

Nota de Orientación

CoST y la Alianza para el Gobierno Abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) ha incrementado exitosamente el perfil y la importancia de la transparencia y rendición de cuentas en la entrega de los servicios públicos, incluyendo cómo dichos servicios contribuyen a una infraestructura más accesible para la ciudadanía. Esta Nota de Orientación¹ describe cómo CoST - la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura - puede ayudar a integrantes de la OGP a cumplir sus compromisos con la mejora de la transparencia y rendición de cuentas en la infraestructura pública. La nota identifica cómo el enfoque CoST para la transparencia y rendición de cuentas se alinea con los principios de la OGP y brinda un modelo de compromisos que podrían ser tomados en cuenta dentro de un Plan de Acción para el Gobierno Abierto.

¿Por qué la transparencia y rendición de cuentas para infraestructura?

La inversión en la infraestructura pública es una parte esencial de los esfuerzos para abordar los desafíos globales más apremiantes como el cambio climático, la pobreza, la urbanización acelerada y el envejecimiento de las poblaciones. Según la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial, las inversiones en infraestructura planificadas y ejecutadas apropiadamente suelen impulsar el PIB y compensar por cualquier aumento en la deuda pública. Dicho en otras palabras, estas inversiones resultan rentables.²

No obstante, se estima que hasta una tercera parte de la inversión total en la infraestructura pública se podría perder debido a la corrupción, mala administración e ineficiencia.³ Con una inversión proyectada de 78 billones de dólares estadounidenses de 2014 a 2025,⁴ las pérdidas financieras podrían ser enormes, los beneficios sociales económicos incumplidos y las malas construcciones representarían un riesgo a la seguridad pública.

Cuadro 1: CoST como estándar en las reformas para un gobierno abierto en Honduras



Ciudadanos y ciudadanas que ayudan a auditar socialmente proyectos de infraestructura pública

Desde su adhesión a CoST en 2014, Honduras ha desarrollado un enfoque altamente innovador para la implementación de CoST sobre la base de los principios de la OGP.

Se mejoró la transparencia gracias a un Decreto Presidencial que exige la divulgación de información en el formato del Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST (IDS) y establece el mandato para la operación de su Grupo Multisectorial (MSG). Honduras también aprovechó las herramientas tecnológicas para desarrollar SISOCs, una plataforma informática amigable con el usuario donde se han divulgado públicamente datos de más de 1,000 proyectos de infraestructura. Recientemente, Honduras ha seguido ampliando las fronteras de la transparencia al desarrollar el SISOCs para Alianzas Público-Privadas, con base en el Marco de Divulgación para APP del Banco Mundial, el IDS de CoST y el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas. También CoST Honduras ha impulsado la innovación al desarrollar un Índice de Transparencia en Infraestructura.

Se ha potenciado la participación ciudadana gracias a la capacitación de 250 Comisiones Ciudadanas de Transparencia que empoderan a las comunidades a utilizar información sobre la infraestructura pública para exigir la rendición de cuentas. Ciudadanos y ciudadanas han formado sus propios grupos de monitoreo para comparar los datos revelados con sus observaciones directas, midiendo carreteras, revisando los materiales y evaluando su estado de cumplimiento para identificar casos donde las obras no se han ejecutado o donde sus avances son insuficientes. La OGP reconoció este enfoque para la participación ciudadana al otorgar un Premio de Gobierno Abierto a CoST Honduras en el año 2016.

La experiencia de CoST Honduras se ha utilizado para mejorar otras áreas de contratación pública y participación ciudadana. Estas iniciativas se describen dentro de los planes de acción de la OGP en Honduras para los periodos de 2016 a 2018 y 2018 a 2020.



¹Esta Nota de Orientación es parte de una serie de notas enfocadas en la implementación de CoST. Para otras Notas de Orientación consulte: <https://bit.ly/2L8dxCc>.

²International Finance Corporation (IFC) (2012) *Poverty Literature Review Summary: Infrastructure and Poverty Reduction*, IFC.

³Stansbury, N. (2005) 'Corruption in Construction', *Global Corruption Report Transparency International*.

⁴Oxford Research (2014) 'Capital project and infrastructure spending Outlook to 2025', PricewaterhouseCoopers.

Nota de Orientación

Cuadro 2: El Informe de Aseguramiento de Ucrania mejora la rendición de cuentas

En el año 2016, CoST Ucrania publicó un informe de aseguramiento que revisó los datos de más de 120 contratos públicos para la reparación de carreteras en 17 regiones con un valor de UAH 3.399 mil millones (119 millones de dólares estadounidenses); cerca de una tercera parte de la inversión total del gobierno en el sector vial. El gobierno ucraniano había aceptado participar en la revisión como parte de su Plan de Acción OGP para el periodo de 2016 a 2018.

El reporte destacó:

- **Falta de competencia en el mercado:** en tres regiones una sola empresa ganó todas las licitaciones relevantes;
- **Justificación inadecuada para la distribución de financiamiento:** casi el 50% de los fondos asignados para la reparación de carreteras fueron repartidos a solo 5 de las 17 regiones;
- **Obras de mala calidad:** requerimientos sencillos como homogeneidad y durabilidad no fueron cumplidos, lo que representa un uso ineficiente de los fondos presupuestados;
- **Discrepancias de precios:** el precio promedio para la reparación de un kilómetro de carretera varía considerablemente entre las diferentes regiones.

Después de una cobertura mediática considerable del informe, la Agencia Estatal de Carreteras de Ucrania actuó sobre la base de los hallazgos de CoST Ucrania al instruir a una empresa constructora a reparar un puente defectuoso. También tomaron medidas para mejorar la supervisión de los contratos viales y aceptaron introducir licitaciones abiertas para los servicios de ingeniería.



CoST aborda estos desafíos al trabajar de forma directa con el gobierno, el sector privado y la sociedad civil para promover mayor transparencia y rendición de cuentas en la infraestructura pública. Esto ayuda a informar y empoderar a la ciudadanía y les permite exigir la rendición de cuentas a los tomadores de decisiones. La combinación de la ciudadanía informada a la par de instituciones públicas responsivas puede impulsar las reformas necesarias para reducir la mala administración, ineficiencia, corrupción y los riesgos al público por la infraestructura de mala calidad.

Los resultados de CoST hablan por sí mismos: de la divulgación de datos de más de 6,000 proyectos de infraestructura en el año 2017 (el doble de lo divulgado en 2016); a la cancelación de un contrato para la reconstrucción del Puente Belice de Guatemala, lo que evitó la malversación de 5 millones de dólares estadounidenses; a la reparación de un puente defectuoso en Ucrania; a detener la contaminación ambiental en el sitio de una obra de construcción en Honduras; hasta un ahorro de 3.5 millones de dólares (USD) en el mejoramiento de la carretera de Gindebir a Gobensa en Etiopía, obra que ahora representa una línea vital a hospitales, escuelas y la economía local.

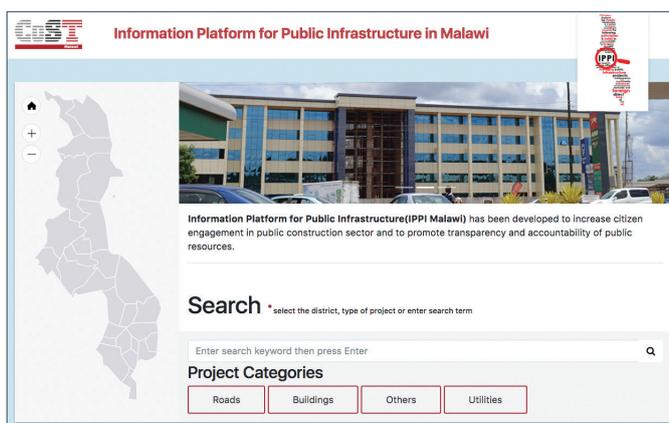


CoST Ucrania atiende a los medios de comunicación

Cuadro 3: CoST apoya los compromisos del Plan de Gobierno Abierto en Malawi

CoST en Malawi ha respaldado los compromisos del Plan de Acción del Gobierno Abierto de Malawi para las reformas del sector público e iniciativas contra la corrupción con el uso de la tecnología y mayor participación ciudadana para mejorar la transparencia.

Se ha mejorado la transparencia al trabajar con el gobierno para enmendar la Ley de Adquisiciones Públicas, estableciendo un mandato legal para la divulgación de datos de proyectos de infraestructura pública utilizando el formato del IDS de CoST. Esta legislación forma parte de los compromisos del gobierno para la reforma del sector público. Se ha compartido tecnología de Honduras para desarrollar el Sistema de Información para la Infraestructura Pública, lo que brinda una plataforma para que las entidades contratantes divulguen sus datos en conformidad con el nuevo mandato legal.



La Plataforma de Información de CoST Malawi

Antes de estas reformas, CoST Malawi se veía obligado a solicitar la divulgación de la información de las entidades contratantes en un número limitado de proyectos de infraestructura. Se espera que tanto el mandato legal como la plataforma estimulen mayor divulgación y reduzcan la necesidad de presentar solicitudes específicas de revelación de datos.



CoST Malawi ha tenido un impacto marcado sobre la participación ciudadana en la infraestructura pública. Se estableció un servicio de mensajes SMS para permitirle al público compartir sus preocupaciones acerca de los proyectos locales de infraestructura fácilmente. Se organizan debates públicos radiales donde los ciudadanos y las ciudadanas pueden abordar a tomadores de decisiones acerca de temas claves en proyectos de infraestructura pública. CoST Malawi también ha fortalecido capacidades mediáticas mediante formaciones a periodistas y la introducción de los "Premios a los Medios" por reportajes sobresalientes sobre temas claves en la infraestructura pública. Su trabajo para la participación ciudadana fue reconocido por la OGP con un Premio de Gobierno Abierto en 2016.

¿Cómo ayuda el enfoque CoST a implementar los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto?

El enfoque CoST para la implementación de los principios de la OGP: transparencia, tecnología, innovación, participación ciudadana y rendición de cuentas se construye sobre la base de cuatro características centrales: divulgación, aseguramiento, trabajo multisectorial y auditoría social.

- Se mejora la transparencia al establecer un mandato legal que exige que las entidades contratantes gubernamentales divulguen 40 puntos de datos en etapas claves de todo el ciclo del proyecto en el formato IDS de CoST.
- CoST utiliza la tecnología e impulsa la innovación al desarrollar plataformas de información como herramienta para la divulgación de información al público. Esto incluye el intercambio de tecnologías entre sus miembros principales y miembros afiliados.
- Se potencia la rendición de cuentas a través de una revisión independiente que valida los datos divulgados, verificando su precisión e integralidad y destacando preocupaciones o ejemplos de buenas prácticas para el público, mediante la publicación de un informe de aseguramiento. La rendición de cuentas se logra cuando los gobiernos respondan a la demanda de acción e implementan mejoras en proyectos individuales de infraestructura y a nivel más generalizado en el sector.
- Se aumenta la participación ciudadana al fortalecer las capacidades de la sociedad civil para utilizar los datos divulgados y los informes de aseguramiento para exigir la rendición de cuentas, y al establecer un abordaje multisectorial según el contexto. Esto usualmente se logra en la forma de un grupo multisectorial donde representantes del gobierno, el sector privado y la sociedad civil supervisan y lideran la implementación de CoST.

Nota de Orientación

Modelo de compromisos en un Plan de Acción para el Gobierno Abierto

Miembros de CoST como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Ucrania han incorporado CoST como parte de planes de acción recientes de la OGP. La Tabla 1 proporciona ejemplos de algunos compromisos modelo que podrían incluirse en un plan de acción para la OGP.

TABLA 1: Modelo de compromisos en un Plan de Acción para el Gobierno Abierto	
Nivel de interés	Compromiso modelo
Deseo de adherirse a CoST como miembro principal y creencia que cada uno de sus componentes centrales agregaría valor a sus sistemas.	El gobierno mejorará la transparencia y rendición de cuentas en la infraestructura pública al adherirse a CoST como miembro principal e implementar sus componentes centrales de divulgación, aseguramiento, trabajo multisectorial y rendición de cuentas en un plazo de 12 meses.
Deseo de introducir CoST como parte de sus compromisos de contrataciones abiertas.	El gobierno mejorará la contratación abierta en la infraestructura pública al adherirse a CoST como miembro principal e implementar sus componentes centrales de divulgación, aseguramiento, trabajo multisectorial y rendición de cuentas en un plazo de 12 meses.
Creencia que algunos - pero no todos - los componentes centrales de CoST mejorarían los sistemas gubernamentales actuales para la entrega de la infraestructura pública.	El gobierno se adherirá a CoST como miembro afiliado e incorporará aquellos componentes centrales de CoST que agreguen valor a sus sistemas actuales para la entrega de la infraestructura pública.
Interés en CoST, pero todavía no se ha evaluado si el enfoque representaría un valor agregado.	El gobierno considerará cómo el enfoque CoST para la transparencia y rendición de cuentas agregará valor para mejorar los resultados de sus inversiones en la infraestructura pública.
Deseo de utilizar el IDS de CoST como herramienta para mejorar la transparencia en la infraestructura pública.	El gobierno introducirá legislación para exigir la divulgación de datos sobre sus inversiones en infraestructura según el formato IDS de CoST.
Deseo de mejorar la transparencia, rendición de cuentas y participación cívica en la infraestructura pública, pero se quiere explorar otras opciones de cómo lograr este deseo.	El gobierno mejorará el nivel actual de transparencia, rendición de cuentas y participación cívica en la infraestructura pública.

Cuadro 4: CoST Influye en el Plan de Acción de la OGP en Panamá

Panamá se unió a CoST a finales de 2016 después de escuchar acerca de los beneficios que el enfoque CoST ha producido para Guatemala y Honduras, en un taller en Perú el año anterior. La participación de Panamá en CoST llevó a su primer compromiso de Plan de Acción de OGP para mejorar la transparencia en infraestructura pública. Este compromiso tiene como base la importancia de modernizar el sistema de adquisiciones públicas de acuerdo con los principios de la OGP.

Un estudio de alcance patrocinado por CoST Panamá identificó que la legislación actual de adquisiciones no demanda la publicación de datos durante las etapas de planificación y ejecución del proyecto. El Grupo Multisectorial de CoST Panamá utilizó el estudio para persuadir al gobierno a mejorar la transparencia al exigir la divulgación del IDS de CoST como parte de una nueva ley de adquisiciones en el año 2018. Esta ley constituye una base legal para la publicación de información durante la planificación y ejecución de un proyecto.



Además, se utiliza la tecnología para mejorar la transparencia al desarrollar una plataforma de información como herramienta principal para divulgar información sobre la infraestructura pública. La plataforma de información fue desarrollada por la Oficina de Adquisiciones Públicas de Panamá, con la cooperación del Gobierno de Honduras, y está basada en el SISOCS. La plataforma ya está siendo utilizada por varias instituciones públicas, incluyendo el Gobierno de la Ciudad de Panamá, y es probable que las demás entidades contratantes gubernamentales empiecen a utilizar la plataforma en los próximos dos años.

Conclusión

CoST ha sido probado y ha demostrado ser efectivo en diferentes entornos políticos y económicos. El modelo está disponible para miembros de la OGP como una herramienta accesible que puede incorporarse en planes de acción de la OGP y ayudar con el cumplimiento de los compromisos nacionales y subnacionales.