

Una historia de transparencia en infraestructura: Navegar por el clima político de Guatemala para mejorar la transparencia de la infraestructura pública

CoST, la Iniciativa para la Transparencia en la Infraestructura, promueve la transparencia, la participación y la responsabilidad en la ejecución de proyectos de infraestructuras. Lo hace a través de un enfoque cuádruple de trabajo con múltiples partes interesadas, publicación de datos (divulgación), una revisión independiente conocida como estudio de aseguramiento CoST y responsabilidad social. Este enfoque permite la transparencia mediante la publicación de datos sobre infraestructura pública y la rendición de cuentas mediante el uso de esos datos.

Guatemala se convirtió en el primer país latinoamericano en unirse a CoST durante la fase piloto de la iniciativa en diciembre de 2010. A pesar de operar en un entorno político a menudo volátil y en un contexto altamente corrupto -incluida la detención del entonces presidente Otto Pérez Molina y de su vicepresidenta Roxana Baldetti por acusaciones de fraude-, la transparencia de la infraestructura pública ha mejorado significativamente.

Esta historia de la transparencia en la infraestructura pública examina cómo el Grupo Multisectorial (GMS) de CoST Guatemala y la Secretaría Nacional han influido, a pesar del contexto, en las reformas que han ayudado a institucionalizar la transparencia en el sector, permitiendo la publicación de datos sobre 40.736 proyectos de infraestructuras de más de 300 entidades adjudicadoras.



Visita de revisión independiente (garantía) de CoST Guatem

Aspectos más destacados de CoST Guatemala

- ◆ El GMS y el equipo técnico de la Secretaría Nacional desempeñaron un papel fundamental a la hora de influir en la introducción de reformas graduales que han mejorado la transparencia de la infraestructura pública.
- ◆ Influyó en el establecimiento de un mandato legal que amplió los requisitos de publicación de datos de infraestructuras basados en [el Estándar de Datos de Infraestructura CoST](#) (CoST IDS) apoyando la publicación de datos sobre 40.736 proyectos de infraestructura desde agosto de 2014 hasta marzo de 2024, incluidos los sectores del transporte, la educación y salud.
- ◆ La transparencia ha aumentado: la cantidad media de datos publicados sobre un proyecto de infraestructura ha pasado del 10-13% del IDS de CoST en 2010 al 60-70% en 2023. El proceso de revisión independiente de los datos ha sido decisivo para poner de relieve las
- ◆ lagunas técnicas, financieras y jurídicas en el suministro de infraestructuras. El GMS (que incluye una fuerte representación del sector privado) ha sido fundamental
- ◆ para garantizar la continuidad y una voz en favor de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en un contexto políticamente inestable. CoST Guatemala se ha convertido en un centro multisectorial para el gobierno, el sector
- ◆ privado y la sociedad civil en el sector de las infraestructuras.

Influir en legislación que promueva la transparencia

Durante el proyecto piloto, CoST Guatemala se enfrentó a dificultades para acceder a los datos a pesar de la existencia de una Ley de Acceso a la Información (2008). La ley no detallaba cuáles documentos debían publicarse para cada proyecto, y las entidades pertinentes se negaban a publicar la información que se les exigía. Pero el destape de "Cooptación del Estado", un gran escándalo de corrupción, sirvió de plataforma para que el GMS abogara con éxito por reformas



Este escándalo político implicaba a una red criminal dirigida

por el Presidente y el Vicepresidente que recibía fondos ilícitos

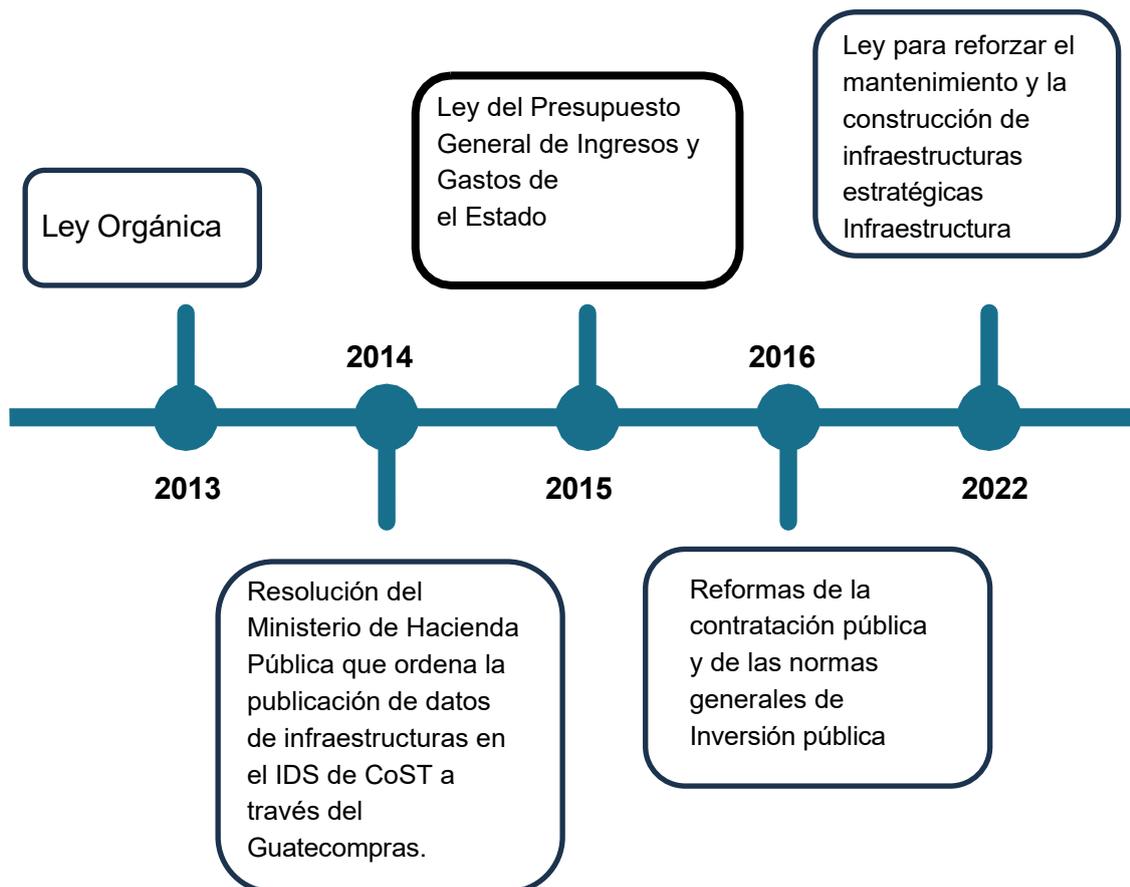
de un grupo de contratistas estatales para ayudar a financiar su campaña de 2011 con la promesa de que más adelante recibirían un trato preferente a la hora de obtener contratos estatales. El escándalo de corrupción aportó urgencia a los cambios propuestos para aumentar la transparencia.

Impacto de CoST:

La Ley de Contrataciones del Estado establece que la Dirección General de Contrataciones del Estado, adscrita al Ministerio de Finanzas Públicas, es el órgano encargado de administrar y regular el sistema. La Dirección también es responsable del funcionamiento y desarrollo del sistema central de información sobre contratación pública, Guatecompras. El GMS de CoST Guatemala persuadió al Gobierno para que modificara la Ley de Contrataciones Públicas y exigiera a los organismos públicos contratantes que publicaran los datos en Guatecompras, en consonancia con el IDS de CoST.

Este enfoque ha llevado al GMS a asegurar referencias explícitas al CoST IDS en una serie de fuentes que han fortalecido gradualmente los requisitos de transparencia para la infraestructura pública. Esto incluye la Ley Orgánica de Presupuesto en 2013, y la Resolución del Ministerio de Finanzas Públicas que ordena la publicación de puntos de datos de CoST IDS en Guatecompras en 2014. Esto también incluye La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado desde el año fiscal 2015; reformas a la Ley de Contrataciones del Estado 2016 ; Normas Generales de Inversión Pública en 2016 y Ley para Fortalecer el Mantenimiento y Construcción de Infraestructura Estratégica en 2022.

Calendario de las reformas



Impacto de CoST:

La reforma más significativa en la que influyeron el GMS y la Secretaría Local fue la Resolución del Ministerio de Finanzas Públicas (2014). Esto obliga a la publicación de 31 de los 40 puntos de datos del CoST Infrastructure Data Standard en Guatecompras y dos años más tarde, ganó aún más fuerza a través de un artículo específico que se incluyó en las Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado. El artículo especificaba que las entidades contratantes debían cumplir con el CoST IDS, lo cual debía reflejarse en sus informes de rendición de cuentas. Esto sería financiado por la Ley Orgánica de Presupuesto apoyando aún más las buenas prácticas y el control eficiente en la contratación y ejecución de obras públicas. Esto debe reflejarse en el informe de rendición de cuentas de cada entidad del país.



Reunión entre el Presidente Constitucional de la República de Guatemala, miembros del grupo Multisectorial y la Secretaría Nacional de CoST Guatemala, celebrada el 21 de mayo de 2024.

El grupo multisectorial y la Secretaría Nacional presionaron al nuevo Presidente de Guatemala, Bernardo Arévalo, para que propusiera una alianza estratégica a fin de que los mecanismos de CoST formen parte de un plan de trabajo integral que aumente la transparencia y la eficiencia de los proyectos de infraestructuras públicas en el país. Esto contribuirá a una mayor legitimidad de los procesos y facilitará el acceso a los responsables de la toma de decisiones.

La primera reunión entre el Presidente Constitucional de

la República de Guatemala, los miembros del Grupo Multisectorial y el Comité Nacional de Secretaría de CoST Guatemala, se celebró en mayo de 2024, el Presidente expresó la necesidad de institucionalizar aún más la transparencia de la Infraestructura, dentro de los sistemas, procesos y capacidades gubernamentales.

Influir en el gobierno abierto

CoST Guatemala continúa abogando por una mayor transparencia, incluyendo persuadir al Gobierno para que incluya la capacitación de funcionarios públicos sobre contratación abierta en infraestructura dentro del quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (OGP) del país con el apoyo de CoST Guatemala en 2023.

En recientes mesas redondas para debatir el próximo plan de acción de OGP, los participantes señalaron a CoST como el ejemplo más claro de éxito en la apertura de datos públicos en Guatemala y su presentación en formato consultable.

CoST Guatemala es miembro de un grupo de trabajo nacional para desarrollar una Política de Datos Abiertos a través de OGP e imparte cursos de formación especializados sobre el Estándar de Datos de Contratación Abierta (OC4IDS). Trabajar con otras agendas sectoriales como la OGP ha influido aún más en el ecosistema político del país para centrarse en la transparencia de las infraestructuras.

Representante de Red Ciudadana, organización sin ánimo de lucro que ha promovido los datos abiertos y OC4IDS

Algunos ejemplos son la creación de un grupo de trabajo con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Pública para realizar una auditoría social de las infraestructuras del sector sanitario y el trabajo en conjunto con el Ministerio de Medio Ambiente, que vincula el desarrollo de infraestructura pública con las evaluaciones de impacto ambiental. Desde entonces, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha recomendado la revisión independiente de 6 proyectos mediante el estudio de Aseguramiento de CoST. El Ministerio también designó personal para atender las solicitudes de información sobre diversos aspectos de los proyectos; participa mensualmente en las reuniones de aseguramiento; publicó los datos faltantes en la plataforma Guatecompras e inició un proceso de coordinación interna para agilizar el criterio de divulgación con las diferentes unidades ejecutoras de los proyectos de infraestructura de salud en Guatemala. Asimismo, el Ministerio incorporó un nuevo compromiso en el 6to Plan de Acción Nacional de OGP en Guatemala, para dar continuidad al trabajo iniciado en el 5to plan y manifestó su interés en recibir capacitación para su personal sobre transparencia en infraestructura.

Cambio de prácticas y comportamientos

El trabajo de CoST Guatemala también ha contribuido a importantes cambios en la práctica y el comportamiento sobre cómo se entregan los proyectos de infraestructura. Esto se ha logrado principalmente mediante la revisión independiente de 156 proyectos utilizando el proceso de aseguramiento de CoST, incluyendo los sectores de transporte, educación y salud, identificando brechas dentro del marco legal.



Captura de pantalla de Guatecompras en 2024

Impacto de CoST:

Entre los hallazgos de los informes de revisión (aseguramiento) independiente se incluye el uso de decretos de emergencia para eludir los procesos de licitación estándar y asignar proyectos a ciertos contratistas sin competencia. El ejemplo más notable de esta práctica fue la adjudicación del contrato del Puente de Belice en Ciudad de Guatemala, donde el GMS influyó en la anulación del contrato y el ahorro de 5 millones de dólares. El GMS también influyó en un decreto del año 2013 que descalificaba a las organizaciones no gubernamentales (ONG) del proceso de licitación, ya que personalidades influyentes estaban estableciendo ONG como medio para eludir la normativa de contratación pública.

Los informes también ponían sobre la mesa una pauta de vaguedad en el alcance de los proyectos de carreteras. Esto daba lugar a costes adicionales durante la ejecución, al tiempo que se evitaba el escrutinio del organismo regulador del país y la falta de detalles en torno a la construcción de hospitales de urgencias. Esto llevó a que la Ley de Contratación Pública de 2013 también exigiera a todas las entidades adjudicadoras que se aseguraran de que

Una parte interesada interna señaló numerosos fallos, entre ellos anomalías con documentos en blanco; múltiples ejemplos de proyectos muy grandes con sólo uno o dos licitadores. Todos ellos se detectaron a través del proceso [de CoST].

Representante de Red Ciudadana, organización sin ánimo de lucro que ha promovido los datos abiertos y OC4IDS

en un periodo de ocho meses tras la publicación de un informe de garantía de CoST. La carretera es una vía vital para que la comunidad local acceda a los mercados y a la asistencia sanitaria que podría cambiarles la vida. Este aumento significativo se consiguió gracias a las reuniones, la formación y las visitas sobre el terreno al proyecto que se llevaron a cabo conjuntamente con los directores de planificación de la unidad ejecutora (Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda), los supervisores, los contratistas y la gente de la comunidad.

presupuesto suficiente antes de la contratación. La Dirección de Carreteras también ha admitido que el carácter aleatorio de la garantía ha tenido un importante efecto disuasorio y ha propiciado una mejora sustancial de la ejecución de los proyectos.

También contribuyó a aumentar la publicación de información del 16% al 80% del IDS de CoST sobre el proyecto de carretera de Chichavac,

CoST Guatemala es un eje clave para el gobierno, el sector privado y la sociedad civil

CoST Guatemala se ha posicionado como un referente en buenas prácticas en el manejo de datos abiertos, para estudiantes universitarios de ingeniería civil, periodismo, gestión pública entre otros, como resultado de que reúnen a diferentes grupos.

Impacto de CoST:



(CoST) (Guatemala) (mesa redonda) (reunión)



Una de las sesiones de formación de CoST Guatemala

Entre ellos figuran líderes universitarios y comunitarios, periodistas, representantes de organizaciones sin fines de lucro, grupos de reflexión, la Embajada Británica, Usaid y centros de investigación.

Su trabajo incluyó mesas de diálogo que facilitaron numerosos espacios para que se produjera un sano debate sobre la contratación de infraestructura públicas en Guatemala. Uno de estos debates sirvió para divulgar los resultados del [séptimo informe de aseguramiento](#). Las discusiones de estos diálogos inauguraron mesas técnicas de trabajo en el sector de infraestructura pública. Los temas de los diálogos se plasmaron en un informe con diversas recomendaciones para una mejor gestión de la infraestructura pública en el país.

CoST Guatemala impartió formación sobre auditoría social en el departamento de San Marcos, centrándose en el uso de portales de datos como el Sistema Nacional de Inversión Pública y Guatecompras para evaluar si se habían publicado datos clave sobre proyectos relacionados con el agua potable y el alcantarillado. Los ciudadanos pudieron utilizar estos conocimientos para señalar los casos en los que faltaba información crítica relativa a presupuestos y estudios de viabilidad. También supervisaron la realización de evaluaciones de impacto ambiental.

CoST Guatemala promovió una alianza estratégica con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y firmó un convenio conjunto, que permitió a los centros regionales visitantes capacitar a 240 municipalidades del país en el IDS de CoST. Derivado del convenio firmado con la ANAM, alcaldes de muchas municipalidades de todo el país, participaron en la sesión plenaria del Congreso de la República, el día de la aprobación de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018, para que fuera aprobado como dictamen de la Comisión de Finanzas del Congreso, al incluir el CoST IDS dentro de esta normativa.

Importantes instituciones gubernamentales, como la Contraloría General de Cuentas de Guatemala, han utilizado los resultados de los informes de aseguramiento para cubrir lagunas de información en proyectos de infraestructuras que no han podido auditar. Los funcionarios del gobierno han podido **recurrir al IDS de CoST** cuando sus ministros se han negado a publicar ciertos documentos exigidos por la ley. En algunos casos en los que CoST ha realizado previamente el aseguramiento, su cumplimiento de **los requisitos de**

Las empresas del sector privado han **utilizado los informes de CoST para cotejar** la información relativa a los contratos, identificando en algunos casos información incorrecta. CoST Guatemala también ha **abordado la corrupción arraigada y ha impartido formación** sobre la apertura del mercado de la construcción, lo que ha atraído a muchos agentes del sector privado.

La sociedad civil ha participado en un programa de auditoría social. En 2020, CoST Guatemala formó a más de **570 representantes de la sociedad civil y de los medios de comunicación y a 180 estudiantes universitarios** en ocho regiones del país, **el 70% de los cuales eran mujeres**. Varios participantes supervisaron de forma independiente proyectos de infraestructuras con el apoyo de CoST Guatemala, ayudando a identificar problemas o anomalías.

CoST Guatemala es un eje clave para el gobierno, el sector privado y la sociedad civil

Impacto de CoST:

Hacer de la transparencia la

norma Ha sido un largo camino para mejorar la transparencia de las infraestructuras públicas en Guatemala. La clave ha sido la capacidad del GMS de navegar e influir en los distintos gobiernos para mejorar gradualmente el marco jurídico.

De cara al futuro, CoST Guatemala aprovechará las enseñanzas extraídas de las relaciones existentes para adoptar un enfoque sectorial más centrado en el diálogo con otros departamentos gubernamentales sobre las reformas en curso.

También se centrará en establecer un mejor sistema de seguimiento del cumplimiento del IDS de CoST con el apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas y seguir abogando por una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas en materia de infraestructuras en Guatemala.

Lecciones

- Las leyes y normativas no son estáticas. La historia de Guatemala muestra cómo se ha mejorado progresivamente el marco legal en los últimos 10 años, para ayudar a informar e integrar las nuevas tendencias de desarrollo y globales.
- Una incidencia eficaz puede tener éxito cuando se establece una sólida red de reformadores en el sector. CoST Guatemala ha establecido una sólida red de activistas en favor de la transparencia de las infraestructuras, trabajando con OGP, los equipos técnicos del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, instituciones terciarias y de desarrollo.
- Utilizar un enfoque multilateral puede ayudar a influir en las reformas para mejorar la transparencia de la infraestructura pública.
- Para lograr un cambio progresivo, el enfoque de CoST debe aplicarse al tiempo que se cuestiona el marco jurídico y político del país. De este modo se podrán identificar las lagunas en materia de divulgación. También es importante que todas las partes interesadas comprendan la ley para poder participar e informar eficazmente.



Estudiantes universitarios del programa de auditoría social de CoST Guatemala