas en profundidad de expertos para complementar y fundamentar aún más las conclusiones de este resumen.

Los puntos de vista presentados aquí no representan necesariamente los de las Naciones Unidas.



se tanto de los insumos como de los resultados efectivos de desarrollo y el impacto sobre la vida de las personas. En este sentido, el conocimiento empírico de los ciudadanos es una herramienta fundamental para medir los resultados y dar forma a la ejecución futura de la cooperación para el desarrollo. Por otra parte, a través de la sociedad civil, los ciudadanos son generadores activos de datos fiables que se pueden utilizar en paralelo con los datos oficiales para complementar y suplementar las capacidades oficiales existentes. El vehículo de la supervisión ciudadana ofrece una oportunidad para el aprendizaje mutuo y el intercambio entre los gobiernos, los socios de cooperación para el desarrollo y los ciudadanos; esto proporciona un gran potencial para promover la eficiencia y mejorar los resultados de desarrollo. Los ciudadanos y la sociedad civil también han sido eficaces como agentes de ejecución y organismos de control de la ejecución, y han proporcionado así un incentivo para una mejor rendición de cuentas entre los gobiernos (y sus asociados para el desarrollo) y los ciudadanos.

Beneficios de la supervisión ciudadana:

La supervisión y participación ciudadana

- Promueve el aprendizaje mutuo y el intercambio basado en el conocimiento empírico de los ciudadanos
- Ayuda a volver a enfocar la cooperación para el desarrollo en los resultados del desarrollo
- Promueve la eficiencia y la eficacia en la ejecución del desarrollo
- Complementa otros esfuerzos de recopilación de datos oficiales
- Fortalece las relaciones de rendición de cuentas entre el Estado y los ciudadanos y aumenta la confianza entre el Estado y los ciudadanos.

Los esfuerzos para mejorar la participación ciudadana en la supervisión de la cooperación para el desarrollo tienen el beneficio positivo de aumentar la confianza entre los gobiernos y la ciudadanía, lo que fortalece la gobernabilidad democrática. Sin embargo, la participación ciudadana en la supervisión florece más en un ambiente donde se puede procurar la participación, incluso en otras etapas de las operaciones de desarrollo, tales como la planificación y la implementación. Además, sólo cuando los ciudadanos tienen el espacio para supervisar rutinariamente la ejecución del desarrollo en términos generales pueden supervisar eficazmente la cooperación para el desarrollo.

En la actual dispensación mundial se reconoce que las expectativas de los ciudadanos en sus gobiernos cambian rápidamente a medida que los ciudadanos demandan

mayor transparencia. Sin embargo, como esta demanda va en aumento, los ciudadanos de los países del Norte y del Sur global se sienten cada vez más distantes de sus gobiernos y excluidos de los procesos de toma de decisiones.⁴ La promoción de la supervisión ciudadana del desarrollo en general, y de la supervisión de la cooperación para el desarrollo en concreto, puede aumentar la confianza entre los ciudadanos y sus gobiernos, mejorar la implementación y en última instancia, contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

1.1. PANORAMA DE LOS MECANISMOS EXISTENTES DE SUPERVISIÓN CIUDADANA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

El discurso actual sobre la participación ciudadana en la supervisión de la cooperación para el desarrollo es alentador, pero la realidad es muy diferente. La evidencia muestra que en la época de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000-2015) los ciudadanos han tenido un papel muy pequeño en la supervisión de la cooperación para el desarrollo, especialmente en lo que tiene que ver con procesos formalizados dirigidos por el gobierno.⁵ Aún en los países donde hay sistemas aparentemente maduros para la participación ciudadana en la formulación, la planificación y la implementación de políticas, ese compromiso no se extiende a la supervisión de por sí; y en menor medida en la supervisión de la cooperación para el desarrollo. El Estudio Exploratorio sobre Supervisión, Revisión y Rendición de Cuentas para la Cooperación para el Desarrollo (DAES, 2015) encontró que los ciudadanos, ya sea como beneficiarios de la cooperación para el desarrollo o como contribuyentes a la cooperación para el desarrollo a través de impuestos, por lo general desempeñan un papel periférico en la supervisión de la cooperación para el desarrollo.⁶ En general, los ciudadanos y las estructuras de la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas no son parte de foros de coordinación de cooperación nacional para el desarrollo; tampoco están suficientemente reconocidos en la política como partes interesadas esenciales.

4 OCDE, 2000. Gobierno del Futuro, Simposio de Septiembre, París.

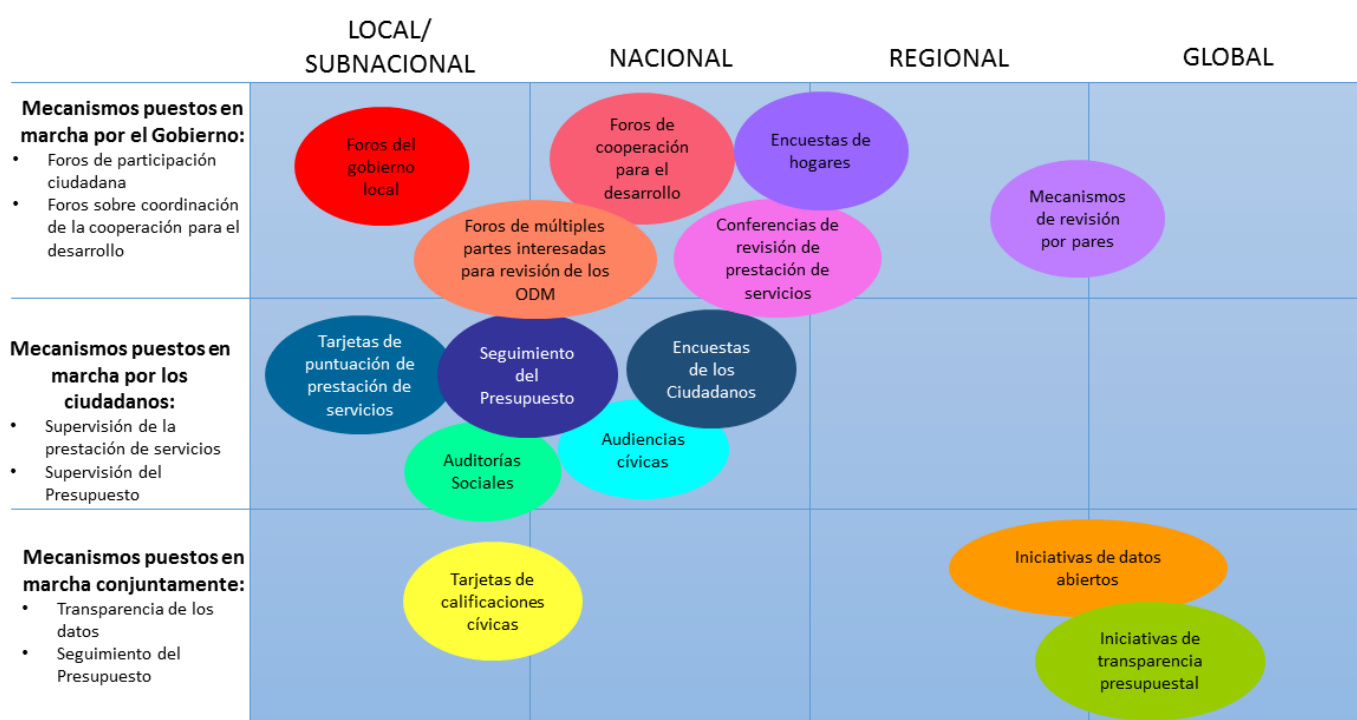
5 Bester, A. 2015. Estudio Exploratorio sobre Supervisión, Revisión y Rendición de Cuentas para la Cooperación para el Desarrollo que respalda la implementación de la Agenda para el desarrollo post-2015.

6 Ibid

A pesar de la ausencia de los ciudadanos en los procesos oficiales para la supervisión y la revisión de la cooperación para el desarrollo, es importante tener en cuenta que la sociedad civil ha tenido éxito en la iniciación de programas para supervisar la ejecución del desarrollo en términos generales, como los programas nacionales del desarrollo que respaldan la cooperación para el desarrollo.⁷ Este informe de política sostiene que a pesar de la evidente falta de participación ciudadana en la supervisión de la cooperación para el desarrollo, hay muchas enseñanzas que pueden extraerse de la supervisión ciudadana de la ejecución del desarrollo en términos generales, que son aplicables al supervisar la cooperación para el desarrollo.

El Gráfico 1 siguiente describe las formas dominantes de la supervisión ciudadana. Dos preguntas son útiles para ayudar a enmarcar y contextualizar las iniciativas de supervisión ciudadana: (i) ¿A qué nivel funciona la iniciativa? La cooperación para el desarrollo, y la ejecución del desarrollo en términos generales se supervisan en múltiples ámbitos, entre ellos el local o subnacional, el nacional, el regional y el mundial. (ii) ¿Cuál es el punto de origen del mecanismo de supervisión: ¿proviene de la demanda iniciada por los ciudadanos; de la oferta iniciada por los gobiernos; o se inicia a través de una alianza entre los ciudadanos y los gobiernos? Una interacción entre estos dos factores impulsores determina a menudo la naturaleza del mecanismo de supervisión, el conjunto de temas supervisados, y las herramientas utilizadas para supervisar, como se demuestra en el Gráfico 1 siguiente.

Gráfico 1: Mecanismos y herramientas populares para la supervisión ciudadana



Mecanismos de supervisión para la cooperación para el desarrollo basados en la demanda (de origen ciudadano):

Los mecanismos de supervisión impulsados por la demanda son iniciados e impulsados por los ciudadanos a través de diferentes formas de estructuras de la sociedad civil que inician un proceso de “exigir” rendición de cuentas. Estos mecanismos existen independientemente y en paralelo a los procesos oficiales de supervisión, pero pueden agregar valor al complementar y completar los procesos de supervisión existentes, lo que conduce a un cambio real en la política y la práctica. Los mecanismos basados en la demanda se centran en gran medida en la comprensión de las experiencias vividas por los pobres y en la generación de comentarios de los ciudadanos; por lo que miden los resultados y ofrecen lecciones importantes sobre el desarrollo. Presentan una gran oportunidad para el aprendizaje mutuo y el intercambio de conocimiento empírico entre los

7 No siempre es posible distinguir el origen de los fondos de desarrollo, es decir, entre la cooperación al desarrollo y los recursos nacionales en los procesos de supervisión, ya que los recursos nacionales se combinan a menudo con la cooperación al desarrollo durante la implementación. En cualquier caso, el seguimiento de la cooperación al desarrollo debe situarse en el contexto más amplio de la supervisión de la ejecución del desarrollo en términos generales.

gobiernos, los socios del desarrollo y los ciudadanos cuando existe un espíritu de cooperación. Cuando los gobiernos nacionales no están abiertos, estos mecanismos de supervisión independientes desempeñan un papel fundamental para abogar por una mejor rendición de cuentas y transparencia, con lo que se promueve el buen gobierno. Los mecanismos de supervisión ciudadana iniciada por los ciudadanos también tienden a:

- tener un fuerte enfoque en el desarrollo de las capacidades de los pobres para supervisar
- operar en los ámbitos locales y nacionales
- centrarse en la prestación de servicios y/o en la supervisión del presupuesto

Como se demuestra el Gráfico 1, los ejemplos de los mecanismos de supervisión basados en la demanda incluyen auditorías sociales, tarjetas de puntuación de prestación de servicios, audiencias públicas, seguimiento del presupuesto y encuestas de los ciudadanos. Su desventaja principal es que por lo general se basan en proyectos, e inherentemente tienen sostenibilidad limitada. En general, tampoco están institucionalizadas en el ámbito nacional, por lo tanto, carecen del impacto de los mecanismos institucionalizados que se llegan a implementar a gran escala.

El estudio de caso de Tanzania en el Cuadro 1 siguiente demuestra la contribución potencial que las intervenciones dirigidas por la demanda pueden hacer para lograr una concentración en los enfoques en cuanto a los esfuerzos por supervisar la cooperación para el desarrollo.

Recuadro 1: Ejemplo de supervisión ciudadana en Tanzania

Sauti za Wananchi (Sauti) es un programa iniciado por los ciudadanos que supervisa la prestación de servicios en los sectores sociales, a saber, educación, salud, y agua y saneamiento. Tanzania ocupa el tercer lugar entre los principales receptores de AOD de África, después de haber recibido USD 3,43 mil millones en 2013, de los cuales USD 1,23 mil millones se destinaron al sector social⁸. Es justo decir que la cooperación para el desarrollo financia una gran parte del programa de la prestación de servicios de Tanzania.

Sauti za Wananchi o Voces de los Ciudadanos, es una encuesta de panel longitudinal, que recopila datos entre una muestra representativa a nivel nacional de Tanzania continental a través del uso de los teléfonos celulares. Implementada por la ONG Twaweza, la iniciativa utiliza teléfonos celulares para acceder a las perspectivas de los ciudadanos sobre la prestación de servicios en tres sectores: educación, salud y agua. Una vez que los datos del estudio se han recogido y analizado, se emplea promoción directa y publicidad en los medios de comunicación para dar a conocer los resultados, promover mensajes sobre políticas nacionales y también generar un diálogo nacional sobre temas clave emergentes. Con el tiempo, Twaweza ha desarrollado relaciones con los departamentos del gobierno, que está haciendo más fácil el uso de los resultados para el cambio de políticas y de prácticas. Sin embargo, señalan que este es un trabajo en progreso, y desarrollar la confianza mutua con el gobierno ha requerido una importante inversión. Una evaluación independiente de la eficacia del programa muestra que los resultados de la investigación han adquirido mayor tracción con los parlamentos, los medios de comunicación y la sociedad civil. Twaweza reporta también preocupación por la falta de respuesta del gobierno a los resultados de la supervisión, lo que a su vez provoca apatía y falta de confianza en el proceso entre los ciudadanos que quieren ver resultados claros.

Si bien existen iniciativas como Sauti y otras en Tanzania, en gran parte están excluidas del sistema oficial de supervisión de la AOD. El gobierno de Tanzania desarrolló la Estrategia de Asistencia Conjunta para Tanzania (JAST) en 2007, que establece un plan de acción y un marco de supervisión para la cooperación para el desarrollo. A través de este marco se ha puesto en marcha una serie de estructuras y sistemas para gestionar y supervisar la cooperación para el desarrollo, entre otros el Grupo de Coordinación Conjunta, integrado por socios del desarrollo y representantes del Gobierno de Tanzania. El Grupo de Coordinación Conjunta proporciona el más alto nivel de diálogo en diversos aspectos de la gestión de la cooperación para el desarrollo y es apoyado por el Foro de Cooperación para el desarrollo y Grupos de Trabajo en distintos niveles. Tanzania también tiene una Plataforma de Gestión de la Ayuda, que es un mecanismo basado en la web para mejorar la rendición de cuentas mutua entre el Gobierno de Tanzania y los asociados para el desarrollo mediante la captura de corrientes, desembolsos y proyecciones de ayuda. Se informa que este sistema de base de datos completa ha mejorado los procesos de trabajo para reportar y validar los compromisos y desembolsos del proyecto, y consolidar los informes de implementación en Tanzania. Por ejemplo, el Informe de la AOD para 2012/13 muestra que en la previsibilidad anual de la AOD mejoró del 70% en 2005 al 93% en 2013⁹.

A pesar de los sistemas existentes para la gestión y la supervisión de la AOD, es importante tener en cuenta que gran parte del mecanismo actual de supervisión de la AOD se centra en los insumos de supervisión, a saber, qué cantidad de AOD llega, cuál es el cronograma y el mecanismo del desembolso, de cuál socio de desarrollo, y para qué proyecto. Para obtener datos orientados a resultados serían necesarios los comentarios de los ciudadanos. Aportar iniciativas como Sauti y otras en el marco de supervisión de la AOD de Tanzania complementaría el sistema existente y permitiría al Gobierno de Tanzania supervisar tanto los insumos como los resultados de la cooperación para el desarrollo. También sería útil para los asociados para el desarrollo, ya que estos datos pueden dar forma a sus decisiones desde la perspectiva del usuario final y tener en cuenta las experiencias de los ciudadanos sobre cuáles programas e intervenciones son más eficaces.

8 OCDE, 2015 El desarrollo de un vistazo: La ayuda para el desarrollo por regiones: África.

<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/2%20Africa%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202015.pdf>

República Unida de Tanzania, Ministerio de Hacienda. 2013. Plataforma de Gestión de la Ayuda: Análisis del informe de la AOD 2012/13.

Mecanismos de supervisión para la cooperación para el desarrollo impulsados por la oferta (de origen gubernamental):

Los mecanismos de supervisión impulsados por la oferta son mecanismos oficiales, formalizados e institucionalizados iniciados y establecidos por los gobiernos para promover la supervisión y la rendición de cuentas. Se ha logrado un progreso significativo por parte de los gobiernos para desarrollar políticas y mecanismos que promuevan el compromiso ciudadano en la ejecución del desarrollo, que incluye la participación ciudadana en la formulación de políticas, la planificación del desarrollo, la elaboración de presupuestos y la implementación. La ciudad de Reggio Emilia en Italia es un buen ejemplo de una ciudad centrada en el ciudadano, cuando la ejecución de los proyectos prioritarios de la ciudad se realiza en colaboración con las asociaciones de ciudadanos.¹⁰ En menor medida, estas iniciativas se han extendido a la supervisión de la ejecución del desarrollo, donde los gobiernos adoptan políticas y crean mecanismos y plataformas para comprometerse con sus ciudadanos para supervisar la ejecución. El recuadro 2 presenta un buen ejemplo de Sudáfrica. Lo que es escaso hasta el punto de no existir es ver que estos mecanismos se extiendan a la supervisión de la cooperación para el desarrollo. Los mecanismos de supervisión iniciados por el gobierno generalmente operan en los ámbitos nacional, regional y mundial. Debido a que son institucionalizados, tienen la ventaja inherente de alto impacto en cuanto se implementan a mayor escala. Sin embargo, también conllevan un riesgo inherente de ser meramente simbólicos; y también pueden estar demasiado interesados en la supervisión de los insumos a costa de los resultados.

Recuadro 2: Sudáfrica - Iniciativa ciudadana comenzada por el gobierno

El estudio de caso de Sudáfrica es un buen ejemplo de una iniciativa ciudadana comenzada por un gobierno nacional para promover la supervisión ciudadana de la ejecución del desarrollo. Sudáfrica financia gran parte de su presupuesto para la prestación de servicios a través de los recursos nacionales, con sólo cerca de USD 1,261 millones generados por el respaldo de la cooperación para el desarrollo, de los cuales USD 1,011 millones se destinan al sector social. En cualquier caso, el estudio de caso ofrece lecciones útiles que se pueden aplicar a la supervisión de la cooperación para el desarrollo sobre cómo la supervisión liderada por los ciudadanos puede institucionalizarse a nivel del gobierno nacional.

El gobierno de Sudáfrica aprobó su marco de supervisión comunitaria (CBMF) en 2013 como “un enfoque para la supervisión del desempeño del gobierno que se centra en las experiencias de los ciudadanos comunes con el fin de fortalecer la rendición de cuentas públicas y para impulsar mejoras en la prestación de servicios”. Tras la adopción del marco de supervisión nacional, Sudáfrica comenzó a implementar un piloto de tres años desde 2013 hasta 2015, en tres fases¹¹. En primer lugar, se utiliza un instrumento de encuesta de satisfacción de la comunidad para recopilar las perspectivas de los ciudadanos sobre la prestación de servicios en centros gubernamentales, específicamente clínicas, estaciones de policía, hospitales, puntos de pago de subvenciones sociales, sitios de servicios y oficinas de bienestar. Esto se hace conjuntamente con una encuesta de centros de servicios que solicita la opinión de los funcionarios del gobierno sobre los retos en la prestación de servicios. En segundo lugar, se analizan los datos y se comparten con los ciudadanos, los funcionarios de los centros gubernamentales y los funcionarios públicos. En tercer lugar, se produce el compromiso de las múltiples partes interesadas cuando se desarrolla un contrato social entre los centros gubernamentales y los ciudadanos para las áreas y acciones de ejecución prioritaria; y se establecen convenios de desempeño entre los funcionarios de las instalaciones del gobierno, la gestión de la administración provincial y el gobierno nacional.

Vale la pena destacar varias lecciones de la experiencia sudafricana:

- CBFM se desarrolló, se aprobó y se puso a prueba con múltiples partes interesadas, todas las cuales tenían funciones claras, que incluyen los OSC.
- Se asignan responsabilidades específicas a los ciudadanos para participar de manera proactiva con los centros gubernamentales, recopilar y analizar los comentarios de los ciudadanos, y hacerlos accesibles en los procesos de toma de decisiones.
- La esencia del programa es el aprendizaje mutuo, donde los ciudadanos y los distintos niveles de gobierno están aprendiendo juntos cómo hacer el trabajo de supervisión ciudadana en un espíritu de cooperación.
- El desarrollo de capacidades es necesario tanto para los ciudadanos (sobre cómo participar) como para los funcionarios locales en términos de establecer sistemas y procesos que aumenten su capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. El programa adoptó el aprendizaje basado en la acción.
- La aplicación de una encuesta a la comunidad y al personal permitió que surgieran las perspectivas de ambos lados del proceso de prestación de servicios, lo que también expuso los desafíos que enfrentan los funcionarios de los centros

10 Valmorbidia, A. (Ed.). 2014. Participación ciudadana en el ámbito local en Europa y en los países vecinos Contribución de la Asociación de Agencias de Democracia Local. Peter Land International Academic Publishers.

11 By The Presidency, CBM FACT SHEET PROGRESS ON “STRENGTHENING CITIZEN BASED MONITORING” Enero de 2013

de servicios, como falta de capacidad, limitaciones presupuestarias y falta de información.

Mecanismos de supervisión de la colaboración para el desarrollo iniciados conjuntamente:

Los mecanismos de supervisión iniciados conjuntamente son creados en colaboración entre la sociedad civil, los gobiernos y otras partes interesadas. Tienden a operar principalmente en los ámbitos regional y mundial, y en menor medida en el nacional. Un buen ejemplo de esto es la Iniciativa Internacional para la Transparencia (IATI), resumida en el recuadro 3. Otro buen ejemplo es AidData¹², especialmente su trabajo innovador en Uganda donde están poniendo a prueba una tecnología de crowd-sourcing (financiación colectiva), que permite que las partes interesadas de la comunidad brinden comentarios a los socios del desarrollo sobre los programas implementados. A través de este programa los responsables de las políticas y los donantes reciben comentarios de los beneficiarios y por tanto pueden controlar los resultados.

Recuadro 3: Iniciativa internacional para la transparencia de la ayuda

La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda es una iniciativa voluntaria, de múltiples partes interesadas, que busca mejorar la transparencia de la ayuda, el desarrollo y los recursos humanitarios mediante la publicación de datos sobre la cooperación para el desarrollo. La IATI reúne a los países donantes y receptores, a las organizaciones de la sociedad civil y a otros expertos en información sobre la ayuda que se han comprometido a trabajar juntos para aumentar la transparencia y la apertura de la ayuda. La IATI promueve el uso de la Norma IATI, que es un marco estándar que los donantes pueden utilizar para publicar datos de cooperación para el desarrollo accesibles desde el registro de la IATI. Luego, se analizan estos datos y se comparten a través de un portal de datos abiertos llamado d-Portal (www.d-portal.org), que permite a cualquier persona acceder a los datos de cooperación para el desarrollo sobre cualquier país. El d-Portal contiene información por países, por lo que puede decir qué tantos fondos de cooperación para el desarrollo se han desembolsado para ese país en particular, de qué socios de cooperación para el desarrollo, y para qué sector. Además, d-Portal también busca datos hacia adelante, donde los socios de cooperación para el desarrollo pueden publicar los gastos proyectados por país y por sector al menos por dos años.

La IATI agrega valor a la supervisión de la cooperación para el desarrollo al hacer más fácil de acceder, comprender y utilizar la información sobre la cooperación para el desarrollo. Además, aumenta la fiabilidad y la oportunidad de los datos al fomentar actualizaciones frecuentes (los donantes pueden actualizar mensualmente la información, pero se espera que lo hagan por lo menos trimestralmente); al proporcionar una ubicación central para los datos disponibles; y al emplear un formato único a través de todos los socios de cooperación para el desarrollo¹³. El grupo de ciudadanos que quiera utilizar estos datos para dar forma a las estrategias de su país de supervisión de la cooperación para el desarrollo pueden hacerlo ahora; así los parlamentarios pueden desempeñar mejor su función de vigilancia; y los departamentos gubernamentales de los países beneficiarios pueden planificar mejor sus intervenciones sobre la base de una mejor información de cuánto y cuándo los donantes tienen previsto desembolsar recursos.

La Secretaría de la IATI señala que a pesar del valor que estos datos pueden ofrecer, hay una serie de desafíos que se deben abordar para que este recurso se adapte a la agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible. En primer lugar, los donantes que ya publican sus datos en la plataforma IATI necesitan mejorar la integridad, la coherencia y la frecuencia de los datos que proporcionan. En segundo lugar, algunos países todavía tienen que unirse a la IATI y comenzar a publicar sus datos, especialmente de fuentes de cooperación Sur/Sur, fundaciones, empresas y organizaciones de la sociedad civil que contribuyen a la cooperación para el desarrollo. Por último, debe ir una mayor inversión al aumento de la capacidad y las habilidades en las partes interesadas de los países receptores (gobierno y sociedad civil) para utilizar realmente estos datos para supervisar la cooperación para el desarrollo.

1.2. FACTORES QUE PERMITEN LA SUPERVISIÓN CIUDADANA DEL DESARROLLO

Los países y las iniciativas estudiadas para este informe de política tenían en común una serie de facilitadores que cabe destacar.

Facilitador	Descripción
Entorno político y legislativo facilitador:	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución y otros marcos nacionales clave, legislativos y de políticas, promueven la gobernanza participativa • Existe un marco nacional que anima a la supervisión de múltiples partes interesadas de la ejecución del desarrollo • Existe un marco nacional que regula la cooperación para el desarrollo • Los marcos políticos también institucionalizan mecanismos y/o plataformas de compromiso <p>NB: La brecha en la mayoría de los marcos de política es la ausencia de compromiso de múltiples partes interesadas en la</p>

12 AidData es un laboratorio de investigación e innovación que busca mejorar los resultados del desarrollo, al hacer más accesibles y accionables los datos de financiación para el desarrollo. Ver <http://aiddata.org/listen-to-citizen-voices#>

13 - Más información en: <http://www.aidtransparency.net/about#sthash.2vUn6Lfd.dpuf>

	<p>coordinación de la cooperación para el desarrollo; y un elemento de supervisión débil en los marcos de coordinación de la cooperación para el desarrollo.</p>
<p>Descentralización y devolución de competencias a los gobiernos locales:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La descentralización se ha adoptado y se practica de manera efectiva, con la delegación de la toma de decisiones y la planificación • Los gobiernos locales pueden así crear mejores sistemas para interactuar con los ciudadanos en el ámbito local • Los gobiernos locales son los que mejor se encuentran para interactuar con los ciudadanos, ya que están cerca de las realidades de las comunidades. • Se lleva a cabo el desarrollo de capacidades dentro del gobierno local para mejorar la capacidad de respuesta <p>NB: La descentralización es débil o falla cuando hay resistencia del gobierno central a delegar competencias; cuando hay falta de financiación de los procesos de descentralización; y cuando las instituciones y las capacidades adecuadas no se ponen en marcha en el ámbito local para facilitar la descentralización. Esto disminuye la capacidad de los gobiernos locales de comprometerse con los ciudadanos.</p>
<p>Liderazgo sólido y preparación para el cambio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El liderazgo en los distintos niveles promueve y defiende los ideales de participación ciudadana • Las estructuras de gobierno se transforman para centrarse en el ciudadano, para responder a las necesidades y a los comentarios de los ciudadanos <p>NB: El cambio mental entre los funcionarios se limita solamente a “consultoría” con los ciudadanos; y en algunos casos incluso se comprometen con los ciudadanos en la toma conjunta de decisiones, la planificación y la elaboración de presupuestos. Sin embargo, hay una fuerte resistencia entre los gobiernos nacionales y locales a la idea de ser supervisados por los ciudadanos y tener que rendir cuentas a sus ciudadanos por la ejecución, y también entre los asociados de cooperación para el desarrollo cuando tratan con sus propios ciudadanos como contribuyentes.</p>
<p>Marcos y plataformas eficaces de coordinación de la cooperación para el desarrollo:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se han establecido y funcionan políticas y foros eficaces de coordinación de la cooperación para el desarrollo • El principio de rendición de cuentas mutua¹⁴ se practica en los foros de revisión • Hay una provisión para la participación de múltiples partes interesadas en estos foros de revisión, incluidos los ciudadanos <p>NB: La práctica de la rendición de cuentas mutua es débil dentro de estos foros; la mayoría de los socios de cooperación para el desarrollo ejercen poder sobre los gobiernos receptores. Los foros de revisión se utilizan exclusivamente para que los gobiernos nacionales sean responsables de los gastos de cooperación para el desarrollo. Además, hay ausencia de otras partes interesadas en estas plataformas, que actualmente están dominadas por los gobiernos nacionales y los asociados para el desarrollo. Estas plataformas de revisión no se delegan a los niveles de gobierno local; y, a menudo, los donantes implementan programas coherentes a nivel local.</p>
<p>Capacidad ciudadana para comprometerse</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos tienen comprensión madura de la agencia de ciudadano (derechos y responsabilidades); y tienen confianza • Los ciudadanos tienen la capacidad técnica para supervisar y comprender la diversa información y herramientas a su disposición. • Donde hay capacidad suficiente para que los ciudadanos participen, aprovechan las plataformas existentes de los gobiernos locales y nacionales para acceder a la información, y para la toma de decisiones, y para una conjunta presentación de informes y supervisión. <p>NB: Cuando los ciudadanos no tienen capacidad para participar, tienden a mostrar apatía respecto de los procesos de supervisión, incluso cuando se crean espacios para la participación.</p>
<p>Información accesible oportunamente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La información sencilla, accesible y relevante actúa como un catalizador para la participación ciudadana. • Los sistemas eficaces que protegen el derecho de acceso a la información aumentan las oportunidades para la participación ciudadana <p>NB: A menudo, a pesar de la existencia de las leyes de derecho al acceso de información, los ciudadanos suelen enfrentarse a desafíos importantes para acceder a la información pública, ya que los funcionarios locales son resistentes a la transparencia, y en algunos casos pueden incluso no ser conscientes del derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública.</p>
<p>Estructura institucional de facilitación y sostenible</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El papel que desempeña la sociedad civil organizada es fundamental para facilitar la participación entre los ciudadanos y el gobierno. • La sociedad civil desempeña el papel de organizador, coordinando programas de supervisión, aumentando la capacidad de los ciudadanos, y promoviendo la formación de puentes para que los ciudadanos comprometan a las autoridades. <p>NB: En ausencia de un fuerte respaldo institucional de las organizaciones de la sociedad civil, los ciudadanos a menudo no tienen el respaldo que necesitan para participar en la supervisión. Las OSC tienen el reto de encontrar recursos para sostener los programas de supervisión.</p>

ECOSOC de la ONU afirma que la rendición de cuentas mutua se refiere “a la relación entre proveedores y receptores de la cooperación internacional para el desarrollo y su capacidad para cumplir con los compromisos acordados mutuamente y producir resultados de desarrollo duraderos”. Ver http://www.un.org/en/ecosoc/newfunc/dcf_account2.shtml

Más allá de esos factores negativos ya destacados en la tabla anterior, la politización de la participación, la falta de confianza entre el gobierno y la sociedad civil, y el compromiso superficial con los ciudadanos también puede actuar como un obstáculo para la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo. El compromiso superficial se caracteriza por formas de participación que son meramente simbólicas, donde los ciudadanos pueden estar presentes cuando se toman decisiones pero tienen poco o ningún poder para influir sobre las decisiones adoptadas en un proceso. La participación se hace más significativa cuando quienes toman las decisiones están dispuestos a transferir el poder de tomar decisiones a los ciudadanos, y garantizar que los ciudadanos participen activamente en las etapas de planificación, implementación y supervisión del ciclo de desarrollo.

2. HABILITACIÓN, PROMOCIÓN Y RESPALDO CIUDADANO DE LA CD EN LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo existe en un sistema maduro de gobierno donde se puede procurar la participación y la participación cívica se practica en todo el ciclo de desarrollo desde el diseño y la implementación hasta la supervisión de las intervenciones de desarrollo. Afianzar el compromiso ciudadano puede comenzar con la mera consulta, luego pasa a la toma de decisiones reales, y finalmente madura para incluir la supervisión y la revisión para el intercambio de conocimientos y el aprendizaje mutuo. Sólo cuando los ciudadanos tienen el espacio y la capacidad adecuada para supervisar rutinariamente la ejecución de desarrollo en términos generales, pueden de manera sostenible y eficaz supervisar la cooperación para el desarrollo. Por tanto, el punto de partida es establecer un cambio global de las formas actuales de gobierno hacia un gobierno centrado en el ciudadano. Las iniciativas que promueven la centralidad ciudadana en las instituciones gubernamentales se pueden agrupar en cuatro pilares:

- El rediseño de las instituciones públicas para que tengan una flexibilidad que satisfaga de forma dinámica las necesidades de los ciudadanos y puedan lograr la visión nacional a largo plazo
- El desarrollo de capacidades mediante la formación de los funcionarios del servicio público para facilitar un cambio cultural hacia un servicio centrado en el ciudadano
- El fomento de la transparencia al poner la información a disposición de los ciudadanos, despertar de forma activa la sensibilización acerca de las políticas y decisiones relevantes que afectan la vida de los ciudadanos, y fortalecer la capacidad de los ciudadanos para utilizar esa información.
- La simplificación de procesos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, fortalecer sus capacidades para participar en la supervisión y utilizar la información, y establecer mecanismos sólidos para recopilar, analizar y responder a los comentarios de los ciudadanos

Varios pasos críticos se deben tomar por parte de la comunidad internacional, incluidos los gobiernos nacionales, los socios de cooperación para el desarrollo y la sociedad civil para promover la supervisión ciudadana de la ejecución del desarrollo en términos generales y la cooperación para el desarrollo en particular. La supervisión ciudadana apropiada está respaldada por una serie de facilitadores, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. El lado de la oferta representa la cantidad de cosas que pueden ser activadas por los gobiernos para crear un entorno propicio para la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, las intervenciones puestas en marcha por los gobiernos no son suficientes, dado que los ciudadanos y la sociedad civil tienen que asumir una cierta responsabilidad para ejercer la agencia ciudadana. Por lo tanto, una serie de intervenciones en el lado de la demanda debe complementar los esfuerzos del gobierno. El Gráfico 2 siguiente propone un modelo básico que demuestra la importancia de las intervenciones tanto del lado de la oferta como de la demanda, y destaca los distintos facilitadores que tienen que ser activados y establecidos.



2.1. PASOS PRÁCTICOS PARA QUE LOS GOBIERNOS Y LOS SOCIOS DEL DESARROLLO PROMUEVAN LA SUPERVISIÓN CIUDADANA

El modelo presentado anteriormente en el Gráfico 2 sugiere que los gobiernos tienen que prestar atención a seis palancas con el fin de crear un entorno propicio para la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo:

- Establecer una política y marco legal para la participación ciudadana, la coordinación de la cooperación para el desarrollo y mecanismos institucionales establecidos para la participación.
- La descentralización y la devolución de competencias y autoridad a los gobiernos locales, que les facilita planificar, presupuestar y establecer mecanismos para relacionarse con los ciudadanos.
- El liderazgo y la preparación para el cambio en todos los niveles de gobierno, que promuevan la transformación cultural de las instituciones públicas.
- Coordinar los socios del desarrollo para establecer coherencia en la cooperación para el desarrollo en los ámbitos nacional y local; y establecer un foro de coordinación de múltiples partes interesadas donde se aplique la rendición de cuentas mutua.
- Fortalecer los parlamentos como instituciones de vigilancia y fortalecer sus vínculos con los ciudadanos como su electorado.
- Hacer accesible la información pública y sensibilizar e informar activamente sobre políticas públicas, presupuestos, compromisos y planes de desarrollo relevantes, así como sobre las conclusiones de los resultados de la supervisión. Dicha información y conocimiento deben capacitar a los ciudadanos para que participen de manera más eficaz, y deben fortalecer la capacidad de los ciudadanos para participar en la supervisión.

Los gobiernos necesitan incentivos, respaldo y aliento para establecer adecuadamente los facilitadores destacados anteriormente. Parte de este respaldo puede incluir:

- Un ejercicio continuo de comunicación global y de promoción que impulse la supervisión ciudadana, que destaque específicamente los beneficios y el valor agregado a los gobiernos y asociados en la cooperación para el desarrollo.
- El establecimiento de objetivos y expectativas que permitan a los gobiernos realizar progresivamente el objetivo de la supervisión ciudadana, y den espacio a los funcionarios para planificar de acuerdo a sus capacidades.
- Una mayor coherencia y determinación de los asociados para cooperación para el desarrollo puede acelerar la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo en el ámbito nacional. Sin

utilizar la participación ciudadana como condición, los socios de cooperación para el desarrollo pueden reservar y proteger los recursos específicamente para la supervisión ciudadana.

2.2. PASOS PRÁCTICOS PARA CIUDADANOS PARA SUPERVISAR LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LOS ÁMBITOS LOCALES Y NACIONALES

Los ciudadanos capacitados que tengan la capacidad de aprovechar las oportunidades creadas por los gobiernos nacionales y los socios de cooperación para el desarrollo son parte importante de la ecuación. La mayoría de las constituciones de todo el mundo garantizan los derechos de los ciudadanos, pero también hablan de las responsabilidades de los ciudadanos como agentes activos en sus comunidades. Los esfuerzos para promover la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo deben reconocer que los ciudadanos tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso democrático.

Los esfuerzos para aumentar las capacidades de los ciudadanos también se deben concebir en función del contexto en el que viven los ciudadanos. Los ciudadanos de todo el mundo ya tienen la carga de compromisos preexistentes para ganarse la vida, formar una familia y participar como miembros de la comunidad; especialmente en el caso de los pobres. Cualquier demanda de tiempo de los ciudadanos debe ser sensible a las exigencias vitales preexistentes; y las expectativas sobre la inversión que los ciudadanos hagan en la supervisión deben ser proporcionales a los beneficios que obtengan como resultado de tal inversión. En este sentido, los ciudadanos suelen necesitar incentivos, estímulo y apoyo para participar en la supervisión de la cooperación para el desarrollo. Algunos de estos incentivos incluyen la comunicación continua que destaque los beneficios de la supervisión a la sociedad, el fomento de la confianza y una transferencia real del poder de decisión. Más importante aún, el alejamiento y/o la fatiga de la participación se pueden evitar de mejor manera si los ciudadanos ven los resultados tangibles de su participación, como una mejor prestación de servicios.

La sociedad civil tiene un papel importante que desempeñar y la responsabilidad de asegurarse de que está en condiciones de asumir su papel como actor clave en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en la supervisión de la cooperación para el desarrollo. La sociedad civil también necesita el respaldo continuo de los socios de desarrollo y los gobiernos para sostener sus actividades y financiar sus esfuerzos de supervisión.

Unos pasos prácticos que los ciudadanos y la sociedad civil pueden tomar para supervisar la cooperación para el desarrollo son:

- i. Aprovechar activamente las ventajas de las políticas existentes que garantizan el derecho de los ciudadanos para acceder a la información, participar en la toma de decisiones y supervisar la implementación del desarrollo y la cooperación para el desarrollo.
- ii. Comprometer proactivamente las instituciones gubernamentales en todos los niveles como socios en el desarrollo; buscar formas nuevas, creativas y positivas de promover el espíritu de cooperación, el aprendizaje mutuo y la asociación.
- iii. Buscar y activar oportunidades de participar en foros nacionales de cooperación para el desarrollo, y cualquier otro espacio donde se coordine la cooperación para el desarrollo.
- iv. La sociedad civil tiene el papel específico de desarrollar la capacidad de los ciudadanos locales y crear conciencia acerca de las disposiciones de las políticas, las asignaciones presupuestarias y la implementación de los programas. Es necesario que la sociedad civil mejore las capacidades de las personas de participar como ciudadanos mediante la creación de confianza, el aumento de la comprensión de los derechos y responsabilidades de la ciudadanía, y la mejora de las capacidades técnicas.
- v. La sociedad civil debe organizarse como actor coherente, eficaz y fuerte para supervisar la ejecución y los resultados de la cooperación para el desarrollo
- vi. Las organizaciones de la sociedad civil deben encarnar los principios de transparencia y rendición de cuentas, especialmente de los recursos de cooperación para el desarrollo recibidos.

2.3. PAPEL DE LAS ESTRUCTURAS MUNDIALES Y REGIONALES PARA PROMOVER LA SUPERVISIÓN CIUDADANA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Las estructuras regionales y mundiales tienen un papel importante para promover la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo al adoptar una función de promoción y comunicación con el fin de crear entusiasmo dentro de los gobiernos para adoptar el llamado a la supervisión ciudadana; al comunicar una

propuesta de valor clara y atractiva de por qué la supervisión ciudadana es importante para la cooperación para el desarrollo; y al fomentar el cambio desde los insumos de supervisión solamente hacia los resultados de la supervisión. Las estructuras regionales y mundiales también se posicionan bien para modelar los principios del aprendizaje mutuo y el intercambio de conocimientos entre la comunidad de cooperación para el desarrollo (gobiernos y socios receptores), al traer múltiples partes interesadas, incluidos los ciudadanos, a los foros regionales y mundiales para compartir las lecciones que emergen del terreno.

3. CONCLUSIÓN Y MENSAJES CLAVE

- i. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sitúa a los ciudadanos en el centro de la consecución de la nueva agenda de desarrollo; esto aumenta la urgencia de pasar de la cooperación para el desarrollo basada en los insumos hacia la que se basa en los resultados.
- ii. La cooperación para el desarrollo basada en los resultados hace que sea necesaria la creación de sistemas de acceso a los comentarios de los beneficiarios, lo que dirige la atención al papel fundamental de los ciudadanos en la supervisión de la cooperación para el desarrollo con el fin de obtener mejores resultados.
- iii. Las investigaciones realizadas por este resumen demuestra que la supervisión ciudadana puede ser un instrumento poderoso y catalizador para el aprendizaje mutuo y el intercambio de conocimiento empírico. Sin embargo, esto sólo es posible cuando se crea un entorno propicio para una asociación entre el gobierno, los socios de desarrollo y los ciudadanos.
- iv. El concepto de aprendizaje (aunque no explorado en profundidad en el resumen, se menciona en el estudio de caso de Sudáfrica) aparece como herramienta útil para promover el aprendizaje mutuo basado en la acción. El aprendizaje basado en la acción es un método que combina acción, reflexión, aprendizaje y adaptación para la mejora continua de los resultados. La premisa es que todos los que participan en el desarrollo deben permanecer abiertos a la idea de reflexionar y aprender mientras se implementan con el fin de responder a las necesidades emergentes en el terreno.
- v. El principio de la buena gobernanza en el que esta nueva agenda se debe implementar requiere que los gobiernos nacionales y los socios de cooperación para el desarrollo rindan cuentas ante sus ciudadanos por los recursos de cooperación para el desarrollo. Los países que contribuyen a la cooperación para el desarrollo deben ser transparentes y rendir cuentas a sus ciudadanos sobre los volúmenes y el uso de los recursos canalizados a través de la cooperación para el desarrollo. Los gobiernos receptores deberán en cambio rendir cuentas a sus ciudadanos acerca de cómo se utilizan los recursos de cooperación para el desarrollo.
- vi. Con el fin de promover la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo, los gobiernos, los socios de cooperación para el desarrollo y la sociedad civil deben activar colectivamente los facilitadores que hacen esto posible.
- vii. Los facilitadores fundamentales del lado de la oferta son activados por los gobiernos para crear un entorno propicio para que los ciudadanos supervisen la cooperación para el desarrollo. Incluyen políticas apropiadas y marcos jurídicos; una descentralización y la devolución de competencias a los gobiernos locales; un liderazgo adecuado y una cultura transformadora; el marco normativo y un mecanismo de coordinación para la cooperación para el desarrollo; parlamentos eficaces y la información abierta y accesible.
- viii. Los facilitadores fundamentales del lado de la demanda son activados por los ciudadanos y la sociedad civil para aumentar la capacidad de supervisar. Incluyen el aprovechamiento de políticas y marcos jurídicos existentes; el compromiso progresivo de los gobiernos en el espíritu de asociación; la participación en foros nacionales de cooperación para el desarrollo; el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos; el garantizar la integridad institucional de la OCS; y el aumento de la cohesión de la sociedad civil.

- ix. Para las diversas partes interesadas involucradas en la supervisión de la cooperación para el desarrollo, es importante entender que son necesarios incentivos, respaldo y estímulo para el compromiso a largo plazo.
- X. El proceso de promoción de la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo es un compromiso a largo plazo, que debe ser visto como parte integral de la promoción de la gobernanza participativa, y el establecimiento de gobiernos e instituciones centrados en los ciudadanos. Para lograr este resultado a largo plazo se debe hacer la inversión necesaria en tiempo, recursos y capacidades.
- xi. Promover la supervisión ciudadana de la cooperación para el desarrollo es, al fin y al cabo, una responsabilidad colectiva de todos los principales interesados, que incluyen los gobiernos nacionales, los socios de cooperación para el desarrollo y la sociedad civil. Si se logra con éxito, tiene el potencial de ser el acelerador necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2030.

¿Le interesa nuestro trabajo?

Para obtener más información, comuníquese con nosotros:

Secretariado FDC

Cooperación para el Desarrollo

Subdivisión de Políticas de la Oficina de Coordinación y Apoyo
Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales,
Edificio de la Secretaría de las Naciones Unidas, piso 25
Nueva York, NY 10017

Email: dcf@un.org

Sitio web: www.un.org/ecosoc/dcf

