

1. La necesidad de un enfoque de vía rápida

Esta Nota de Orientación describe cómo priorizar y acelerar la aplicación de una o varias de las cuatro características principales del enfoque CoST, sin que necesariamente forme parte de un programa CoST reconocido. Este enfoque no solo ayudará a reducir los riesgos asociados con la adquisición de infraestructura pública durante una crisis y sus secuelas, sino que también sentará las bases para reformas más duraderas.

El proceso normal de establecer un programa CoST confiable requiere un tiempo y un esfuerzo considerable y, en general, no se puede lograr, y mucho menos institucionalizar,

rápido. Con el propósito de ayudar a responder a

una crisis como una pandemia o un desastre natural, esto podría ser demasiado tarde para ser relevante. Sin embargo, en tales contextos, la necesidad de transparencia desde el inicio y una colaboración eficaz entre los diferentes actores es de suma importancia. De ahí la necesidad de un enfoque de vía rápida priorizado como el que se describe en esta nota.

Preparado durante la pandemia de Covid-19, este documento está destinado a los responsables de la toma de decisiones que quizá no practiquen las características principales de CoST, como el [trabajo multisectorial](#), [la divulgación](#), [el aseguramiento](#) y [la auditoría social](#), pero que reconocen la importancia potencial de cada una de estas características.



CoST Jalisco reúne a actores clave durante la pandemia del Covid-19

2. Resumen del desafío

Una característica común de cualquier crisis significativa que afecte el bienestar de los ciudadanos suele ser que, tras un período inicial de inacción, se utilicen recursos adicionales con relativa rapidez. Cuando estos exceden la capacidad del gobierno y el sector privado para garantizar su uso rentable, los riesgos de ineficiencia, mala gestión y corrupción aumentan. Las malas prácticas pueden consolidarse y reducir los niveles de inversión en infraestructura por debajo de la capacidad disponible y muy por debajo de las necesidades. La frustración resultante por parte de los ciudadanos puede contribuir a un círculo vicioso de desconfianza mutua entre los diferentes actores, ya que persisten la mala gestión y la corrupción.

Este escenario común se ilustra con líneas continuas en la Figura 1. Por el contrario, las líneas discontinuas muestran cómo se pueden reducir estos riesgos mediante un enfoque temprano aplicando las características de CoST. El trabajo multisectorial impulsa de forma temprana la capacidad, dando lugar a una mayor relevancia, confianza e inversión. Un círculo virtuoso de mejor desempeño y la confianza asociada puede reducir aún más los conductores de la corrupción y dar lugar a inversiones de más largo plazo, una mejor relación calidad-precio y un desarrollo acelerado.

Nota de orientación:

Mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas de la infraestructura durante una crisis

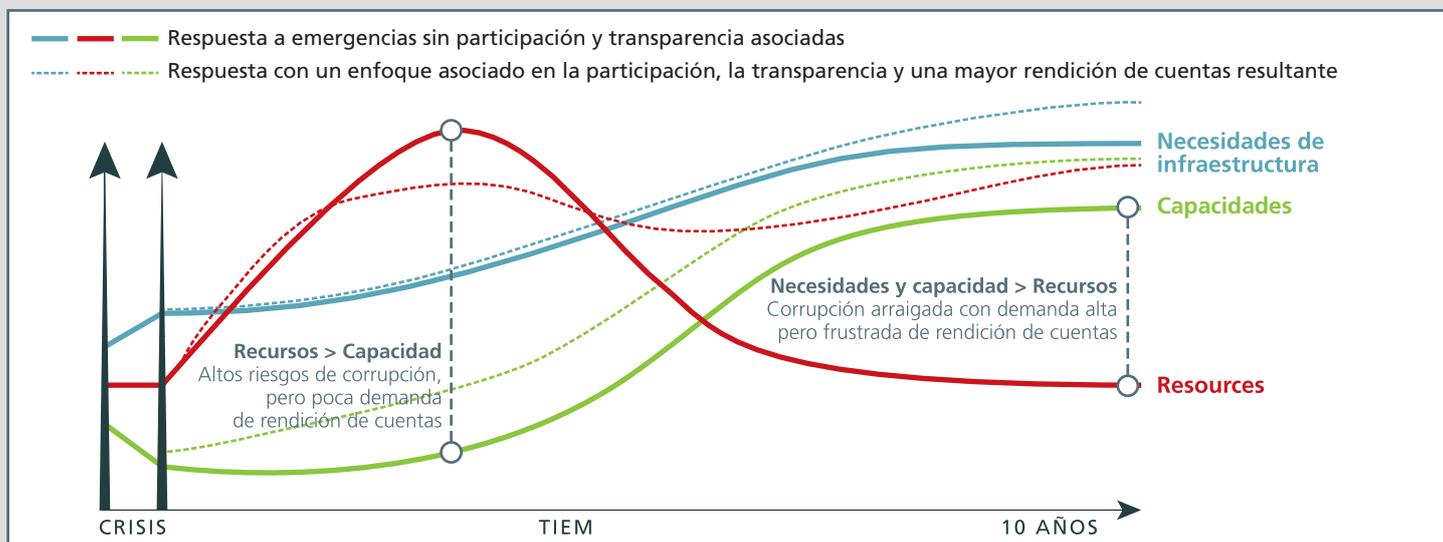


Figura 1: Fases y disonancias de la recuperación poscrisis¹

3. Infraestructura de calidad, economías más fuertes, vidas mejores

Para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, la inversión en infraestructura pública debe planificarse, prepararse e implementarse adecuadamente. Las cuatro características de CoST establecen un estándar global para lograr mayor transparencia, la participación y la rendición de cuentas. De ahí la visión de CoST: 'infraestructura de calidad, economías más fuertes, vidas mejores'. La esencia de cada una de las características se resume en la Figura 2.

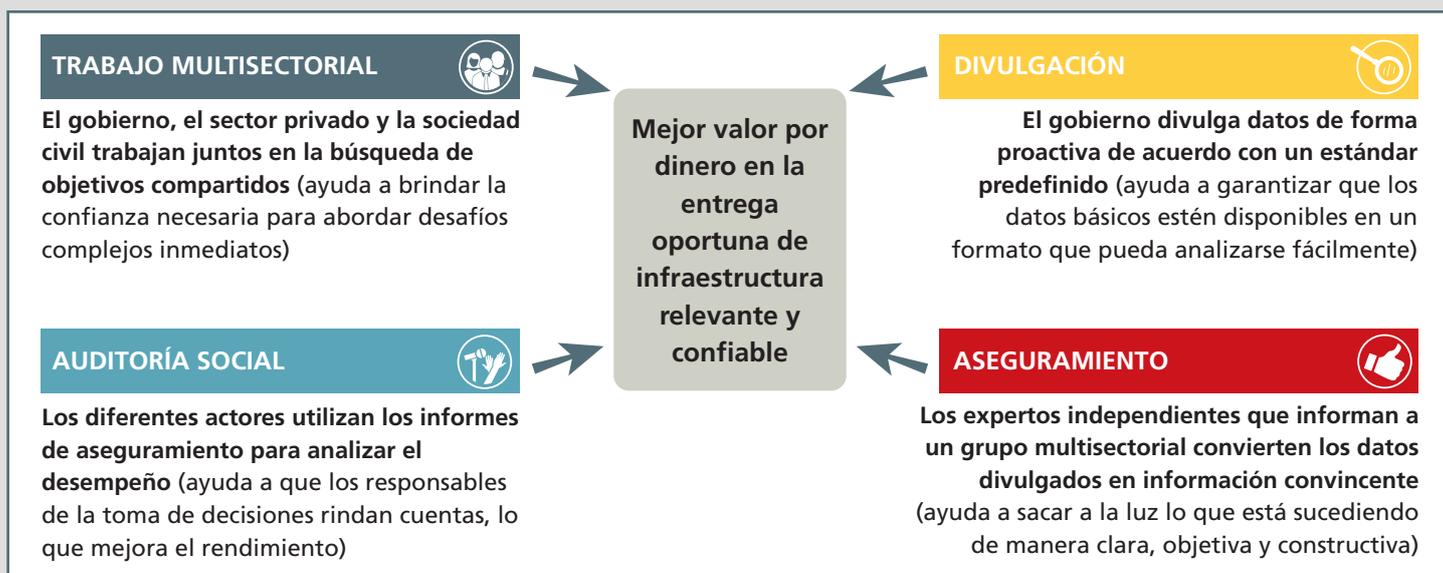


Figura 2: Las cuatro características de CoST²

¹ Fuente: adaptado de Galtung, F. y M. Tisné (2008), Integrity After War: Why Reconstruction Assistance Fails to Deliver to Expectations (Integridad después de la guerra: por qué la asistencia para la reconstrucción no cumple con las expectativas). Este documento también se refiere al período posterior a una crisis como un "momento abierto" para reformas importantes que con demasiada frecuencia no se aprovechan

² Para más detalles, consulte www.infrastructuretransparency.org/our-approach/.

El estándar de divulgación predefinido al que se hace referencia es el de **Contrataciones Abiertas para el Estándar (OC4IDS)**.³ El OC4IDS requiere la 'divulgación proactiva' de 40 elementos de datos que se aplican tanto a nivel de proyecto (desde la planificación hasta la finalización) como a nivel de contrato, así como la provisión de 'divulgación reactiva', es decir, proporcionar más información a solicitud. Estos requisitos proactivos y reactivos también se definen en el **Estándar de Datos sobre Infraestructura** de CoST (CoST IDS). El OC4IDS requiere la 'divulgación proactiva' de 40 elementos de datos que se aplican tanto a nivel de proyecto (desde la planificación hasta la finalización) como a nivel de contrato, así como la provisión de 'divulgación reactiva', es decir, proporcionar más información a solicitud. Estos requisitos proactivos y reactivos también se definen en el **Estándar de Datos sobre Infraestructura** de CoST (CoST IDS).

En todo caso, la preparación del proyecto se vuelve aún más importante durante y poco después de una crisis, ya que las implicaciones del fracaso pueden ser más graves. Esta necesidad no debería necesariamente ser una causa de demora: al responder al Covid-19, algunos países prepararon y entregaron importantes infraestructuras de salud pública en cuestión de semanas que normalmente habrían llevado años planificar, diseñar y construir.

Combinación de las características de CoST

Al aplicarse juntas, las cuatro características de CoST pueden dar lugar a un círculo virtuoso de creación de competencia y confianza, lo que tiene como resultado ahorros de tiempo y costos. No es necesario introducir estas características de manera secuencial y, en la práctica, algunas son evidentes hasta cierto punto. Lo importante es identificar las brechas obvias, al mismo tiempo que se evalúa el grado en que se alinean con oportunidades aparentes para fortalecer una o más de las características.



Figura 3: El ciclo virtuoso de las cuatro características de CoST

4. La naturaleza distintiva y la pertinencia de CoST

En diferentes países, así como a nivel internacional, hay muchas iniciativas que, de diversas formas, apuntan a mejorar la transparencia, la participación y la auditoría social. Lo que hace que CoST sea distintivo y particularmente relevante en una crisis es:

- la combinación única de aplicar las cuatro características en el contexto de la infraestructura pública, tanto a nivel de proyecto como en relación con sus contratos constituyentes
- la flexibilidad con la que se pueden aplicar sus estándares al tiempo que se adhieren a los principios de estar basados en evidencia, ser constructivos y servir de apoyo.

El resultado es un enfoque persistente y demandante, pero centrado en el trabajo conjunto para encontrar soluciones, en lugar de desafiar a la autoridad en forma de confrontación o señalando culpables. Aunque el enfoque aporta conocimientos especializados en diversos campos, los expertos se cuidan de no interferir ni socavar el papel de otros con responsabilidades directas y relevantes en un proyecto. Más bien, plantean preguntas pertinentes destinadas a aclarar aún más, en beneficio de todos los interesados, lo que está funcionando bien y lo que se podría mejorar.

³ Consulte www.standard.open-contracting.org/infrastructure/latest/en/ para obtener detalles del Estándar de datos de contratación abierta para infraestructura

En determinadas circunstancias, en lugar de considerar a los actores específicos como parte del problema, CoST considera que cada uno es parte de la solución. Este enfoque constructivo fomenta la competencia y ayuda a sacar lo mejor de las personas, incluidas aquellas que pueden estar involucradas o comprometidas por alguna forma de mala práctica, pero quienes si se les diera la opción preferirían no estarlo.

5. El éxito de la aplicación de estas características en una amplia gama de contextos

El enfoque de CoST **puede funcionar y funciona** en las circunstancias más desafiantes, como puede verse en los ejemplos de:

- **Honduras** - donde **el programa se inició**, y prosperó rápidamente, en un momento de desconfianza generalizada en el gobierno, de violencia criminal y de reducción del espacio cívico derivado, a largo plazo, de las consecuencias del huracán Mitch, que causó unas 7.000 víctimas mortales en el país y dañó o destruyó gran parte de las infraestructuras públicas.
- **Uganda**, donde, a pesar de los importantes desafíos de mala gestión y corrupción, varias entidades contratantes han adoptado el enfoque constructivo de CoST para mejorar la gestión de datos, el monitoreo del desempeño y la auditoría social.
- **Afganistán**, donde la naturaleza profesional y mesurada de los informes de aseguramiento de CoST llevó al gobierno a establecer un proceso de revisión del diseño al que desde entonces se le atribuye el **ahorro de millones de dólares**.
- **Ucrania**, donde **CoST se estableció** en un momento de crisis nacional y desconfianza extrema entre los diferentes actores, no obstante, pronto se estableció como un socio confiable para muchos y posteriormente fue invitado por otras entidades de adquisiciones a ampliar su papel para incluirlos.



Severas inundaciones destruyen viviendas en Kilembe, Uganda en mayo 2020

Este éxito se puede atribuir a la forma en que los grupos multisectoriales (GMS) dirigidos localmente tienen la libertad y la autoridad para adaptar el enfoque de CoST a las circunstancias, sin dejar de estar alineados con sus principios subyacentes.

6. El enfoque de vía rápida para implementar CoST

Descripción general

Al considerar cómo desarrollar un enfoque de vía rápida para implementar CoST, es importante no perder de vista el objetivo. No se trata de promover la transparencia, la participación y la rendición de cuentas por su propio bien o para ganar miembros. Más bien, es para ayudar a introducir prácticas orientadas a mejorar el desempeño en todas las etapas de la adquisición de infraestructura pública. En el contexto de la contratación urgente de infraestructura pública después de una crisis, esto se logra mediante lo siguiente:

- priorizar aquellas de las cuatro características del enfoque CoST que aún no están completamente en evidencia o que no se han abordado. En la mayoría de las circunstancias, es probable que esto dé como resultado un enfoque inicial en la transparencia básica en forma de divulgación proactiva y consistente con al menos algunos elementos de datos clave del OC4IDS o del CoST IDS
- permanecer alerta y, cuando sea posible, mitigar los riesgos potenciales asociados con el hecho de que algunas características importantes de CoST (como una base debidamente constituida para el trabajo multisectorial) pueden no aplicarse plenamente a corto plazo
- evitar el riesgo de distraerse indebidamente con cuestiones (como el sufrimiento y la injusticia) que pueden cobrar importancia en un contexto posterior a la crisis, pero que no están directamente relacionadas con las infraestructuras.

Con este fin, el **cuadro 1** resume los pasos clave para reforzar -o, en su caso, introducir- una o varias características del enfoque CoST en una crisis. Aunque existe una secuencia lógica para estos pasos, no es necesario que se lleven a cabo de forma secuencial.⁴ A cada paso se le asigna un objetivo limitado por derecho propio, como se resume en la columna de la derecha. Además, la mayoría de los pasos podrían considerarse como la primera fase de un proceso más largo destinado a institucionalizar las buenas prácticas.

Estos pasos se centran principalmente en actividades prácticas realizadas al nivel local. No incluyen detalles de los arreglos administrativos internos dentro de CoST que pueden, dependiendo de la relación acordada con las autoridades, ser necesarios para lograr un cierto nivel de apoyo y capacidad de implementación. Algunas de estas consideraciones, que es probable que todavía estén fuertemente influenciadas por las circunstancias imperantes, se abordan en la [Nota de orientación sobre cómo unirse a CoST](#).

Estos pasos generalmente se administran como parte de un programa estándar para miembros de CoST. En una crisis, puede ser apropiado que diferentes organizaciones asuman la responsabilidad de los distintos pasos. Por ejemplo, el Paso C podría realizarlo una consultora, una organización no gubernamental, una institución académica o una entidad gubernamental respetada que sea capaz de asumir la responsabilidad temprana de algunas tareas. Algunos pasos también pueden considerarse opcionales dependiendo de si agregarían valor dentro de las circunstancias específicas de la crisis.

TABLA 1: PASOS PRINCIPALES PARA ESTABLECER UN PROGRAMA DE VÍA RÁPIDA

PASO	OBJETIVO
A. Identificar un líder	Identificar y fortalecer la comprensión en el país del enfoque CoST.
B. Asegurar el apoyo del gobierno	Garantizar que todos los pasos posteriores puedan continuar, incluso si son limitados
C. Realizar una evaluación rápida de oportunidades	Mapear el panorama institucional y político y priorizar el enfoque.
D. Convocar a los actores	Ampliar la participación y construir un enfoque participativo creíble
E. Identificar medidas para fomentar la confianza	Garantizar que las acciones tempranas cuenten con un amplio apoyo y establezcan el cimiento adecuado
F. Implementar la divulgación básica	Lograr una transparencia básica con un mínimo esfuerzo
G. Facilitar o implementar aseguramiento básico	Asegurar una acción temprana orientada a convertir los datos divulgados en información convincente
H. Apoyar la auditoría social	Aumentar la conciencia y la capacidad de utilizar los datos y la información divulgados
I. Revisar y consolidar	Aprender lecciones de la experiencia y fortalecer cuando sea apropiado
J. Revisar y desarrollar	Guiar el proceso de posible extensión de la aplicación de las características de CoST

⁴ Varios de estos pasos se pueden realizar en paralelo. Las principales dependencias son que el proceso de aseguramiento sigue necesariamente a la divulgación y que la auditoría social se basa en la divulgación e, idealmente, el aseguramiento asociado.

Cada crisis es diferente en términos de las limitaciones que se aplican y las oportunidades que se presentan. Por esta razón, en lugar de ver los pasos identificados como una secuencia obligatoria, puede ser útil considerarlos como una lista de verificación para ayudar a identificar oportunidades de ganancias rápidas, sin dejar de ser consciente de los beneficios a largo plazo de combinar las cuatro características de CoST.

Esto se ilustra en la Tabla 2 al final de esta Nota de Orientación. Al presentar tres escenarios posibles para aplicar el enfoque CoST en una crisis, se demuestra cómo concentrarse en hacer bien los conceptos básicos en cada caso.

Elaboración de pasos

PASO A: IDENTIFICAR UN CONTACTO PRINCIPAL PARA COST

Uno de los primeros pasos es identificar a una persona que esté dispuesta y sea capaz, probablemente de forma voluntaria, de asumir el liderazgo local necesario para comprender y comunicar lo que CoST implica y no implica. Este es uno de los pasos más importantes para hacerlo bien, ya que contribuye al respaldo temprano, bien informado y de alto nivel por parte del gobierno, del cual dependen en última instancia todos los pasos posteriores.

Los atributos clave de un contacto principal incluyen:

- **Accesible** - conocido por los actores clave, como organismos profesionales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), donantes, asociaciones del sector privado y otros con los que CoST pueda tener contacto.
- **Influyente** - ya sea que ocupa un puesto de alto nivel en el gobierno o es considerado como un asesor confiable por los actores clave dentro del gobierno.
- **Respetado** - mantenido en alta estima, con una reputación de integridad.
- **Comprometido** - dispuesto a esforzarse, mantenerse en calma cuando surgen desafíos y no perder la vista de la visión central del enfoque: '*infraestructura de calidad, economías más fuertes, vidas mejores*'.
- **Capaz** - posee las habilidades y la experiencia necesarias para comunicarse de manera efectiva con todos los grupos de actores, apreciar la importancia de datos sólidos para informar la toma de decisiones, predecir y abordar desafíos, y para delegar en otros.
- **Apoyo** - preparado para ayudar a los demás y dejar que se lleven el mérito de sus logros.

Si bien puede parecer excesivamente difícil identificar a una persona así, la experiencia sugiere que, incluso en los contextos más improbables, es posible que existan varios candidatos. En general, estos serán bien conocidos dentro del contexto nacional o subnacional, por lo que CoST y otros necesitarán usar y expandir rápidamente su propia red de contactos para sondear las opiniones de los diferentes grupos de actores. Idealmente, se identificará rápidamente a un candidato que cuente con el apoyo de todos los grupos de actores. Luego se le puede contactar para determinar si estaría preparado/a para recibir más información.

Un riesgo obvio del que hay que protegerse es que esta persona pueda intentar "controlar" la iniciativa. Como tal, debe quedar claro desde el principio que su gestión idealmente estará en manos de alguna forma de GMS emergente, cada miembro del cual está comprometido con un sencillo código de conducta.

A corto plazo, esta persona necesitará un apoyo considerable. Esto tomará la forma de una comunicación general para fomentar la comprensión, la confianza y las relaciones, y mediante la provisión de herramientas y recursos que él o ella puede desear transmitir a otros. Es posible que CoST brinde algún tipo de apoyo, incluido el proporcionado por un Gerente Regional de la Secretaría Internacional de CoST (CoST IS). Un grupo de trabajo informal que puede incluir representación de donantes interesados y otros actores bien conectados con un interés en el valor del enfoque CoST, serviría tanto para apoyar a esta persona como para aprovechar su experiencia.

Con el tiempo, la función del contacto principal cambiará. Él o ella puede convertirse en miembro de un grupo multisectorial en evolución o podría convertirse en un **campeón de CoST**.

PASO B: ASEGURAR EL APOYO DEL GOBIERNO

El apoyo del gobierno es necesario para cada una de las cuatro funciones. Por consiguiente, es importante contar con una cobertura política de alto nivel desde el principio. Normalmente, esto adoptaría la forma de un respaldo en principio por parte del presidente, el primer ministro o un ministro de alta jerarquía.

Esta aprobación no tiene por qué, y posiblemente no debería, ser abierta o excesivamente amplia. Más bien podría adoptar la forma de un compromiso -para los aspectos de la respuesta gubernamental a la crisis relacionados con la infraestructura- de centrarse en una o varias de las características del CoST. Al limitar el compromiso del gobierno de esta manera, es probable que sea más fácil obtener el respaldo necesario. Esto proporciona un incentivo para que todos los involucrados tengan éxito, de modo que la iniciativa pueda arraigarse y expandirse, y sus beneficios sentirse más ampliamente.

Cualquier apoyo gubernamental de este tipo debe comunicarse claramente a los responsables de su implementación, en particular a los funcionarios públicos de las entidades contratantes participantes que asumirán la tarea de divulgación. A corto plazo, esto se puede lograr mediante un decreto, pero a más largo plazo, idealmente se aclara mediante un instrumento legal o de política para exigir la divulgación y se formula de una manera más sólida, para tener plenamente en cuenta las leyes y reglamentos pertinentes.

PASO C: REALIZAR UNA EVALUACIÓN RÁPIDA DE OPORTUNIDADES

El enfoque de CoST puede superponerse con el de varias otras iniciativas, algunas de las cuales pueden estar ya en marcha, en preparación o estar siendo contempladas en el país. Es importante que se evalúen y se tengan en cuenta para:

- ahorrar tiempo evitando la duplicación innecesaria de esfuerzos
- comprender el panorama institucional, incluidos los actores principales y las disposiciones legales
- mapear las corrientes políticas, problemáticas y de políticas emergentes para identificar posibles ventanas de oportunidad para reformas bien fundamentadas. Estas ventanas de oportunidad suelen surgir después de una crisis, pero a menudo no se⁵ aprovechan
- identificar cuál de las cuatro características principales, si se fortalece, podría agregar valor a los sistemas de transparencia y rendición de cuentas existentes.



El Ministro de Infraestructura de Ucrania, Vladyslav Kryklii, y el Director de Programas de CoST, John Hawkins, firman un memorando de entendimiento



CoST Afganistán reúne actores clave para el lanzamiento de un reporte sobre el Plan Nacional de Infraestructura

⁵ Una excepción notable fue Honduras. Al postularse para unirse a CoST en 2014, el país aún se estaba recuperando de un desastre natural mientras experimentaba una tendencia hacia la reducción del espacio cívico, la falta de transparencia y el acoso a los periodistas. Una referencia a la transparencia de la infraestructura en un documento oficial de 2013 proporcionó un punto de entrada para que las partes del gobierno se comprometieran con CoST, lo que resultó en la preparación en solo tres meses de una solicitud de alta calidad. A medida que se hicieron evidentes los beneficios del enfoque CoST, el riesgo de resistencia disminuyó y se consolidó el apoyo del gobierno. En 2016, CoST Honduras **recibió un codiciado premio** de Open Government Partnership.

El apoyo de los gerentes regionales y asesores técnicos de CoST IS puede estar disponible para ayudar a garantizar que dicha evaluación se lleve a cabo correctamente. Cuando resulte necesario contratar los servicios de un experto nacional en apoyo de dicho estudio, lo más probable es que sea mediante nombramiento directo, y los aspectos administrativos serán manejados por una entidad respetada en el país con la capacidad necesaria.

Este paso sirve como precursor de los siguientes, al tiempo que facilita la decisión de si tendría sentido centrarse en ellos:

- **Paso D:** comenzar a identificar los actores principales
- **Paso E:** comenzar a explorar el alcance de las ganancias rápidas, al mismo tiempo que se considera la relación adecuada con CoST
- **Paso F:** identificar el alcance específico para la divulgación temprana .

PASO D: CONVOCAR A LOS ACTORES

Idealmente, basándose en las relaciones identificadas o desarrolladas durante el **Paso C**, esto culmina al reunir a los actores del gobierno, la sociedad civil y el sector privado por primera vez, a fin de acordar la composición de un grupo multisectorial (GMS) interino.

De ser posible, las reuniones iniciales con cada uno de los grupos de actores serán bilaterales con el fin de:

- Identificar a las personas y organizaciones clave que componen cada grupo y comprender sus objetivos y métodos
- comunicar claramente el enfoque y los objetivos, para determinar áreas de sinergia
- evaluar qué organizaciones e individuos se podría esperar de manera realista que tuvieran el interés y el compromiso necesarios para participar en un grupo multisectorial interino.

De ser posible, el proceso de gestión de este paso debería realizarlo alguien con experiencia práctica en CoST y, al mismo tiempo, que esté informado sobre el conocimiento local del sector y de las partes interesadas. Un posible enfoque puede ser que el Gerente Regional de CoST lo dirija, apoyado por el contacto principal identificado en el Paso A. Durante este paso, se logrará una mayor claridad sobre los posibles socios en el país para la implementación temprana de los Pasos G (aseguramiento) y H (auditoría social).

PASO E: IDENTIFICAR UNA ESTRATEGIA PARA FOMENTAR LA CONFIANZA

Como se detalla en la Nota de orientación individual, para unirse a CoST, en circunstancias normales hay tres opciones para aplicar el enfoque de CoST:

1. El gobierno con socios del sector privado y de la sociedad civil pueden unirse como miembros
2. Un gobierno puede unirse a CoST como afiliado
3. Cualquiera puede utilizar la gama de herramientas y [recursos](#) de CoST disponibles a través del sitio web de CoST.

En un contexto de crisis o poscrisis, la opción más realista es una combinación de la opción 3 y la mayor cantidad de orientación y apoyo de profesionales de CoST con experiencia que sea posible realísticamente. En tales circunstancias, se podrían proporcionar aspectos de apoyo que normalmente solo estarían disponibles a través de la opción 1, como la asistencia técnica que se brinda a los programas miembros..

Una de las primeras tareas del grupo de multisectorial en estado embrionario o provisional de facto es formular una estrategia de fomento de la confianza, dirigida a lograr ganancias rápidas implementando bien algunos conceptos básicos. Los elementos de una estrategia, que se formularían en estrecha consulta con quienes podrían proporcionar apoyo financiero, generalmente incluirían lo siguiente.

- Los actores acuerdan, y juntos anuncian, un principio básico de transparencia en el sector de infraestructura que se aplica incluso a las adquisiciones de emergencia. Esto podría deberse a que los elementos de datos que normalmente se habrían divulgado, en el caso de adquisiciones de emergencia, continuarán haciéndolo dentro de un período de tiempo estipulado (corto).
- Cuando las prácticas de transparencia previas a la crisis carecían de elementos de datos clave según los elementos del CoST IDS o el OC4IDS, el programa CoST busca y obtiene el acuerdo de las entidades contratantes sobre qué puntos de datos serían relativamente fáciles de divulgar, junto con un plazo ambicioso pero realista para hacerlo.
- Las partes interesadas coinciden en el alcance y la naturaleza eventuales del enfoque de CoST en ese país durante el período posterior a la crisis y en una serie de etapas de fomento de la confianza que deberían seguirse para lograrlo.

Una de las primeras etapas sería la identificación y participación de un gerente nacional para que actúe como Secretariado inicial responsable de apoyar, alentar y dar forma al grupo multisectorial y de implementar las decisiones tomadas. En espera o sin el establecimiento de dicha secretariado, el Grupo de Trabajo podría ayudar a indentificar y poner a disposición los recursos necesarios para esta tarea.

PASO F: IMPLEMENTACIÓN DE LA DIVULGACIÓN BÁSICA

La divulgación pública de datos relacionados con proyectos de infraestructura es una de las características más fáciles de entender de CoST; o los datos son de fácil acceso para el público o no lo son. El Manual de Divulgación de CoST y la Nota de Orientación asociada describen cómo lograr de manera consistente esta transparencia mediante una combinación de divulgación proactiva y reactiva por parte de las entidades contratantes. A menos que los conjuntos de datos pertinentes ya estén disponibles, pero simplemente no se estén divulguen, puede ser poco realista en un contexto posterior a una crisis esperar la divulgación de una alta proporción de los 40 elementos de datos incluidos en el CoST IDS o el OC4IDS. En cambio, el enfoque debe centrarse en identificar ganancias rápidas que:

- comiencen simplemente revelando aquellos elementos básicos (como el propósito del proyecto, el nombre del proyecto, la referencia del contrato, el costo del contrato, el nombre del contratista, el alcance de los servicios u obras, la fecha de inicio, la fecha de finalización) puesto que ya están disponibles para el gobierno, idealmente en formato digital
- hacer que dichos datos estén más disponibles, incluso, cuando sea posible, en línea en un formato que se pueda descargar fácilmente y que, con el tiempo, incluya cantidades cada vez mayores de datos históricos.

Aunque muchos de estos datos puedan parecer insignificantes en un primer momento, con el tiempo incluso un pequeño número de datos sólidos puede generar información valiosa sobre todos los aspectos del rendimiento de las adquisiciones, desde la decisión de qué adquirir hasta la entrega final del activo, al tiempo que genera un mayor sentido de control externo y rendición de cuentas.

Lograr una divulgación incluso básica puede requerir el apoyo de profesionales de CoST con experiencia. Inicialmente, este apoyo podría brindarlo el Grupo de Trabajo y, cuando corresponda, eventualmente el gerente, quien con el tiempo puede contar con el apoyo de un pequeño número de personal que comprende un Secretariado.

PASO G: FACILITACIÓN O IMPLEMENTACIÓN DEL ASEGURAMIENTO BÁSICO

Como proceso mediante el cual los datos revelados se convierten en información convincente, el aseguramiento no debería ser complicado. Para ser eficaz, no requiere que se divulguen necesariamente los 40 elementos de datos, no exige que se realicen visitas a las instalaciones y no se requiere que se incluyan datos de series temporales, por muy útiles que estos serían a largo plazo. Lo que sí necesita es que los datos recopilados de manera consistente y confiable estén disponibles para su escrutinio y análisis por parte de profesionales confiables familiarizados con el sector.

A modo de ejemplo, cuando el Gobierno de Ucrania acordó, en un momento de crisis nacional, divulgar los datos históricos de todos los contratos de mantenimiento de carreteras realizados en 2016, había muy pocos datos disponibles. Sin embargo, al recopilar cuidadosamente solo unos cuantos elementos de datos de fuentes oficiales, el equipo de aseguramiento pudo generar el gráfico que se presenta en la Figura 4. Esto tuvo el efecto de arrojar luz sobre la aparente falta de una base racional para la asignación presupuestaria, lo que ayudó a impulsar acciones correctivas, incluida una mejor gestión de datos.

Generalmente el GMS se encarga de contratar y gestionar el aseguramiento. De ser necesario, el GMS podría facilitar el aseguramiento y alguna otra entidad identificada en el Paso C y/o el Paso E podría realizarlo.

Para el enfoque de vía rápida de CoST, los requisitos clave para el aseguramiento incluyen:

- datos básicos sobre la ubicación, el costo, el alcance y el calendario de los contratos relacionados con proyectos de infraestructura
- profesionales capaces de evaluar objetivamente esos datos, buscar aclaraciones o datos faltantes cuando sea necesario, analizar el conjunto de datos resultante y comunicar cualquier narrativa o inquietud subyacente de una manera clara y sin prejuicios que sirva para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas existentes y fomentar la competencia.

El [Manual de Aseguramiento de CoST](#) y la [Nota de Orientación](#) asociada describen el ideal de aseguramiento en un entorno rico en datos con fácil acceso a más información. Aunque sigue siendo importante que los profesionales de aseguramiento y los diferentes actores estén familiarizados con este ideal, -y lo vean como parte de un objetivo a más largo plazo - a corto plazo se puede lograr mucho simplemente haciendo bien los conceptos básicos.

En el contexto de una crisis, la capacidad del gobierno para gestionar y supervisar los proyectos de infraestructura puede verse socavada como resultado de una combinación de limitaciones de comunicación y otras exigencias apremiantes para los funcionarios. Especialmente cuando los proyectos están en lugares remotos, los ciudadanos y las OSC pueden potencialmente brindar asistencia, incluso enviando fotografías con referencias geográficas con sello de tiempo. El enfoque multisectorial descrito da lugar a la posibilidad de aprovechar dicha información adicional en apoyo de las actividades de aseguramiento y ayudar a las entidades contratantes a hacer uso de la misma.

PASO H: APOYAR LA AUDITORÍA SOCIAL

Como se detalla en la sección 2 de esta Nota de Orientación, los enfoques colaborativos e inclusivos se vuelven aún más importantes después de una crisis. El enfoque constructivo de CoST hacia la auditoría social se vuelve particularmente pertinente en un entorno posterior a una crisis cuando los canales normales de comunicación y responsabilidad pueden verse debilitados. La contribución a la auditoría social generalmente incluye:

- ayudar a garantizar que los ciudadanos, las OSC y los medios de comunicación tengan acceso a datos e información significativos sobre la infraestructura que puedan utilizarse para ayudar a fortalecer los procesos de rendición de cuentas
- evaluar objetivamente el grado en que la consulta comunitaria y otros procesos participativos establecidos por ley o en reglamentos específicos, protocolos y contratos se están aplicando efectivamente en la práctica.

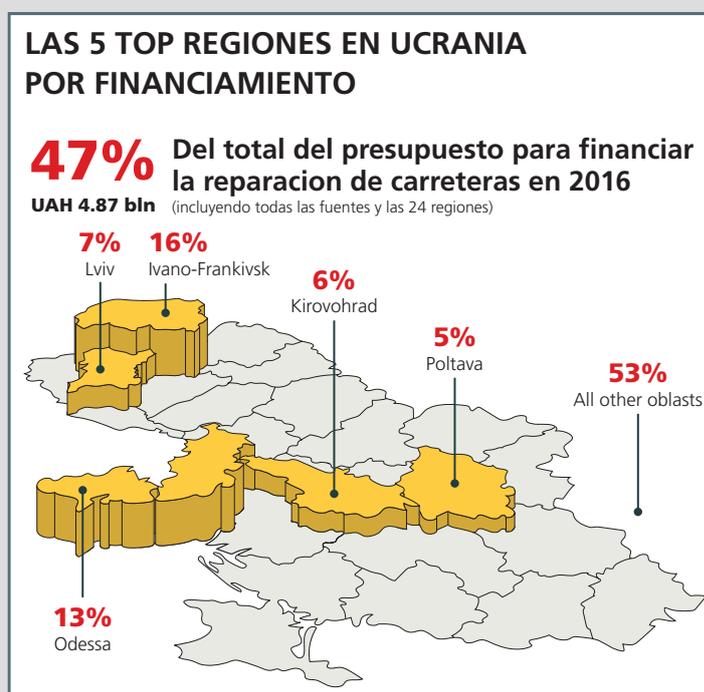


Figura 4: Aseguramiento básico en Ucrania

En un contexto de crisis o posterior a la crisis, puede ser demasiado ambicioso desplegar recursos directamente para cumplir con estas funciones. En cambio, el enfoque principal debe ser informar y apoyar a los medios de comunicación y otros sobre la disponibilidad de datos pertinentes e información asociada. Además, el proceso de aseguramiento idealmente incluirá una evaluación del grado en que la participación de la comunidad está a) institucionalizada y b) es evidente en la práctica.

Por importante que sea, este paso no implica necesariamente una gran cantidad de tiempo y esfuerzo. A corto plazo, se puede lograr mucho simplemente apoyando a las OSC que ya están comprometidas en comunicarse con el público. Este apoyo será principalmente en forma de resultados de divulgación y aseguramiento.

PASO I: REVISAR Y CONSOLIDAR

Habiendo comenzado con el objetivo de hacer bien los conceptos básicos, antes de ampliar el alcance de las actividades, es importante hacer un balance objetivo de lo que funciona y lo que no funciona bien y tomar las medidas correctivas necesarias.

Dada la importancia central de la divulgación, esta revisión también representa una oportunidad muy oportuna -si aparentemente se han hecho importantes progresos- para considerar el beneficio potencial de la inversión en un portal de divulgación georreferenciado que podría ser utilizado por cualquier entidad de contratación en cualquier sector. La plataforma SISOCs⁶ representa un medio probado para lograrlo. Aunque CoST ha hecho que el código fuente esté disponible para que se adapte al trabajo en cualquier país, todo desarrollo de este tipo también requiere un análisis detallado de los flujos de datos existentes de las entidades contratantes, a fin de garantizar la compatibilidad y minimizar cualquier duplicación de esfuerzos.

PASO J: REVISAR Y DESARROLLAR

Cuando se haya adquirido suficiente experiencia y se haya logrado la confianza en la aplicación acelerada de cada una de las características de CoST, aunque posiblemente en diferentes grados, es probable que haya interés en ampliar y profundizar el alcance del enfoque.

Como fue mencionado al inicio, una buena forma de lograrlo es que los actores acuerden conjuntamente el escenario futuro ideal y desarrollen un plan para lograrlo juntos, en beneficio de todos.



El Gerente del Programa CoST Sekondi Takoradi, Isaac Aidoo, insta a actores clave a adoptar los principios de CoST

⁶ Consulte www.sisocs.org. Si ve esta aplicación desarrollada para CoST Honduras en Chrome, se puede traducir a la mayoría de los idiomas

7. Aplicación práctica

La **Tabla 2** a continuación resume cómo cada una de las cuatro características de CoST se pueden aplicar de manera realista en el contexto de tres escenarios que pueden surgir durante y después de una crisis. Los escenarios no cubren todas las eventualidades, pero presentan una indicación de lo que puede ser pertinente a corto, mediano y largo plazo.

TABLA 2: EJEMPLOS ILUSTRATIVOS DE ESCENARIOS POTENCIALES PARA APLICAR EL ENFOQUE COST EN UNA CRISIS			
PLAZO	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
Escenario Ilustrativo	Adquisiciones de emergencia para restaurar carreteras, suministro de agua y energía mientras se construyen refugios e instalaciones sanitarias u otras	Programa de reconstrucción y/o aumento rápido de la capacidad de servicio de hospitales, transporte, energía, etc.	Estímulo fiscal que implica un marcado aumento de la inversión en infraestructura para estimular el crecimiento económico y crear empleos
Relacion con CoST	Utilizar las herramientas y estándares disponibles gratuitamente en el sitio web de CoST	Considerar unirse a CoST como afiliado	Considerar unirse a CoST como afiliado o miembro
 Trabajo multisectorial (paso D)	Involucrarse, siempre que sea posible, con la sociedad civil y el sector privado para ayudar a generar confianza en el proceso	Interactuar con la sociedad civil y el sector privado y si es posible establecer un grupo multisectorial pequeño	Colaborar con la sociedad civil y el sector privado y establecer un GMS debidamente constituido o el equivalente
 Divulgación (relacionado con el paso F)	Asegurarse de que no haya brechas importantes en la transparencia. Usar una versión más corta de OC4IDS o del CoST IDS y posiblemente aceptar un ligero retraso (especificado) en la divulgación	Utilizar la versión completa del CoST IDS o eLOC4IDS, con divulgación facilitada por una plataforma de datos abiertos	Utilizar la versión completa de OC4IDS, con divulgación facilitada por una plataforma de datos abiertos
 Aseguramiento (relacionado con el paso G)	Incluir potencialmente un proceso de aseguramiento limitado en una pequeña muestra de proyectos para resaltar problemas y posibles señales de alerta	Incluir un proceso de aseguramiento limitado para estudiar los datos divulgados, con posible aseguramiento total en una pequeña muestra de proyectos para resaltar problemas y señales de alerta	Incluir un proceso de aseguramiento completo como se establece en la guía publicada
 Auditoría Social (relacionado con el paso H)	Identificar OSC con capacidad para monitorear la divulgación básica y hacer uso de algunos de los datos divulgados	Identificar OSC con capacidad para monitorear la divulgación. Utilizar los hallazgos para identificar y aplicar los mecanismos apropiados para participar de manera más efectiva con las comunidades afectadas	Identificar las OSC que requieran desarrollar capacidades para monitorear la divulgación completa. Utilizar los hallazgos para identificar y aplicar los mecanismos apropiados para participar de manera más efectiva con las comunidades afectadas

8. Conclusión

Al describir las características de CoST del trabajo multisectorial, la divulgación, el aseguramiento y la auditoría social, esta Nota de orientación ha hecho hincapié en el alcance considerable que existe para introducirlos (o fortalecerlos si ya están en evidencia) durante o después de una crisis, al tiempo que subraya la necesidad de concentrarse en victorias rápidas y hacer bien lo básico.

Covid-19 tuvo el efecto de unir a gobiernos, financistas, empresas privadas y ciudadanos en la percepción de que la provisión de infraestructura de "calidad" se logra mejor a través de procesos transparentes, participativos y responsables. En cualquier contexto, el enfoque de CoST puede ayudar a lograrlo.

Más información y asesoramiento está disponible a través de www.infrastructuretransparency.org



Ciudadanos capacitados en Auditoría Social de CoST Honduras participan en una visita a un sitio de proyecto.



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands