

## Nota de Orientación: Auditoría social

### 1. Introducción

CoST ha desarrollado una serie de [notas de orientación](#) sobre la aplicación de sus [principales características](#) de trabajo multisectorial, divulgación, aseguramiento y auditoría social. En ellas se exponen los requisitos, las preguntas y los pasos principales que deben tener en cuenta los responsables de desarrollar un programa de CoST. En el contexto de las características, esta nota de orientación se centra en la auditoría social.

Parte del enfoque de CoST consiste en facilitar un compromiso constructivo con el gobierno por parte de los actores, como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las empresas y las asociaciones profesionales. [El trabajo multisectorial](#) reúne a

este grupo de actores, y al gobierno, en pos de un objetivo compartido de mejor infraestructura que responda a las necesidades de los ciudadanos de manera sostenible mediante procesos de contratación justos y transparentes que proporcionen valor por el dinero.

El punto de partida de CoST para promover una mayor rendición de cuentas es la [divulgación](#) coherente y rutinaria por parte de las entidades contratantes (EC) de datos relevantes de acuerdo con un estándar de datos definido. El punto de partida de CoST para promover una mayor auditoría social es la divulgación sistemática y rutinaria de datos, por parte de las entidades contratantes, de acuerdo con un estándar definido. Por lo tanto, es fundamental que los datos divulgados sean utilizados por diversos grupos de actores para que el gobierno a su vez pueda rendir cuentas de sus acciones. Históricamente, los miembros de CoST lo han logrado mediante un proceso de aseguramiento, encargado en nombre de los grupos multisectoriales (GMS), para convertir esos datos en información convincente que se hace pública mediante los informes de [aseguramiento](#) en los cuales se destacan las áreas de preocupación y se formulan las recomendaciones. Esta evidencia ha sido utilizada por las entidades contratantes y otras instituciones públicas para impulsar mejoras en la infraestructura pública.

A pesar de este aporte, algunos actores no gubernamentales que tratan de involucrar a las autoridades en la gobernanza de la infraestructura a menudo carecen de la información y las herramientas necesarias para que esos cambios deseados sean eficaces.

Esta nota de orientación define la auditoría social en el contexto de CoST, describe los fundamentos y de este proceso, y proporciona ejemplos sobre la forma en que varios programas de CoST han promovido el uso efectivo de la información generada por CoST por parte de los diferentes grupos de actores clave.



Monitores comunitarios evalúan un proyecto de infraestructura en Honduras

#### Los informes de aseguramiento aportan evidencias que impulsan el cambio

La evidencia de los [Informes de Aseguramiento de CoST](#) se ha utilizado desde el 2017 para mejorar muchos proyectos de infraestructura individuales y reformas al sector. Para alcanzar este éxito los actores de CoST han sido fundamentales pues se han puesto en contacto con las autoridades pertinentes para persuadirlas de que actúen sobre la base de la evidencia. Algunos ejemplos recientes son:

- El Gobierno de Malawi asignó fondos adicionales para diseñar y construir unidades para el tratamiento con radiación y braquiterapia en un centro oncológico de 10 millones de dólares. Esto se produjo después de que un informe de aseguramiento de CoST Malawi pusiera de manifiesto que no había presupuesto suficiente para construir las unidades y que el diseñador carecía de la experiencia necesaria.
- El Ministerio de Finanzas de Honduras estableció una nueva unidad para llevar a cabo proyectos de Alianza Público-Privada (APP) de segunda generación basados en las evidencias y lecciones destacadas en el sexto informe de aseguramiento de CoST Honduras.
- La Autoridad Nacional Reguladora de Asuntos Hídricos de Afganistán (NWARA por sus siglas en inglés) ha introducido una 'unidad de apoyo' de ingenieros que desde principios de 2020 ha estudiado 302 proyectos y supervisado el diseño de 215 proyectos y ha comprobado 60 represas a raíz de un informe de aseguramiento de CoST Afganistán en el que se ponía de manifiesto que los grandes aumentos de los costos y los retrasos que a menudo se debían a la mala preparación de los proyectos.

## 2. Definición y propósito de la auditoría social

Los proyectos de infraestructura pública implican numerosos controles internos, como ser evaluaciones de proyectos, controles de calidad, procedimientos de resolución de conflictos y auditorías financieras y técnicas que forman un sistema vertical de rendición de cuentas. La infraestructura ha sido señalada como un sector en el que los mecanismos de rendición de cuentas verticales pueden ser ineficaces y dar lugar a la ineficacia, la corrupción y la mala gestión. También es un sector propenso al “sesgo del optimismo” que da lugar a la subestimación de los costos y la sobreestimación de los beneficios. La auditoría horizontal o social, basada en una combinación de acceso a la información (transparencia) y compromiso activo de los actores (participación), puede complementar los mecanismos verticales de auditoría, contribuyendo a resaltar y mitigar los puntos débiles del sistema.

En el contexto de CoST, la auditoría social se refiere a las acciones iniciadas para apoyar a los diversos actores clave a hacer que los funcionarios públicos, los políticos y los proveedores de servicios rindan cuentas de su conducta y desempeño en la identificación y entrega de la infraestructura que satisfaga las necesidades de las personas. Los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, los periodistas, las empresas y el mundo académico están interesados en colaborar con los gobiernos y otros actores en el monitoreo del desempeño de los proyectos de infraestructura. Sin embargo, en la práctica, la eficacia de ese interés se ve a menudo socavada por la falta de información oportuna acerca de temas claves en los proyectos de infraestructura pública.

Los gobiernos de todo el mundo están respondiendo cada vez más a la demanda de mayor transparencia y rendición de cuentas, incluso utilizando el enfoque de CoST para divulgar los datos de los proyectos de infraestructura. Para aumentar la calidad y el impacto del proceso, CoST está ampliando las medidas para garantizar que los actores tengan acceso a la información de los proyectos de infraestructura pública y a las herramientas para mejorar sus intervenciones de auditoría social.

## 3. ¿Qué es el proceso de auditoría social de CoST?

Históricamente, en CoST, la “auditoría” a proyectos se ha basado en el proceso de aseguramiento independiente de CoST, que examina lo que se ha divulgado y lo que en la práctica se está aplicando o se ha aplicado. Basándose únicamente en hechos objetivos, los informes de aseguramiento muestran lo que se ha hecho o lo que debería hacerse, al tiempo que generan hallazgos, ponen de relieve cuestiones preocupantes y formulan las correspondientes recomendaciones. Cada vez más, CoST está desarrollando la capacidad de los actores locales para utilizar los conjuntos de datos generados por las plataformas de divulgación de datos y de contratación electrónica para identificar estos problemas, así mismo está creando el espacio para que las comunidades planteen sus problemas sobre su infraestructura local.

La experiencia de CoST sugiere que incluso cuando los informes de aseguramiento, los conjuntos de datos y otros estudios generan conclusiones y recomendaciones sólidas, éstas no siempre se traducen necesariamente en mejores políticas y prácticas para la planificación, preparación y ejecución eficaz de los proyectos. Esto puede atribuirse, en parte, a que los principales responsables de la toma de decisiones no se comprometen a hacer un buen uso de la gran cantidad de evidencia fáctica que contienen estos informes.

Las repercusiones de los hallazgos y recomendaciones del aseguramiento, el uso de los datos divulgados por parte de los periodistas y las comunidades locales, y las cuestiones que han planteado han sido mayores en contextos en los que se han aplicado mecanismos de auditoría social cuidadosamente planificados que reflejan el contexto socioeconómico y político local. Cada programa de CoST gestionado localmente tiene necesidades y prioridades ligeramente diferentes en este sentido. Al proporcionar ejemplos de iniciativas exitosas en los programas de CoST, esta Nota Guía pretende ayudar a generar ideas sobre lo que también podría funcionar en otros contextos.

## 4. Auditoría social, mensajes y herramientas

Las recomendaciones que los miembros de CoST han plasmado en un informe se refieren tanto a las reformas necesarias como a la entidad mejor situada para llevar adelante cada recomendación. La experiencia ha demostrado que los gobiernos aplican las reformas cuando éstos las consideran apropiadas, que están claramente definidas y que cuentan con el apoyo de una sección transversal de los actores<sup>1</sup>. Por este motivo, las intervenciones de la auditoría social deben planificarse y ejecutarse adecuadamente. Para ello, es necesario comprender claramente tanto los puntos fuertes como las limitaciones de capacidad de quienes hacen uso de los datos divulgados por las EC y de la información adicional que figura en los informes de aseguramiento.

### Estudio de caso 1: Uso de los datos para impulsar una mejor divulgación en Uganda

El estudio de alcance realizado para CoST Uganda en el 2017 descubrió que el marco legal para la divulgación de datos solo requería 12 de los 40 puntos de datos del IDS de CoST, y que en la práctica solo se divulgaba el 20% de los datos legalmente requeridos. Al formular sus recomendaciones, CoST Uganda identificó a la Autoridad de Contratación Pública y Enajenación de Bienes Públicos (PPDA por sus siglas en inglés), las respectivas EC, el Ministerio de Obras y Transporte y el Parlamento como entidades clave para cambiar esta situación.

Se desarrolló y ejecutó una estrategia de auditoría social para influir en los actores identificados para que trabajen en las recomendaciones. En consecuencia, se difundieron las conclusiones entre los ciudadanos comunes y corrientes mediante reuniones comunitarias (conocidas como “barazas”), así como con periodistas, organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la auditoría social y las asociaciones empresariales. Las “barazas” eran un mecanismo ya utilizado por el Gobierno para involucrar a las comunidades locales y, por tanto, contaban con la aceptación de los actores.

Además, se adoptaron mensajes y tácticas adecuadas para llevar a cabo una formación específica que ayudara a cada grupo a interpretar los hallazgos y a comprender a las autoridades encargadas de actuar. CoST Uganda también lanzó una campaña de reconocimiento de los medios de comunicación para animar a los periodistas a escribir historias impactantes. Esto se complementó con una serie de programas radiofónicos en directo basados en la misma estrategia, en los que se invitaba a los funcionarios pertinentes a responder a los temas tratados. Por último, se produjeron y difundieron folletos, camisetas y chalecos reflectores, amplificando los mensajes que pedían una mayor divulgación.

En un acto público en el que estaban presentes los medios de comunicación, el Ministro de Obras y Transportes dijo que se sentía avergonzado por el hecho de que un organismo bajo su supervisión fuera el que peor funcionaba en la divulgación de datos al público. Esto suscitó una fuerte cobertura mediática, y la agencia afectada pronto empezó a divulgar datos, convirtiéndose en una de las EC que más ha mejorado en el proceso de aseguramiento de CoST Uganda a este respecto.

El PPDA respondió capacitando a las entidades contratantes en materia de divulgación, al tiempo que incrementó su supervisión y seguimiento de los informes de las EC. Las propias EC respondieron divulgando proactivamente los datos en el portal de contratación pública. En el tercer proceso de aseguramiento se constató que mucho más allá del requisito legal las prácticas de divulgación habían mejorado significativamente de conformidad con el IDS de CoST.



Mujeres en una reunión comunitaria en Nyamihanga, Uganda

Hay dos tipos de audiencia meta:

- En el caso de la auditoría social, la audiencia principal son los usuarios de datos, que toman las evidencias generadas para pedir cuentas a los responsables de la toma de decisiones, como los altos funcionarios del gobierno, los políticos o los tecnócratas, que son fundamentales para la formulación y aplicación de las reformas necesarias.

<sup>1</sup> Por ejemplo, la Autoridad de Contratación Pública de Uganda y el Ministerio de Obras y Transporte adoptaron el programa de Prácticas Comerciales Justas, ya que puso de manifiesto el valor del diálogo, la equidad y la integridad en la contratación de infraestructura pública. El gobierno tomó medidas en relación con las cuestiones planteadas por el sector privado, como es la revisión de los planes de adquisiciones y la mejora de la competencia a nivel local.

- El segundo público está formado por los responsables de la toma de decisiones, los funcionarios públicos y los organismos de supervisión que tienen el mandato de publicar los datos y tomar las medidas oportunas<sup>2</sup> en respuesta a las recomendaciones de los actores interesados en la auditoría social. Para una respuesta oportuna, estos responsables de la toma de decisiones son la audiencia, a la que se llega en gran medida de forma indirecta, y de forma directa por los actores clave.

La divulgación puede ser tanto la base como el objetivo de los mensajes de la auditoría social. La divulgación permite a los actores acceder a la información que necesitan para interactuar con las autoridades. Hacer que las autoridades rindan cuentas sobre la divulgación se basa principalmente en su obligación legal de divulgar los datos. Para facilitar un uso fácil y eficaz de los datos, CoST exige a los gobiernos que se adhieren como miembros de CoST, que divulguen los datos de proyectos de infraestructura de acuerdo con el [Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST \(IDS\)](#) o las [Contrataciones Abiertas para el Estándar de Datos sobre Infraestructura \(OC4IDS\)](#).

Para más detalles sobre el proceso de divulgación, consulte el [Manual de Divulgación de CoST](#) y las [Notas de Orientación](#) asociadas al mismo.

## 5. Uso práctico de los datos divulgados y de los informes de aseguramiento

Los periodistas, las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y los desarrolladores de plataformas tecnológicas necesitan datos fácticos e información contextual relacionada para desempeñar su papel como actores de la auditoría social en la entrega de infraestructura pública. CoST ha desarrollado y aplicado varias herramientas y enfoques para facilitar la auditoría social. Entre ellos se encuentran un curso de periodismo de investigación sobre infraestructura pública en Honduras, programas de radio comunitaria y

### Estudio de caso 2: La sociedad civil impulsa la capacidad de los gobiernos locales en la ejecución de carreteras en Ucrania

Durante muchos años, el sector vial ucraniano se enfrentó a retos derivados de una combinación de escasa inversión, prácticas comerciales desleales y una débil supervisión. Para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas a nivel local y ayudar a garantizar que los fondos se gasten en función de las necesidades locales, el sector se descentralizó en 2018. Sin embargo, las autoridades locales carecían de experiencia en los detalles de la contratación pública, el personal carecía de formación y la información disponible para una gestión eficaz era limitada.

En respuesta, CoST Ucrania ha formado a una red de organizaciones de la sociedad civil para que presten apoyo práctico a este proceso. Utilizando eficazmente los datos disponibles y llamando la atención sobre las deficiencias observadas, las organizaciones de la sociedad civil locales, a través del proyecto “Transparencia y Rendición de Cuentas en las Obras Viales Locales”, apoyado por USAID, han contribuido a mejorar el rendimiento en la construcción y el mantenimiento de las carreteras locales, principalmente en cuestiones relacionadas con la gestión de la seguridad y la calidad de las obras. En el 2019 incluyó ocho visitas in situ que abarcaron más de 20 carreteras y 10 puentes. Además, para facilitar el monitoreo ciudadano se creó una herramienta innovadora llamada Road Bot. Se trata de un “chat bot” de Facebook que ayuda a conectar a los ciudadanos con las autoridades locales. En el año transcurrido desde su lanzamiento, más de 100 ciudadanos utilizaron el bot. Los resultados tangibles son la reparación de muchos tramos de carretera gracias a la colaboración constructiva con las autoridades locales.



Los representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) debaten sobre las opciones de control ciudadano en Ucrania

<sup>2</sup> En ocasiones, estas acciones pueden ser legítimamente inferiores a las recomendadas por los actores interesados en la auditoría social, pero al menos deberían implicar que la EC dé cuenta de su respuesta, incluyendo las razones por las que no se ha seguido una recomendación específica y, en su caso, señalando un camino alternativo que se está siguiendo para abordar o disipar las preocupaciones.

mensajes telefónicos cortos en Malawi, y una herramienta de monitoreo de infraestructura en Uganda. Otros enfoques utilizados en varios países incluyen los programas de tutoría para periodistas, los premios periodísticos y la colaboración con las universidades y otras instituciones de educación terciaria. A continuación, se exponen ejemplos de cómo CoST ha contribuido a informar a esos actores de manera que ha servido para exigir la rendición de cuentas a los responsables de la toma de decisiones, o para desarrollar herramientas que ayuden de manera más general a reforzar la rendición de cuentas y, por tanto, el rendimiento de los proyectos de infraestructura pública.

### 5.1 La Auditoría Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil

La auditoría social de las organizaciones de la sociedad civil desempeña un papel activo en la promoción de la demanda de rendición de cuentas. A través de reuniones públicas locales, así como de programas de radio y televisión, concientizan a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones a la hora de estar informados y poder cuestionar el uso de los recursos públicos. También forman a personas de la comunidad en diversos enfoques y herramientas para promover la rendición de cuentas pública, realizar auditorías sociales, supervisar los contratos y servicios públicos y abogar por reformas políticas. Dichas reformas suelen tener como objetivo garantizar que los funcionarios públicos y otros responsables de la toma de decisiones cumplan con su obligación de actuar en pro del interés público de acuerdo con leyes y reglamentos sólidos y aplicados de forma coherente.

Los siguientes pasos contribuyen a garantizar que la información generada por CoST se utilice cada vez más de forma más eficaz a través tanto de CoST, como de otros procesos.

**Paso 1:** Desarrollar materiales, mensajes y herramientas de sensibilización adaptados a las necesidades del grupo meta.

**Paso 2:** Sensibilizar sobre estos temas difundiendo las conclusiones y recomendaciones pertinentes del proceso de aseguramiento. Esto puede lograrse a través de los medios de comunicación, talleres y foros públicos.

**Paso 3:** Llevar a cabo una formación práctica que ayude a desarrollar la capacidad de utilizar los recursos de CoST, incluso centrándose en las áreas de preocupación que se hayan identificado, y en las recomendaciones correspondientes dirigidas a los responsables de la toma de decisiones.

**Paso 4:** Desarrollar y ejecutar un plan de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEAL por sus siglas en inglés) para hacer un seguimiento de lo que funciona y lo que no, al mismo tiempo que se identifican las mejoras específicas que pueden realizarse de manera realista.

### 5.2 Periodistas

Los periodistas, desde Honduras a Malawi y hasta Afganistán, han sido especialmente efectivos a la hora de utilizar los datos divulgados y los informes de aseguramiento para destacar los problemas de la infraestructura pública. Sin embargo, a menudo necesitan estímulo y apoyo para informar sobre lo que pueden ser temas complejos. Los miembros de CoST han ofrecido este estímulo y apoyo ofreciendo inicialmente una breve jornada de formación introductoria sobre la importancia de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en la infraestructura pública y, posteriormente, un curso de formación más profundo que consta de varias sesiones y que ayudará a los periodistas a ser capaces de utilizar los datos divulgados para llevar a cabo una investigación y redactar una historia convincente. Los programas de CoST en Honduras, Malawi y Uganda han incentivado posteriormente a los periodistas mediante la entrega de premios anuales a los mejores artículos publicados en medios de comunicación locales. En el 2017, CoST Honduras otorgó el premio del primer lugar al Sr. Josué Quintana por [un artículo](#) que exponía el impacto que una carretera de peaje mal planificada en una popular ruta turística en la comunidad. Gracias a las recomendaciones del proceso de aseguramiento de CoST Honduras y a la presión de los medios de comunicación, el gobierno revisó el contrato y rescindió el proyecto de la APP.

### Estudio de caso 3: Afganistán

Afganistán identificó a los estudiantes y catedráticos universitarios como usuarios críticos de la información a partir de su proceso de aseguramiento. En consecuencia, el programa incorporó el compromiso con la educación terciaria y las instituciones académicas en sus actividades de promoción del uso de datos. Este grupo es el destinatario porque son actores clave que asesoran y asisten a las comunidades en el uso de los datos de infraestructura divulgados para el seguimiento comunitario de los proyectos de infraestructura local.

El proceso comenzó con la concienciación de catedráticos y estudiantes de las facultades de ingeniería sobre las principales conclusiones y recomendaciones destacadas en los informes de aseguramiento. A continuación, se les capacitó sobre cómo obtener y analizar los datos de los proyectos del Sistema de Contratación Pública Electrónica y Abierta de Afganistán (AGEOPS por sus siglas en inglés) en función de indicadores específicos como ser los retrasos y los aumentos en los costos, la eficiencia en el proceso de licitación y las tasas de divulgación. Con esta información convincente se les empoderó para pedir cuentas a los EC y a otros.

A través de este proceso, durante el 2019 y 2020 se llegó a un total de 1655 estudiantes de las principales universidades estatales de cuatro provincias. Esto contribuyó a que el número de visitantes de AGEOPS aumentara de un promedio de unos 500 visitantes diarios en 2018 a unos 8000 visitantes por día. Además, se comunicaron ampliamente los principios de CoST y aumentó la concienciación del público sobre cómo utilizar los datos de la infraestructura. La mayor demanda resultante de información sobre los proyectos impulsó al gobierno a divulgar más información sobre los proyectos. A finales de 2020, esto incluía información de unos 5037 proyectos.



CoST Afganistán sensibilizar a los estudiantes universitarios sobre el uso de datos

### 5.3 Academia

Los investigadores, catedráticos y estudiantes universitarios también han recibido el apoyo de CoST para hacer uso de sus datos e información con el fin de aumentar la base de conocimientos relacionados con la gobernanza de las infraestructuras. Esto ayuda a crear un potencial para influir en los actores políticos en una fase temprana, al tiempo que se crea un cuadro de reformistas dispuestos a apoyar aquellas iniciativas diseñadas para mejorar la gobernanza de los proyectos de infraestructura.

### 5.4 Reuniones públicas

En las localidades en las que se ejecutan proyectos de infraestructura pública, los ciudadanos, incluidas las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad, pueden ser los principales usuarios de los datos asociados, con un importante interés en los proyectos. Sin embargo, a menudo la falta de acceso a la información y las limitadas oportunidades de participación, socavan la importante contribución que ellos pueden hacer.

CoST reconoce que, a pesar de ser actores importantes, no es fácil llegar a la mayoría de los residentes de las zonas donde se llevan a cabo los proyectos. En muchas comunidades, la gente común y corriente prefiere el intercambio de información de boca en boca. En tales circunstancias, las intervenciones de auditoría social basadas en reuniones públicas locales pueden resultar especialmente efectivas. Las reuniones públicas en las que participan funcionarios del gobierno, organizaciones de la sociedad civil, periodistas y ciudadanos constituyen uno de los enfoques de auditoría social más populares utilizados en los programas de CoST como los de Honduras, Malawi, Tailandia y Uganda. Es fundamental que estas reuniones se promuevan a través de canales accesibles para la población local y que se celebren en un momento y lugar convenientes. Por ejemplo, las "barazas" de Uganda, destacadas en el estudio de caso 1, han tenido un éxito especial a la hora de atraer a las mujeres gracias a la utilización de emisoras de radio locales, camionetas con sistemas de sonido y carteles publicitarios para promover la reunión. Los líderes de la comunidad también participan en la movilización y promoción de las barazas, lo que ayuda a crear confianza en torno al evento.

### 5.5 Monitoreo de la infraestructura

El monitoreo de la infraestructura suele involucrar a actores no estatales, como las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil o los periodistas, que utilizan las herramientas adecuadas y los conocimientos adquiridos para observar el progreso de la fase de construcción de un proyecto de infraestructura y proporcionar información a las autoridades pertinentes para que tomen las medidas correspondientes. También conocida como monitoreo comunitario, es esencial que aquellos equipados con las herramientas y la formación comprendan las funciones formales del contratista, el consultor supervisor y los trabajadores en el sitio y no interfieran

### Estudio de caso 4: Tailandia

Durante el segundo proceso de aseguramiento de Tailandia, el equipo de aseguramiento identificó riesgos para la salud y la seguridad durante la ejecución de un proyecto de construcción de un paso elevado en el "Polígono Industrial Bor Win". Entre ellos, un número inadecuado de supervisores de la construcción en la obra, lo que provocaba retrasos en la identificación oportuna de los problemas de seguridad, y la falta de canales de comunicación adecuados entre el contratista y las comunidades locales, lo que aumentaba la tensión entre los distintos actores en el proyecto.

Estas situaciones habían sido planteadas por primera vez por la comunidad local durante una sesión de foro público organizada por CoST Tailandia en junio de 2018. La sesión reunió a líderes comunitarios, representantes del propietario del proyecto (el Departamento de Carreteras) y el contratista. Tras este compromiso, la entidad adjudicadora y el contratista instalaron señales de advertencia y barreras en las carreteras que pasaban por las comunidades afectadas, así como letreros para mostrar los planes de tráfico cada vez que se produjera un cambio en el proyecto.

En el caso de Tailandia, se incluye un foro público como parte del proceso de aseguramiento. Se trata de una característica innovadora del programa CoST Tailandia y ha sido aplaudida por el equipo de aseguramiento como una plataforma clave para mejorar la comunicación entre los actores del proyecto, reducir los conflictos y repercutir positivamente en la implementación del proyecto.

En este proyecto, el foro ayudó a restablecer un diálogo saludable entre los actores y a crear confianza en la comunidad de que sus preocupaciones serían escuchadas y atendidas oportunamente por la entidad contratante y el contratista. Posteriormente, al abordarse con seguridad los problemas y las preocupaciones de forma más rápida y eficaz el proyecto registró una aceleración en su calendario de implementación.



Los residentes locales participan en un foro comunitario en Tailandia.

con el trabajo. Es importante que existan circuitos formales de retroalimentación que garanticen que las observaciones de los monitores sean captadas y compartidas con las autoridades pertinentes. Además, deben desarrollarse las herramientas y orientaciones adecuadas para informar a los actores sobre por qué controlar, qué controlar y cómo y cuándo hacerlo.

Los miembros de CoST han desarrollado con éxito dos enfoques para el monitoreo de la infraestructura. El primero, fue desarrollado por CoST Honduras y es aplicable cuando los monitores tienen acceso a una plataforma abierta de datos como el [SISOCS](#), que es compatible con teléfonos móviles y contiene datos de buena calidad. Esto se complementa con el mecanismo de rendición de cuentas existente, trabajando con más de 250 Comisiones Ciudadanas de Transparencia que se localizan en los municipios de Honduras, capacitando a las comisiones para apoyar a las comunidades en el uso de estos datos para exigir la rendición de cuentas. Tras la formación, las comisiones crearon grupos comunitarios para que examinaran los datos divulgados y destacaran los casos en los que las obras no se habían realizado adecuadamente o no habían sido suficientes. A continuación, las comunidades colaboraron estrechamente con el equipo de aseguramiento de CoST Honduras para proporcionar un ciclo de retroalimentación que garantice que sus observaciones sean comprobadas y compartidas con el GMS y, en última instancia, con los responsables del proyecto de infraestructura.

Este planteamiento llevó a un grupo comunitario a descubrir que la empresa constructora no cumplía las normas ambientales. El asfalto se quemaba abiertamente en contenedores al costado de la carretera, liberando productos químicos tóxicos a la atmósfera que pueden tener efectos secundarios perjudiciales para la comunidad local, como por ejemplo el cáncer de piel. CoST Honduras trabajó con los ciudadanos para alertar inmediatamente a la empresa supervisora sobre esta práctica perjudicial. Como resultado, los materiales se gestionaron adecuadamente y hubo una mayor concienciación sobre las consideraciones ambientales.

El segundo enfoque fue desarrollado por CoST Uganda y es más probable que ayude a los monitores en un entorno de baja tecnología. Su [Herramienta de Monitoreo de la Infraestructura](#) (IMT por sus siglas en inglés) fue desarrollada en consulta con el gobierno, esto aclara el propósito de dicho monitoreo, proporcionando procedimientos simplificados paso a paso para hacerlo y no duplica o socava los mecanismos de rendición de cuentas ya existentes. También ofrece una lista de verificación de preguntas que los monitores de los proyectos pueden hacer en las diferentes etapas de un proyecto de desarrollo de infraestructuras. La versión en papel de las IMT está pensada para ayudar a los monitores de proyectos en el contexto de entornos de baja tecnología, mientras que la [versión electrónica](#) está pensada para que la utilicen los monitores de proyectos con buen acceso a Internet. El IMT tiene tres componentes principales:



Quema abierta de contenedores en la carretera en Honduras.

- Orientación para los monitores de proyectos
- Listas de verificación para las diferentes categorías y
- Plantilla de informes.

### PASOS A SEGUIR EN EL DESARROLLO DE UNA HERRAMIENTA DE MONITOREO

El desarrollo de infraestructura pública cuenta con múltiples actores con diferentes intereses y perspectivas. Es esencial que se tengan en cuenta los distintos intereses y perspectivas de los actores para garantizar que la herramienta responda a sus necesidades. Las buenas prácticas en el desarrollo de cualquier herramienta de este tipo incluyen:

- 1. Establecer un grupo multisectorial.** Formado por representantes del gobierno, el sector privado y la sociedad civil, dirige el desarrollo de la herramienta y contribuye a garantizar que responda a las necesidades de los usuarios. Lo ideal es que se apoye en la experiencia de diversos campos, como la compras, la ingeniería, la arquitectura, las finanzas, el derecho, la política, el periodismo, las tecnologías de la información y el desarrollo.
- 2. Trazar un mapa de los actores y sus necesidades.** Este mapeo incluye a contratistas, consultores, el sector público y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el espacio de la rendición de cuentas y a los ciudadanos.
- 3. Revisar las leyes, reglamentos y procedimientos aplicables.** Este ejercicio de análisis ayuda a garantizar que la herramienta propuesta se ajuste al contexto y sea coherente con el marco legal, político e institucional existente.
- 4. Desarrollar las preguntas a las que hay que responder durante el proceso de monitoreo.** Utilizando los indicadores de CoST IDS y OC4IDS, se identifica un conjunto de preguntas clave para dar forma a todos los aspectos del monitoreo al proyecto.
- 5. Desarrollar una representación pictórica del flujo y la estructura de la herramienta.** Esto ayuda a identificar y comunicar qué preguntas y temas son de interés para los diferentes actores en cada etapa del proyecto, lo que a su vez da forma al borrador de la plantilla para el monitoreo del proyecto.
- 6. Prueba previa y validación de las listas de verificación.** De ello se encargan los actores que no participan directamente en el desarrollo de la herramienta, pero cuyas útiles observaciones se incorporan antes de su finalización. También debe consultarse un modelo de informe de monitoreo. Suele incluir una introducción y secciones sobre los resultados, las recomendaciones y las buenas prácticas encontradas.
- 7. Formar y sensibilizar a los actores.** Una vez finalizada la herramienta, se fomenta su uso práctico.
- 8. Desarrollar una versión electrónica cuando sea necesario.** Cuando una herramienta se desarrolla inicialmente en formato de papel, hay que considerar si el desarrollo de una versión electrónica aumentaría la eficacia y la facilidad de uso del enfoque probado, y cuándo lo haría.



La principal lección aprendida en las primeras etapas se refería a la importancia crítica de comprometerse eficazmente con las entidades de contratación responsables de la publicación de datos en la plataforma y con quienes hacen uso de la herramienta y aportan retroalimentación. Esto requiere recursos para la formación y la sensibilización.

### 5.6 Hackatones

Los hackatones son una forma eficaz de crear información, productos y servicios útiles en beneficio del gobierno, el sector privado y los ciudadanos, mejorando un gran conjunto de datos abiertos. Aunque CoST aún no ha utilizado este enfoque, muchas organizaciones han recurrido a los hackatones como herramienta de auditoría social y ven su valor en la mejora de los datos abiertos en el sector de la infraestructura. La transparencia y la rendición de cuentas en la infraestructura pública es una cuestión tanto política como técnica. Cuando se ha movilizad la voluntad política, por ejemplo, para mejorar la divulgación y la participación pública, los hackatones pueden desempeñar un papel vital en el uso de los datos divulgados para idear soluciones a los problemas existentes. Una consideración clave en la planificación de los hackatones es la de definir adecuadamente el problema en cuestión para que los innovadores puedan proponer soluciones. También es esencial conseguir que los innovadores adecuados y los actores apropiados revisen y orienten sobre si la solución propuesta se ajusta al contexto. Lo más importante es reservar los recursos necesarios para apoyar el desarrollo y la aplicación de la solución.

Por ejemplo, en Uganda, el análisis de los datos sobre contratación pública realizado por el Centro de Libertad de Información de África (AFIC por sus siglas en inglés) puso de manifiesto los bajos niveles de transparencia, la falta de competencia y la ineficiencia del proceso de licitación, así como los excesos de tiempo y costos durante la ejecución de los contratos públicos. Estos mismos problemas habían sido puestos de manifiesto sistemáticamente por los procesos de aseguramiento de CoST. Para hacer frente a estos retos, AFIC colaboró con la Autoridad de Contratación Pública y Enajenación de Bienes Públicos para organizar un hackatón con el fin de desarrollar soluciones de contratación innovadoras para abordar los problemas existentes en la contratación pública para prestar mejores servicios. El hackatón aportó la experiencia de desarrolladores, expertos en contratación pública y diseñadores a 15 jóvenes que, divididos en cuatro grupos, reflexionaron sobre los problemas de la contratación pública y propusieron soluciones.

Los grupos fueron evaluados en función de la relevancia y el impacto de la solución propuesta, la viabilidad, la innovación, la preparación y la tracción. De los cuatro equipos que presentaron soluciones, el equipo que presentó una propuesta de “nuevo proceso de licitación electrónica” se llevó el premio. El nuevo proceso de licitación electrónica se centraba en aumentar la divulgación, promover la competencia entre las empresas licitadoras, solucionar la ineficiencia del proceso de licitación y eliminar el fraude en las licitaciones.

## 6. Medición del impacto de las intervenciones de auditoría social

### 6.1 Generalidades

Al supervisar las intervenciones de auditoría social, el objetivo no debe ser sólo si se están aplicando según lo acordado, sino también si se están llevando a cabo de una manera que pueda contribuir a los efectos previstos a corto plazo y a los impactos a largo plazo. La evaluación del compromiso de los actores forma parte del proceso de aseguramiento, que incluye una evaluación de si dicho compromiso es:

- a. exigido por la ley o en el diseño del proyecto
- b. se aplica en la práctica, y
- c. que los actores consideren que es eficaz.

# Nota de Orientación: Auditoría social

La revisión continua de las intervenciones de auditoría social es necesaria para determinar si están funcionando según lo previsto. Dichas revisiones también ayudarán a configurar los ajustes o las medidas correctivas que puedan ser necesarias para garantizar que se alcanzan los objetivos previstos.

## 6.2 Teoría de Cambio

En esta nota guía, se han proporcionado los ejemplos de Afganistán, Honduras, Malawi, Tailandia y Uganda que demuestran cómo la auditoría social puede ser un catalizador para la acción gubernamental. Los ejemplos han mostrado cómo la consecución de estos impactos suele implicar que un gobierno responda a las evidencias generadas por un programa de CoST. Por ejemplo, un gobierno puede mejorar un proyecto de infraestructura específico o introducir una reforma sectorial más amplia que mejore los resultados de las nuevas inversiones sobre la base de:

- ver las evidencias en un informe de aseguramiento de CoST;
- responder a las cuestiones planteadas por los ciudadanos en reuniones comunitarias, debates radiofónicos públicos o foros similares;
- utilizar directamente los datos divulgados para identificar las áreas susceptibles de mejora.

La [Teoría de Cambio de CoST](#) muestra la naturaleza interconectada y compleja de cómo se produce el cambio. Al situar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el centro, podemos enfocarnos en las distintas formas en que pueden lograrse y en las vías hacia el impacto. La teoría del cambio muestra algunas de las formas en que el cambio se produce para mejorar la calidad de la infraestructura pública (es decir, que se construye con las especificaciones requeridas y que satisface las necesidades del usuario final), su efectividad (presta el servicio esperado) y la eficiencia de la entrega (se entregó a tiempo y dentro del presupuesto).

Las respuestas de los gobiernos también pueden verse influidas por el diálogo informal con el grupo de múltiples actores y / o por la presión externa de los medios de comunicación, el sector privado o la sociedad civil. Estas partes interesadas suelen plantear sus preocupaciones al gobierno después de asistir a la presentación de un informe de aseguramiento, una reunión comunitaria, una sesión de formación u otra actividad de CoST.

Las vías de cambio y los impactos potenciales pueden variar de un país a otro debido a las diferentes condiciones políticas y socioeconómicas. Por lo tanto, es importante desarrollar una teoría del cambio que ayude a identificar las vías de cambio para reflejar el contexto. Para ayudar a comprender la relación entre las actividades, los resultados y los impactos, también es importante captar las condiciones propicias necesarias para atribuir a las actividades de CoST el cambio a medio y largo plazo que puede potenciarse gracias al efecto catalizador del enfoque de CoST. También es necesario un conjunto de supuestos para maximizar los posibles resultados e impactos.

## 6.3 Plan de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje de la Responsabilidad Social (MEAL)

El desarrollo y la aplicación de un plan MEAL de auditoría social es un paso importante para reforzar las capacidades de los usuarios de los datos, mejorar la captación y el uso de la información de CoST, fomentar la concienciación sobre los resultados previstos y promover el aprendizaje. El plan debe identificar claramente:

- los problemas específicos del proyecto que deben abordarse, como los persistentes excesos de tiempo y costos;
- el grupo o grupos destinatarios que pueden hacer uso de la información convincente, por ejemplo, una compañía de teatro local; y
- resultados e impactos previstos, plazos, responsabilidades y fuentes de datos.

Esta tabla muestra un modelo de plan de monitoreo y evaluación de la auditoría social.

PROBLEMA DE AUDITORÍA SOCIAL	AUDIENCIA META	INTERVENCIÓN CLAVE	INDICADOR DEL RESULTADO	INDICADOR DE IMPACTO	PARA CUÁNDO	PERSONA RESPONSABLE	FUENTES DE LOS DATOS / MEDIOS DE VERIFICACIÓN

### 6.4 Indicadores de auditoría social

Un plan MEAL debe ir acompañado de una herramienta adecuada de recopilación de datos con indicadores y preguntas clave para facilitar la recopilación de datos relevantes que ayuden a identificar si se ha producido un cambio, cómo y en qué medida.

Las preguntas podrían incluir:

- ¿Qué problemas se han detectado en los informes de aseguramiento de CoST o a través de otras fuentes?
- ¿Quiénes son los responsables de la toma de decisiones mejor situados para abordar esos problemas, y los posibles usuarios de los datos capaces de influir en esos responsables?
- ¿A qué público van dirigidos los mensajes de auditoría social?
- ¿Qué actividades de auditoría social se van a llevar a cabo?
- ¿Son las herramientas y actividades adecuadas a los contextos social, político y económico?
- ¿Qué cambios basados en la teoría del cambio se esperan de cada intervención de auditoría social?
- ¿Cómo se medirá y documentará el éxito?
- ¿Cómo se documentarán y comunicarán los logros y las lecciones aprendidas y a quién?



Una estudiante universitaria completa su formación en auditoría social en Guatemala

### 6.5 Aprendizaje / Acción informada

Uno de los principales objetivos del monitoreo y la evaluación de la auditoría social es comprender mejor qué funciona y qué no y en qué circunstancias. Esto permite ajustar las intervenciones de auditoría social al contexto. Por ejemplo, CoST ha aprendido que, en algunos entornos de baja tecnología, especialmente en África, los compromisos en persona son más eficaces que la comunicación en línea. También se ha comprobado que, a veces, una combinación de diferentes enfoques de las auditorías social puede ser más eficaz que uno solo.

Por lo tanto, el éxito del monitoreo y la evaluación de las herramientas y los enfoques de auditoría social debe informar el proceso de:

Identificar los mensajes y las herramientas que son eficaces, con quién y en qué contexto;

- Identificar las herramientas y los enfoques que no funcionan; y
- Formular ajustes basados en el aprendizaje de la experiencia.

## 7. Conclusión

La auditoría social es una característica crucial de CoST que pretende salvar la brecha entre los temas, la acción y el impacto mediante el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos y otros actores. Esto se consigue mediante información, herramientas y enfoques que ayuden a pedir cuentas a los funcionarios públicos, los políticos y los proveedores de servicios por su conducta y rendimiento a la hora de identificar y entregar infraestructura que satisfaga las necesidades de la gente. Los distintos enfoques y herramientas funcionan de forma diferente en distintos contextos y con distintos grupos de destinatarios, por lo que es necesario revisar y ajustar constantemente el enfoque adoptado.

.....



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands