



Una de las principales características de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST- por sus siglas en inglés) es involucrar a grupos multi-sectoriales (GMS) voluntarios. Uno de los objetivos relevantes del plan piloto de CoST fue probar si el trabajo multi-sectorial voluntario es una manera sostenible, confiable y efectiva para aumentar la transparencia (Cuadro 1). La experiencia ha demostrado que el enfoque multi-sectorial puede funcionar exitosamente en el sector de la construcción, y en una variedad de ámbitos políticos y sociales, siempre que se cumpla con ciertas condiciones. También ha brindado incentivos en los países piloto para sostener la aplicación de CoST más allá del piloto.

Esta nota presenta una revisión de la experiencia de CoST con los GMS, y las lecciones que surgieron de la misma.

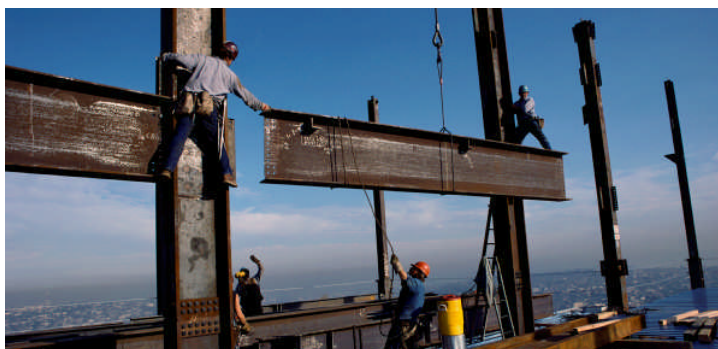
Cuadro 1 ¿Por qué involucrar GMS?

Para una iniciativa que promueve la transparencia, los grupos multi-sectoriales brindan una serie de ventajas:

- Credibilidad (si se constituyen apropiadamente)
- Un foro para el intercambio y discusión sectorial
- Un ente de opinión profesional y un grupo de cabildeo/incidencia
- Un espacio político para el diálogo, que probablemente no existía
- Promover el hacer propia la iniciativa en el país
- Conocimiento del contexto local.

Los GMS de CoST

En los países participantes, las políticas, enfoque, liderazgo y gestión de CoST están a cargo de un grupo multi-sectorial, compuesto por representantes del sector público, la iniciativa privada y la sociedad civil. De tal forma, convergen las inquietudes de las partes involucradas en la construcción pública (Cuadro 2).



Cuadro 2 Roles y responsabilidades del GMS

- Definir el objetivo global de políticas y enfoque de CoST en el contexto específico del país. Es mejor realizar esta acción después de llevar a cabo un Estudio de Línea Base o un análisis de mapeo para identificar las debilidades específicas para la divulgación de la información
- Involucrar a un líder de CoST en las decisiones en torno a políticas y el alcance relevante
- Contactar y consultar con actores clave
- Establecer e implementar un proceso y criterios para la selección de proyectos de CoST y el alcance requerido para el trabajo de aseguramiento
- Involucrarse con las Entidades de Adquisición para comprender su capacidad y expectativas
- Traducir los objetivos en un plan de trabajo, con hitos y actividades claras
- Analizar las necesidades técnicas, financieras y de fortalecimiento de capacidades para alcanzar sus objetivos e implementar el plan de trabajo y solicitar asistencia
- Establecer una estructura de trabajo para garantizar los avances y la implementación creíble de la iniciativa
- Contratar el personal para el Estudio de Línea Base, el aseguramiento o cualquier otro técnico requerido y revisar los resultados, cuando estén disponibles
- Realizar las acciones adecuadas en respuesta al trabajo del Estudio de Línea Base y aseguramiento: divulgar información, organizar talleres, comunicación enfocada y contactos externos
- Elegir a un Presidente y un Representante ante el GAI
- Asegurarse que los fondos son utilizados de conformidad con el plan de trabajo
- Comunicarse regularmente con el Representante del GAI
- Relacionarse regularmente con el líder de CoST en el país
- Garantizar la continuidad y un plan adecuado de sucesión
- Reportar al Secretariado Internacional según los planes de trabajo consensuados y compartir las lecciones aprendidas y desafíos.

El dar a la sociedad civil en general un rol creíble, en una mesa de temas de transparencia, es un enfoque relativamente nuevo en el sector de la construcción. Generalmente, el gobierno como adquirente, y los profesionales de la ingeniería y la industria de la construcción como proveedores, han definido claramente sus roles y obligaciones contractuales. Las formas modernas de contratos de construcción, que implican la relación con socios o el compartir riesgos, han resultado en mayor cooperación y apertura en la relación. Pero el rol de la sociedad civil generalmente se ha limitado a la consulta con la población, afectada negativamente por el impacto social, ambiental o de seguridad de un proyecto.

El formato de los GMS de CoST varió en los países piloto, reflejando los diferentes enfoques locales. Filipinas tenía un GMS pequeño y ejecutivo, de cinco miembros, cada uno del gobierno, la industria de la construcción y la sociedad civil, además del sector académico y el Banco Mundial. Tanzania y Etiopía tenían Foros Multi-sectoriales de CoST muy grandes, de más de 100 y 40 miembros, respectivamente; pero los GMS ejecutivos más pequeños de representantes electos tenían a su cargo la 'operación' de CoST (alrededor de diez miembros). En Zambia, el GMS inició con 39 miembros, pero luego adaptó los enfoques de Tanzania y Etiopía, ya se eran más eficientes. Se constituyó una Asamblea Anual General (AAG) de CoST, mientras que la administración ordinaria del proyecto estaba a cargo de un GMS de diez miembros.



En el RU, la industria de la construcción se involucró fuertemente en el GMS, con una representación menor del gobierno y la sociedad civil. En Vietnam, mientras que el gobierno tenía un número dominante de miembros, los miembros de la industria de la construcción representaban asociaciones grandes y los miembros de la sociedad civil representaban a las organizaciones masivas de grupos ciudadanos. Estas diferencias reflejaron las circunstancias locales.

Cada GMS tuvo que formular un plan de contacto con actores clave y de comunicaciones, como parte de su trabajo. Como resultado, varios GMS se expandieron durante la fase piloto. En la mayoría de los casos, los donantes que financiaban proyectos de construcción se incorporaron como miembros u observadores.

Las operaciones de los GMS también variaron. El presidente provenía de la sociedad civil, de la industria de la construcción o del gobierno en los diferentes grupos. A medida que aumentó la carga de trabajo, el tiempo y el compromiso se convirtieron en un problema – para los funcionarios con múltiples responsabilidades y para los miembros del sector privado que participaban de forma voluntaria. La mayoría de los miembros recibía una asignación básica para viajes o reuniones y la evaluación de CoST concluyó que cualquier remuneración adicional a esta no era ni adecuada ni esperada. Surgieron varios temas, lo cual nos brindó lecciones para el futuro:

Composición y legitimidad

Selección de miembros – los criterios formales hubieran sido útiles

Se exploraron diversos modelos en los diferentes países; en la mayoría de casos, los nombramientos en las etapas iniciales - cuando la idea era nueva y no había sido probada - se hicieron por invitación o auto-nominación. En las etapas posteriores, los GMS demostraron una mayor habilidad para invitar o cambiar selectivamente a los miembros en base a sus necesidades de trabajo. Esto requirió de tiempo, fortalecimiento de capacidades y una sólida comprensión del proyecto y las tareas que implica.

Garantizar que los miembros realmente representaban a todos los actores clave en el sector de la construcción pública, es difícil a menudo. La experiencia sugiere que realizar un análisis de actores clave y estudios de línea base es útil para indicar qué grupos deben ser representados en el GMS y cómo involucrarlos.

También fue difícil asegurar la rendición de cuentas y consistencia de los GMS, ya que todos los miembros son voluntarios. También fue un reto encontrar el balance entre el enfoque preceptivo internacional y el local, en las etapas iniciales. El plan piloto ha demostrado de forma evidente que el rol y las responsabilidades de los GMS deben definirse claramente. También es necesario contar con un mecanismo bien establecido y difundido de rendición de cuentas – tanto a nivel internacional como de país. Las sinergias entre los países y los logros mejoraron significativamente cuando los presidentes de los GMS empezaron a participar en las reuniones del Grupo Asesor Internacional de CoST.

El nombramiento de coordinadores a tiempo completo, capacitados por el Secretariado Internacional, representó una contribución determinante para el trabajo de los GMS.

Los conflictos de interés deben manejarse con transparencia

La naturaleza de las divulgaciones de CoST y las partes involucradas dan lugar a que surjan temas sensibles. El GMS debe manejar todos los temas de forma objetiva y profesional de forma que se genere confianza en los sectores representados en el GMS, así como de su proceso y divulgaciones. Como era de esperarse, a veces los miembros del GMS llevaron sus propias agendas y armas a la mesa. Esto contribuyó a que el proceso fuera representativo, pero también puso en peligro los intereses de los actores clave que no fueron incluidos en el GMS.

Adicionalmente, las diferencias culturales y políticas implicaron que, en diferentes países y ámbitos, la comprensión del término conflicto de interés fuera diferente. Por ejemplo, el GMS del RU y los representantes del GAI estaban particularmente conscientes e interesados en los conflictos de interés. En otros países, el concepto de conflicto de interés fue difícil de comprender. Se requirió de fortalecimiento de capacidades y la orientación en torno a lo que constituye un conflicto de interés; y cuando se aplicó, demostró ser muy útil. El Secretariado Internacional fungió como un mecanismo de 'resolución de disputas' y como un asesor independiente en relación a los conflictos de interés. Esta fue una función esencial que únicamente puede ser desempeñada por un ente independiente y externo al país.

Los conflictos de interés se abordaron al solicitar a los miembros del sector privado o del gobierno que firmaran una declaración de interés cuando estuvieran involucrados en alguno de los proyectos bajo revisión.

En general, pareciera que es mejor que los miembros de la industria de la construcción en el GMS sean representantes de una asociación y no de una firma, y que cumplan con las limitaciones de la representación de las entidades de adquisición, para reducir el riesgo (ya sea percibido o real) de que se ejerza influencia indebida en las decisiones o divulgaciones del grupo.

Se requieren modelos para influir en los grupos más amplios de la sociedad civil y la industria de la construcción

La participación activa de las organizaciones de la sociedad civil es crucial para el apoyo, impacto y sostenibilidad de CoST. Pero la mayoría de los GMS aseguraron solamente una participación limitada de las OSC en las actividades de CoST e hicieron falta las opiniones de las organizaciones que realizan campañas y quienes trabajan de cerca con las personas pobres y marginadas. Los modelos en Etiopía y Vietnam, donde las actividades de la sociedad civil están restringidas, difieren de aquellos en los países donde no está prohibida. El RU está buscando formas para provocar mayor interés en la sociedad civil, ya que en su mayoría, la sociedad civil está conforme con los medios disponibles para obtener información. En Vietnam hay poca experiencia en el trabajo con diferentes sectores y la colaboración de la sociedad civil.

Se requirió de la facilitación por expertos del diálogo inicial y la definición de formas para trabajar en conjunto. Se dio inicio a un foro, con la participación de una amplia gama de OSC privadas e internacionales, como un medio de comunicación entre los representantes del GMS y las entidades representadas en general. Promover el involucramiento efectivo con los contratistas y los grupos profesionales del sector privado también requiere de un medio de comunicación. El cronograma del plan piloto destinó muy poco tiempo para que estos modelos pudieran mostrar avances.

Límites del voluntariado

Los incentivos son fundamentales para mantener a los actores clave, no solamente en la mesa, sino también comprometidos con nuevos estándares de transparencia y conducta

La experiencia del plan piloto demuestra que el tiempo, esfuerzo y continuidad de contribuciones requeridos son demasiado grandes para que tengan un carácter voluntario. Los miembros asistían a las reuniones del GMS cuando podían y sus contribuciones eran irregulares. Esto se tradujo en diferencias de niveles de información a lo interno del GMS y la falta de comprensión compartida de temas técnicos y esto retrasó las decisiones de manera significativa.

Contar con coordinadores competentes y remunerados fue determinante para el éxito

Contar con coordinadores de MSG remunerados no fue parte del diseño original de CoST, pero su designación – para posiciones de tiempo completo – contribuyó a acelerar los avances en los países piloto. La experiencia en administración de proyectos y conocimiento de la industria de la construcción fueron los factores más importantes a considerar para el reclutamiento de los coordinadores.

Status legal y estructura de gobierno

Garantizar la credibilidad y la objetividad es crucial para que el MSG cumpla con su mandato

En algunas situaciones puede ser apropiado brindar un status legal independiente al GMS, para incrementar su independencia.

Establecer las estructuras de CoST fue difícil

Generalmente, los grupos de voluntarios no son considerados ni una entidad legal ni están vinculados por alguna forma de contrato o jerarquía. Excepto en Filipinas, los GMS no eran entidades legales, por lo que las agencias que los amparaban tuvieron que ser designadas para administrar sus fondos y establecer relaciones contractuales.

Las agencias que amparaban a los GMS incluyeron consejos nacionales de la construcción, entidades gubernamentales e instituciones profesionales. La necesidad de designar a las agencias de apoyo separó la responsabilidad de formulación de políticas de la gestión administrativa y financiera (y a menudo los gastos de CoST fueron sujeto de procedimientos burocráticos complejos).

El impacto de la separación difirió en los países. En Etiopía, cada socio tenía responsabilidades claras y las partes trabajaron juntas de forma eficiente, en base a una relación de trabajo existente. En otros países, el establecer un proceso de toma de decisiones eficiente y responsable requirió más tiempo. En Filipinas, se consideró que el confiar en la agencia de apoyo, cuyo personal tenía otras actividades durante el día, contribuyó a retrasar el proceso y el GMS creó una fundación, con su propio personal y que tenía sus propios procedimientos de rendición de cuentas y gobierno en base a las leyes locales vigentes. Esta acción marcó un cambio significativo en la habilidad del GMS para alcanzar resultados y cumplir con su plan de trabajo.

En otros países piloto, se consideró que el fuerte rol inicial del gobierno como agencia de apoyo socavó la independencia del GMS. En general, los GMS fueron significativamente más efectivos y rindieron cuentas cuando ellos manejaban su propio personal de apoyo y sus cuentas o donde la agencia de apoyo reportaba abierta y regularmente sobre los avances y recibió orientación y retroalimentación del GMS.

Para que CoST cuente con un sistema adecuado de gestión, se requiere que los GMS establezcan sus propias estructuras administrativas y de apoyo

Establecer los GMS como fundaciones puede ser una buena forma de avanzar, ya que las fundaciones están sujetas a las leyes locales relevantes y mecanismos de información y pueden celebrar contratos internacionales. En Filipinas, el uso de este modelo contribuyó a definir claramente las responsabilidades de los miembros del GMS y lograr registros claros de las decisiones vinculadas a gastos, firmantes en las cuentas y los procedimientos de toma de decisiones.

En Vietnam, el establecimiento de una unidad dedicada para la gestión de proyectos fue parte de la razón por la cual el piloto de Vietnam avanzó más rápido que el de la mayoría de países. Estos procedimientos consensuados y formalizados hicieron falta en la mayoría de los otros GMS, cuyos resultados fueron a menudo menos positivos en términos de efectividad, independencia y rendición de cuentas del proceso.



Funciones y rendición de cuentas

Los Términos de Referencia deben ser claros

Estos deben indicar que el GMS juega un rol ejecutivo y que es responsable de alcanzar los objetivos del programa de país de CoST; de la coordinación entre los diferentes sectores y de la calidad de los resultados; así como de poner en práctica los principios de CoST. Los miembros deben tener una visión compartida de lo que CoST implica y de su rol, incluyendo ser defensores de la transparencia.

No es suficiente estar de acuerdo con o firmar los términos de referencia. Estos deben ser operativizados en decisiones concretas en relación a la administración y responsabilidades y procesos de políticas. Este proceso de operativización ha requerido apoyo internacional significativo. Facilitar este proceso en grupos de GMS regionales ha sido extremadamente beneficioso, ya que ha permitido compartir ideas y lecciones y brindar apoyo entre pares.

Los términos de referencia son necesarios, pero no suficientes: la confianza es esencial

Generar confianza mutua entre los miembros del grupo y las organizaciones representadas es crucial para lograr acuerdos sostenibles y esto toma tiempo.

Esta confianza pareciera ser un pre-requisito para alcanzar consensos genuinos en relación a los niveles apropiados de divulgación de información – la pregunta de transparencia de ‘quien obtiene qué información, cuándo y cómo’. Crear confianza también requiere honestidad en relación a la capacidad y conflictos de interés, lo cual no siempre puede lograrse entre pares y en algunos contextos políticos y económicos.

Es mejor delegar las tareas administrativas y gerenciales a un secretariado de apoyo o unidad de proyecto

Los coordinadores calificados remunerados no eran parte del diseño original del plan piloto, pero fueron cruciales para el logro de resultados. Parece que es necesario contar con un equipo dedicado a la gestión de proyectos, de al menos dos miembros de personal – uno administrativo/financiero y uno técnico-. Además, los avances tendieron a ser mejores entre aquellos GMS que conformaron comités ejecutivos o establecieron grupos de trabajo para manejar temas particulares.

El Presidente del GMS debe ser electo por los miembros del grupo y debe tener influencia y carecer de conflictos de interés

Aquellos grupos cuya presidencia era rotativa lograron buenos resultados.



Definiciones

Sociedad civil: Los grupos y organizaciones que ocupan una posición entre los hogares, el estado y el sector privado. Incluye a las organizaciones no gubernamentales; centros de estudios; sindicatos; asociaciones de empleados; asociaciones de negocios; asociaciones profesionales; cooperativas; grupos religiosos; movimientos sociales; grupos comunitarios y grupos recreativos.

Agencias de apoyo: Las agencias de apoyo fueron entidades legales que fueron designadas para administrar fondos y entablar relaciones contractuales, en las situaciones en que el GMS no era una entidad legal. Los ejemplos incluyen consejos nacionales de construcción, divisiones gubernamentales e instituciones profesionales.

Grupo Asesor Internacional (GAI): El GAI está compuesto por un representante de cada uno de los países piloto, especialistas de la industria de la construcción, centros académicos y sociedad civil; y un representante de DFID y el Banco Mundial. Sus responsabilidades incluyen formular políticas, brindar asesoría al Secretariado Internacional en relación a prioridades y enfoque; y representar a CoST.

Secretariado Internacional (SI): El SI está conformado por un Presidente, un Director Ejecutivo y un equipo de asesores en políticas, sociedad civil, trabajo en grupos multisectoriales, comunicaciones y aspectos técnicos. Es el responsable de las gestiones cotidianas del plan piloto y de brindar asistencia administrativa, de gobierno, técnica y financiera a los países piloto. También apoyó el trabajo del GAI e puso en práctica sus decisiones. El SI reporta directamente a DFID y colabora estrechamente con el Presidente del GAI para formular su plan de trabajo y establecer prioridades.

Grupos Multi-Sectoriales (GMS): Los GMS contaban con representantes del gobierno, de la industria de la construcción y la sociedad civil. Se establecieron en cada uno de los países piloto para monitorear el plan piloto y garantizar que se ponen en práctica los principios de CoST.

Coordinadores de GMS: Los coordinadores de GMS fueron empleados a tiempo completo para apoyar a los GMS y hacerse cargo de las actividades cotidianas. Sus responsabilidades incluyen la implementación del plan de trabajo del país, gestión de asistencia técnica contratada a nivel local, involucramiento de actores clave, relacionarse con el SI, reportar y monitorear la administración del proyecto.

Defensores de CoST: Los defensores de CoST fueron seleccionados en los países piloto para promover a CoST en los niveles más altos de gobierno y a nivel internacional. Generalmente, los Defensores de CoST ocupaban los cargos de Ministros o Secretarios permanentes, por lo que pudieron intervenir en momentos clave para superar obstáculos y fortalecer la determinación de los tomadores de decisiones

Los GMS nuevos requieren tiempo y apoyo para desarrollar sus procesos y metodologías de trabajo

Desarrollar una comprensión compartida de roles claros, responsabilidades y establecer estructuras de toma de decisiones que rindan cuentas tomó a los GMS mucho más tiempo de lo esperado para el plan piloto.

La mayoría de GMS tuvieron dificultades con los asuntos operativos; su toma de decisiones no era fácil ni rápida, y todos sus miembros requerían de algún tipo de fortalecimiento de capacidades. También se requirió un análisis directo de la economía y política local, y los GMS requirieron de asistencia externa para esto.

Cuadro 4 Lecciones Globales

Ser realistas en relación a lo que puede hacerse en un período breve – trabajar por medio de GMS es una buena forma de lograr cambios sostenibles, pero se requiere de tiempo para mostrar resultados.

No confiar totalmente en el voluntariado – se requiere de coordinadores remunerados y dedicados que reporten al GMS para lograr resultados.

Los GMS deben ser institucionalizados, con un status legal independiente y una estructura clara de gobierno. Requieren de la membresía adecuada – un balance y representación apropiada de los diferentes grupos sectoriales – y términos de referencia claros.

Un GMS exitoso depende de:

- Una estructura eficiente de operación,
- Comunicación efectiva, de doble vía, con los grupos representados,
- Mantener la credibilidad y objetividad, y
- Manejar el riesgo de la influencia indebida, ya sea de carácter comercial o político.

Es importante monitorear la calidad

Si los procesos de divulgación y aseguramiento serán significativos, estos deben implementarse adecuadamente. Una revisión del contenido técnico de los informes del país piloto demostró formas en que pueden fortalecerse estos procesos: promover una gestión más eficiente de los documentos y la información en las entidades de adquisición; garantizar la comunicación efectiva en un lenguaje simple y una clara identificación de las causas de preocupación; y protegerse del traslape de funciones de las agencias formales de supervisión. Algunos GMS contrataron profesionales técnicos y/o académicos para que les ayudaran con sus revisiones y les brindaran insumos adicionales.

El plan piloto de CoST dejó el tema de la rendición de cuentas de los GMS sin resolver

Aún cuando los roles y los términos de referencia de los GMS fueron consensuados, no había forma que las estructuras de CoST Internacional los hicieran valer, excepto por medio de abstenerse de discontinuar el financiamiento. Los requerimientos formales para el desempeño de los GMS se mantuvieron a un mínimo, debido a que CoST dependía de voluntarios y requería de una inversión significativa de su tiempo y esfuerzo.

El Secretariado Internacional (SI) instó activamente a los GMS a ser consistentes en su participación y registro de reuniones y decisiones. Pero en retrospectiva, es claro que debieron implementarse las reglas en torno a la toma de decisiones, minutas de las reuniones y el quórum para votos.

El apoyo de los donantes locales y la participación en los GMS ha sido beneficioso

En Vietnam, por ejemplo, los asesores de DFID y del Banco Mundial eran observadores durante las reuniones del GMS y

participaron en los eventos y talleres más importantes de CoST. Esto contribuyó a desarrollar una sólida relación entre el GMS y los donantes, en base a la comprensión y respeto mutuo. Esto también coadyuvó a movilizar recursos y garantizar el apoyo adecuado de los donantes. El plan piloto de CoST Vietnam continúa con el apoyo de donantes locales, después del cierre del plan piloto internacional. En Filipinas, el GMS invitó al experto en adquisiciones del Banco Mundial a ser miembro. Esto enriqueció la comprensión del GMS en torno a los sistemas internacionales de adquisición, sus ventajas y deficiencias.

Pertenencia de país vs. resultados rápidos

CoST buscó garantizar que, en cada país, el GMS jugara un rol central en el proyecto y que se apropiara de sus procesos

Algunas veces, esto se tradujo en concesiones. Por ejemplo, el SI pudo haber contratado todos los estudios de línea base requeridos directamente, de uno o dos proveedores calificados y con el personal adecuado. Hacer esto le hubiera ahorrado tiempo y dinero, y probablemente habría resultado en una calidad mucho más consistente; pero hubiera minado el liderazgo y pertenencia del GMS. Al permitir a los GMS que dirigieran el proceso, con el apoyo del SI, se logró un compromiso y una pertenencia muy fuerte, pero a expensas de una calidad desigual en los estudios.

El SI de CoST organizó dos eventos en África, facilitados por un destacado experto en trabajo en grupos multisectoriales. Los GMS de CoST Tanzania y Etiopía se reunieron con el GMS MeTA de Uganda, para una reunión de trabajo. De forma similar, los GMS de Zambia y Malawi trabajaron con el GMS MeTA de Zambia. El GMS de Vietnam visitó al GMS de Filipinas. Estos intercambios cambiaron el sentido de pertenecer a una red internacional, con objetivos comunes y contribuyeron a establecer reglas, comunicación, comprensión y compromisos comunes.

Para mayor información y contactarnos:

<http://www.constructiontransparency.org>