

En Filipinas, se reconoce ampliamente que la corrupción en la construcción e infraestructura es alta, y el plan piloto de CoST ha sido capaz de beneficiarse de un momentum fuerte de la sociedad civil para la transparencia. Para el Grupo Multi-Sectorial (GMS) que dirigió el plan piloto de CoST, el reto ha sido coordinar los elementos de las iniciativas existentes de transparencia en un esfuerzo integrado y cohesivo que pueda garantizar la transparencia de la Información Clave del Proyecto a lo largo de todo el ciclo de un proyecto de construcción del sector público. Esta nota documenta cómo se estableció e implementó el plan piloto de CoST y cómo se buscó que CoST fuera sostenible al trabajar con las estructuras gubernamentales existentes.

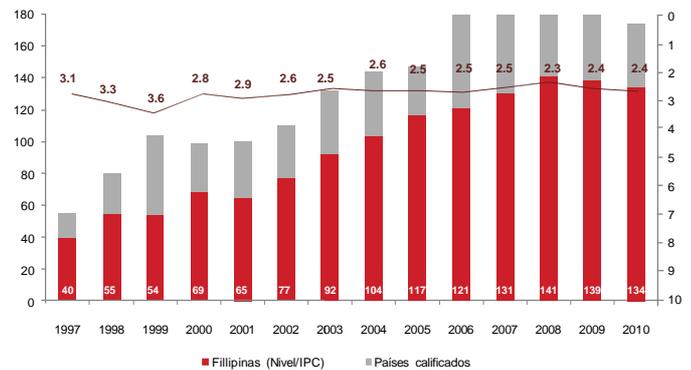
La corrupción en Filipinas ha empeorado a pesar de los diversos esfuerzos del gobierno, la sociedad civil y el sector privado para enfrentar el problema. Durante la última década, el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional para Filipinas ha disminuido de 2.8 a 2.4 (Figura 1), mientras que el ranking del país ha bajado del puesto 69 de 90 países al puesto 134 de 178 países. Estas estadísticas son consistentes con los resultados de las encuestas de otras agencias, tanto a nivel local como internacional.

Alta corrupción en la construcción pública

Alrededor del 30 - 50 por ciento del presupuesto para obras públicas en Filipinas se pierde, según se dice en fugas. Ciertamente, un reporte de 2004 indica que tanto como 58 por ciento de los llamados fondos específicos de un legislador para infraestructura se pierde en comisiones para políticos, contratistas, oficiales del DOPC, funcionarios locales y el auditor del estado (ver <http://www.pcij.org/stories/2004/pork2.html>).

En una Encuesta del Clima Social de las Empresas Filipinas sobre la Corrupción en 2009, dos de las agencias más grandes en Filipinas involucradas en la construcción fueron clasificadas al final de la lista: el Departamento de Obras Públicas y Carreteras (DOPC) y el Departamento de Transporte y Comunicaciones (DTC). Una encuesta de *Pulse Asia* en 2009 reveló que el DOPC era la agencia gubernamental más corrupta, aunque en la encuesta de 2011, su clasificación mejoró y se ubicó como la tercera más corrupta.

Figura 1. Niveles percibidos de corrupción en Filipinas



Las percepciones de poca sinceridad en la lucha contra la corrupción han sido reforzadas por escándalos de corrupción de alto perfil. Entre los más controversiales se encuentra el llamado trato "NBN-ZTE", un escándalo de US\$329 millones que involucró la construcción de una red nacional de banda ancha por parte de una compañía china, ZTE. Este implicó no solamente al DTC, sino también al Presidente en turno de la Comisión Electoral, el Secretario de Planificación Socio-Económica y la Presidenta Gloria Macapagal-Arroyo.

Poco después, en enero de 2009, el Banco Mundial prohibió a varias firmas de construcción realizar negocios con el Banco debido a que se sospechaba que estaban involucradas en prácticas de colusión. El DOPC no pudo escaparse de la controversia y durante la investigación subsecuente del Senado, se detectaron vínculos entre uno de los contratistas y el esposo de la Presidenta Arroyo.

Iniciativas de Transparencia de Filipinas

En respuesta a esta situación, varias iniciativas de transparencia dirigidas por los ciudadanos se han arraigado en el sector de caminos en Filipinas. La más antigua de ellas es Ciudadanos de Abra para un Buen Gobierno, creada en 1986, y la cual se estableció como el grupo de ciudadanos de monitoreo de caminos, pionero en el país. En 2008, *Bantay Lansangan (Road Watch)* fue formado después de un escándalo de un préstamo de infraestructura del Banco Mundial: varios grupos de la sociedad civil, organizaciones industriales, asociaciones profesionales e instituciones académicas empezaron a entablar relaciones de cooperación con el DOPC para hacer esfuerzos para reducir la corrupción en el Departamento, especialmente a través de una mayor transparencia.

Más o menos al mismo tiempo—como resultado de varias controversias por corrupción de alto nivel—la administración de la Presidenta Gloria Macapagal-Arroyo creó dos iniciativas propias de transparencia: el Grupo de Transparencia en Adquisiciones y el Sistema Pro-Desempeño. Muchas de las organizaciones de la sociedad civil vieron estas iniciativas más como decorativas que como esfuerzos verdaderos para mejorar la transparencia.

Inicio de CoST Filipinas: creación del GMS

La Constitución Filipina reconoce el derecho del público a la información sobre los asuntos de interés público. Y con grupos muy activos de la sociedad civil, la industria, y el sector académico, y socios de desarrollo muy comprometidos, hubo mucho interés en Filipinas para convertirse en un país piloto de CoST.

Después de algunos pasos en falso, se creó el Grupo Multi-Sectorial para el piloto de CoST en Filipinas. Para que todo funcionara de forma eficiente, los promotores principales decidieron inicialmente formar un GMS compacto compuesto por un representante de la sociedad civil, el gobierno y la iniciativa privada. Los tres sectores fueron representados por *Road Watch*, el DOPC y la Asociación de Constructores de Filipinas. Al darse cuenta que quizás un GMS de tres miembros podría ser muy compacto y podría beneficiarse de más opiniones, habilidades y experiencia, se amplió el GMS a dos miembros más, para incluir representantes del sector académico/profesionales y de los socios de desarrollo de Filipinas. A su vez, la presidencia fue transferida del sector privado a la sociedad civil, debido a que generalmente se considera que la sociedad civil no tiene intereses comerciales creados en el sector de carreteras. Esta membresía se mantuvo durante toda la fase piloto.

El GMS se benefició de una buena relación de trabajo entre sus miembros, quienes ya estaban familiarizados entre sí debido a compromisos continuos de las organizaciones que representaban.

Debido a que los miembros del GMS tenían experiencia previa considerable en esfuerzos para mejorar la gobernabilidad en el sector de carreteras, ellos se resistían a formular nuevos mecanismos y estructuras que corrían el riesgo de ser insostenibles sin financiamiento de donantes. Por lo tanto, después de varios intentos para ajustarse al modelo piloto establecido por el Secretariado Internacional de CoST Internacional, el GMS decidió apartarse del modelo al enfocarse en fortalecer y expandir la capacidad de las instituciones y mecanismos existentes.

Creación de la Fundación CoST-Phils

Habiendo dicho esto, la viabilidad de CoST en Filipinas requirió la creación de una nueva entidad legal para CoST Filipinas, junto con la estructura de gobierno correspondiente. Esto fue particularmente importante debido a que CoST Filipinas recibiría fondos del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID – por sus siglas en inglés) del Reino Unido y potencialmente de otras fuentes. El único medio claro para canalizar estos fondos—dada la combinación de gobierno, el sector privado, la

sociedad civil, el sector académico/profesional y los socios de desarrollo representados en el GMS—era constituir a CoST Filipinas como una fundación con la Comisión de Valores y Cambio de Filipinas, de acuerdo al Código Corporativo. La creación de una entidad legal facilitó la transferencia de fondos para el plan piloto (y financiamiento a futuro) y establecer una estructura clara de gobierno y de rendición de cuentas para CoST.

Filipinas es el único país piloto de CoST que se constituyó en una entidad de este tipo. Regularmente, un grupo de voluntarios como el de los GMS de CoST no es ni una entidad legal ni está vinculada de forma contractual o jerárquica. Debido a que los GMS en los otros países piloto no eran entidades legales, se requirió designar a las agencias de apoyo para administrar los fondos y entablar relaciones contractuales en nombre de CoST.

Cuadro 1: ¿Qué es CoST?

La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST – por sus siglas en inglés) es un esfuerzo multi-nacional para explorar cómo los proyectos de construcción pública podrían ser más transparentes y rendir más cuentas, reduciendo la mala gestión, el mal uso de recursos y la corrupción, que son comunes en el sector. Los gobiernos, actores clave afectados y el público en general, todos pueden beneficiarse de esta iniciativa.

CoST contempla la divulgación de información clave al dominio público, sobre los proyectos financiados por fondos públicos, durante las fases de preparación y construcción. Para garantizar que la información divulgada sea exacta y comprensible para todos los actores involucrados, se designaron equipos de expertos de aseguramiento para verificar su veracidad e integridad.

El plan piloto de CoST se implementó durante un período de dos años en siete países—Etiopía, Malawi, Filipinas, Tanzania, el Reino Unido, Vietnam y Zambia—y Guatemala se ha incorporado como un país asociado. En cada país, el plan piloto de CoST fue dirigido por un Grupo Multi-Sectorial (GMS) de voluntarios.

El enfoque de CoST ha demostrado ser viable en los ocho países:

- Los GMS nacionales continúan funcionando incluso después de la fase piloto, en los ocho países. Su compromiso y capacidad para recaudar fondos a nivel local dan fe de la demanda creada por CoST.
- CoST ha sido apoyada por los niveles más altos de gobierno en los ocho países. A pesar de los cambios políticos debido a los procesos electorales que se llevaron a cabo durante la fase piloto, el apoyo para CoST ha continuado.
- Los estudios de línea base se han llevado a cabo, analizando 129 proyectos finalizados a cargo de 32 entidades de adquisición.
- Los procesos de divulgación y aseguramiento se han implementado en 81 proyectos adicionales, a cargo de 29 entidades de adquisición. Estos proyectos abarcan obras de construcción en ocho sectores diferentes, con valores que oscilan desde menos de \$1 millón hasta alrededor de \$500 millones.

Hallazgos del estudio de línea base

Al igual que los otros estudios de línea base de CoST, el de Filipinas tenía como objetivo establecer información de línea base sobre el estado de la divulgación de la Información Clave de Proyecto (ICP) “según la ley” y “en la práctica.” El estudio se enfocó en la divulgación de ICP en cinco entidades de adquisición. También buscó vacíos en las iniciativas existentes de transparencia y gobernabilidad.

El estudio reveló que en Filipinas no existen barreras legales para la divulgación de los 31 indicadores de ICP establecidos por los lineamientos de CoST, y que 13 de los 31 indicadores son requeridos por la ley. En la práctica, solamente 7 de estos 13 indicadores fueron divulgados siempre o en su mayoría (especificación de proyecto, ubicación, acuerdo de financiamiento, estimado de costo del proyecto, el proceso de licitación, el nombre del contratista y el precio del contrato). De los indicadores de ICP cuya divulgación no es requerida, dos fueron divulgados siempre o en su mayoría (beneficiarios esperados y presupuesto). Esto significa que 22 indicadores de ICP nunca o raras veces eran divulgados. Por lo tanto, con solamente 9 de los 31 indicadores divulgados regularmente, el status de la divulgación al inicio del piloto era muy bajo (Tabla 1).

Tabla 1. Divulgación de Información Clave de Proyecto en cinco entidades de adquisición

| DIVULGACIÓN DE ICP | Siempre/casi siempre divulgada | Rara vez /nunca divulgada |
|--------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| Divulgación requerida | 13 | 7 |
| Divulgación no requerida | 18 | 2 |
| TOTAL | 31 | 9 |

Según el estudio de línea base, la poca divulgación de ICP es resultado de varios factores, incluyendo: (1) diferentes prácticas de gestión de contratos en cada agencia; (2) falta de un depósito central para la ICP requerida en la agencia y a nivel nacional; (3) falta de una política de manejo estándar de registros; y (4) falta de un mecanismo de obligatoriedad para la presentación de la información. Claramente, una razón subyacente es que el divulgar la ICP aumenta la carga de trabajo para el personal, que ya está sobrecargado.

El estudio recomendó abordar la inadecuada divulgación de ICP al: (1) establecer depósitos centrales a nivel de agencia y a nivel nacional; (2) organizar la ICP requerida en un formato de fácil acceso; (3) ubicar la ICP cuya divulgación al dominio público no es requerida; (4) fortalecer la obligatoriedad de la presentación de ICP; y (5) formular e implementar una política estándar de manejo de registros.

Divulgación: trabajando con PhilGEPs

Por ley, todas las adquisiciones del gobierno deben procesarse a través del Sistema Electrónico de Adquisiciones del Gobierno (PhilGEPs – por sus siglas en inglés). PhilGEPs es el portal central que alberga la información sobre la adquisición de bienes y servicios de apoyo general, obras civiles o proyectos de infraestructura, y los servicios de consultoría contratados por las entidades de adquisición del gobierno. Por lo tanto, en principio, PhilGEPs debe capturar muchos de los indicadores de ICP. El problema con PhilGEPs es que el cumplimiento con los requerimientos de registro establecidos por el Acuerdo Gubernativo de la Reforma de Adquisiciones de 2003 es muy bajo, especialmente en relación a los datos y la información de los proyectos que han finalizado la etapa de adjudicación de contrato.

Como parte de esta política para fortalecer las estructuras existentes, el GMS firmó un Memorandum de Entendimiento con PhilGEPs y ha estado trabajando estrechamente con el Departamento de Presupuesto y Administración (la agencia responsable de PhilGEPs) y otras agencias gubernamentales para elevar el cumplimiento de los requerimientos de registro. Para que los registros en PhilGEPs cumplan con los requerimientos de CoST, debería ampliarse la cobertura de la información para abarcar indicadores adicionales de ICP. Uno de los resultados del plan piloto de CoST en Filipinas es un plan de negocios para lograr que PhilGEPs sea auto-financiable, de manera que pueda ampliar su cobertura

El GMS integró la divulgación de la ICP en PhilGEPs al publicar Información de diez proyectos de construcción. Al divulgar la ICP, la cobertura de la información publicada por PhilGEPs se amplió del proceso de licitación a todo el ciclo de proyecto. (La ICP puede obtenerse en www.philgeps.net).

Si CoST Filipinas tiene éxito en aumentar el cumplimiento con los requerimientos existentes de registro y ampliar la información cuyo registro es requerido, entonces los problemas de divulgación pueden ser abordados como es debido.

Aseguramiento: trabajando con la Comisión de Auditoría

Para alcanzar la transparencia, es crucial que la información divulgada por las entidades de adquisición sea exacta y de fácil comprensión para todos los actores clave. Por lo tanto, los lineamientos originales para el plan piloto de CoST contemplaban la conformación de Equipos de Aseguramiento (EQA) como grupos de expertos constituidos de forma separada, quienes debían verificar la exactitud y corrección de la ICP divulgada por las Entidades de Adquisición. Adicionalmente, al EQA puede asignársele la tarea de interpretar sus hallazgos y formular sus interpretaciones de forma accesible para el público y resaltar cualesquiera “causas de preocupación.”

El GMS de Filipinas no pudo encontrar un modelo sostenible para el EQA que no requiriera financiamiento constante. Si CoST iba a ser sostenible más allá de la fase piloto, debía adoptarse otro modelo. El GMS decidió trabajar con la Comisión de Auditoría (COA – por sus siglas en inglés) – la institución superior de auditoría del gobierno – como el Equipo de Aseguramiento de CoST. El mandato de la Comisión incluye garantizar la eficiencia y efectividad del gobierno; y, dentro de este mandato, la Comisión acordó desempeñar el rol de EQA para CoST.



Para hacer esto, los equipos de aseguramiento de la COA (COA-EQA) tuvieron que ser capacitados en el plan piloto de CoST y en el rol que se esperaba que desempeñara el EQA. Afortunadamente, la COA cuenta con ingenieros en su organización, quienes son parte de los equipos de auditoría que auditan los proyectos de infraestructura. Estos ingenieros conformaron el COA-EQA.

Debido a que los COA-EQA encontraron información sensible, el GMS decidió compartir sus hallazgos de forma confidencial con las Entidades de Adquisición, para darle a las agencias la oportunidad de responder. Además, e igual de importante, el GMS necesitó del apoyo continuo de los funcionarios de las EAs para CoST, no solamente para el plan piloto, sino también para su implementación completa. Se espera que los informes futuros del EQA estén disponibles para el público.

Publicar la información divulgada

Debido a que el GMS de Filipinas contaba con miembros de “partes interesadas”—gobierno y contratistas privados—no podía interpretar la información que se estaba divulgando o para reportar, por sí mismo, en relación a las aéreas de preocupación. Probablemente consideraba su rol como el de simplemente comunicar al público que dicha información está disponible para los estudios, investigación e incidencia. La interpretación de la información y la presentación pública de las “áreas de preocupación” identificadas pueden ser asumidas por otras partes tales como las organizaciones de la sociedad civil, las entidades académicas y los medios de comunicación.

Se espera que, con un público informado, las terceras partes puedan utilizar la información para determinar si, de hecho, el público está obteniendo la mejor relación calidad-precio en la construcción.

El futuro de CoST en Filipinas

El GMS hizo grandes esfuerzos para garantizar la viabilidad de largo plazo de CoST en Filipinas, en particular al fortalecer las instituciones y mecanismos existentes. Si tiene éxito, se implementarán los sistemas y procedimientos para garantizar que Filipinas cumplirá completamente con CoST. La divulgación puede convertirse en una rutina a medida que aumenta el cumplimiento con PhilGEPS y que el sistema se amplía para abarcar otras ICPs. El aseguramiento será parte del trabajo rutinario que llevan a cabo los equipos de auditoría de la Comisión de Auditoría. Esto requerirá capacitación adicional y quizá alguna legislación para hacer explícito el mandato de la COA para realizar el aseguramiento CoST-ICP. CoST Filipinas está trabajando con PhilGEPS para que sea auto-financiable y sea independiente y viable financieramente para que se mantenga a la vanguardia de la tecnología y garantizar su cumplimiento.

Todo esto se está realizando en un ambiente, que ya ha sido retrasado lo suficiente, de reformas y apertura marcado por el inicio de una nueva administración. Un nuevo liderazgo en las instituciones clave, tales como la COA y el Departamento de Presupuesto y Administración, le han dado muchas esperanzas que ciertamente Filipinas cumplirá con CoST.



Cuadro 2: Logros de CoST Filipinas

- CoST Filipinas ha tenido éxito en fortalecer las iniciativas existentes de transparencia, a través del liderazgo efectivo del GMS.
- El GMS brindó un espacio para que los individuos de ideas afines del gobierno, el sector privado, la sociedad civil y los profesionales se reunieran y lograran una meta común.
- La creación de una entidad legal, la Fundación CoSTPhils, facilitó la transferencia de fondos para el plan piloto (y financiamiento futuro) y establecer una estructura clara de gobernabilidad y rendición de cuentas para CoST. Los países piloto que no siguieron este modelo debieron depender de las agencias de apoyo para administrar sus fondos y entablar relaciones contractuales en nombre del GMS.
- Los miembros del GMS estaban preocupados por promover estructuras sostenibles para CoST y, por lo tanto, buscaron la forma de trabajar con y por medio de agencias gubernamentales e iniciativas existentes. CostPhils firmó un Memorándum de Entendimiento con el Sistema Electrónico de Adquisiciones del Gobierno (PhilGEPS – por sus siglas en inglés) y la Comisión de Auditoría, como socios facilitadores.
- El GMS ha aumentado el interés en CoST por medio de un amplio mercadeo, información para los medios y eventos de divulgación.

Para mayor información y contactarnos:

Sitio web: <http://www.constructiontransparency.org>