

Del diagnóstico a la reforma: El Índice de Transparencia de la Infraestructura Una selección de estudios de caso en América Latina, África y Asia

A nivel mundial, cada año se invierten billones de dólares en infraestructura pública; sin embargo, hasta un 30 % de esta inversión se pierde debido a la corrupción y la mala gestión. La medición sistemática es fundamental para abordar este desafío: permite a los gobiernos, los inversionistas y los ciudadanos identificar vulnerabilidades, evaluar riesgos y fortalecer la rendición de cuentas.

El Índice de Transparencia en Infraestructura (ITI), desarrollado por CoST, responde a esta necesidad al proporcionar una evaluación integral de la transparencia con la que se planifica, contrata y ejecuta la infraestructura pública, hasta el nivel de la entidad contratante. Más allá de la medición, el ITI identifica deficiencias y ofrece recomendaciones prácticas para mejorar; asegurando que los hallazgos del ITI no sean solo diagnósticos, sino que también impulsen la acción.

EL ITI ofrece un análisis basado en datos que permite a la sociedad civil, los medios de comunicación y los gobiernos:

- exigir responsabilidades a las entidades contratantes;
- comparar el desempeño a lo largo del tiempo,
- facilitar el aprendizaje entre pares, e
- identificar prioridades concretas para las reformas de transparencia en infraestructura.

En todos los países donde se ha aplicado, los hallazgos del ITI se han traducido en reformas gracias a la colaboración de múltiples partes interesadas.

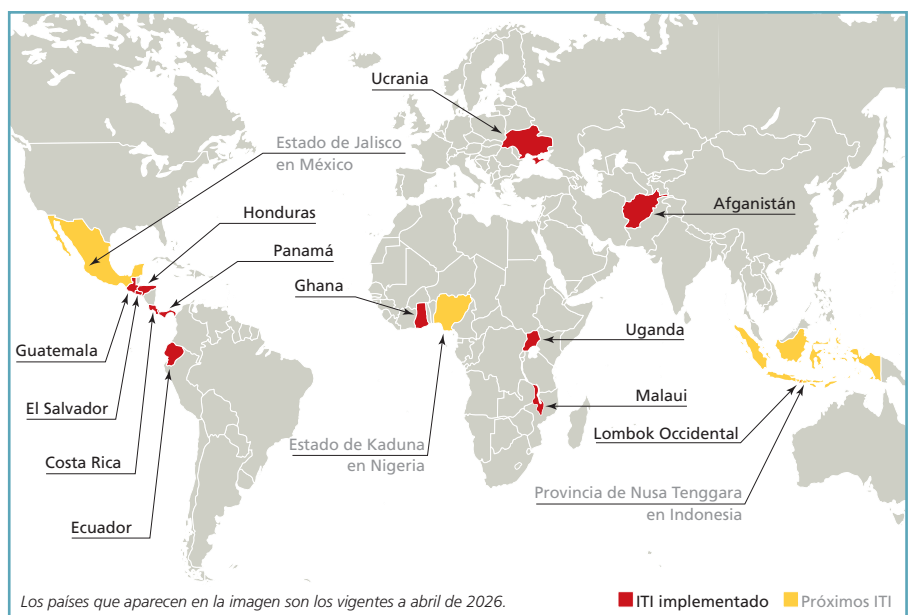
“Uno de los mayores beneficios del ITI es que ofrece recomendaciones claras y basadas en datos que los gobiernos pueden implementar directamente para mejorar la transparencia y la confianza pública.”

Aída Martínez Mórtola, directora nacional de CoST Panamá.

CoST — la Iniciativa para la Transparencia en Infraestructura — es una organización global sin fines de lucro líder que trabaja con gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para ayudar a garantizar que, cuando los gobiernos invierten en infraestructura, el proceso sea transparente, el dinero se utilice de manera eficiente y que la infraestructura construida satisfaga las necesidades de la comunidad.

El ITI evalúa los datos de infraestructura en función de:

- publicación de datos
- entorno propicio
- las capacidades y los procesos
- la participación ciudadana



Lecciones aprendidas:

Las experiencias en distintos países muestran que el Índice de Transparencia de Infraestructura (ITI) puede apoyar la reforma en diversos contextos, de lo cual surgen varias lecciones comunes:

1. El diagnóstico es una hoja de ruta para la reforma

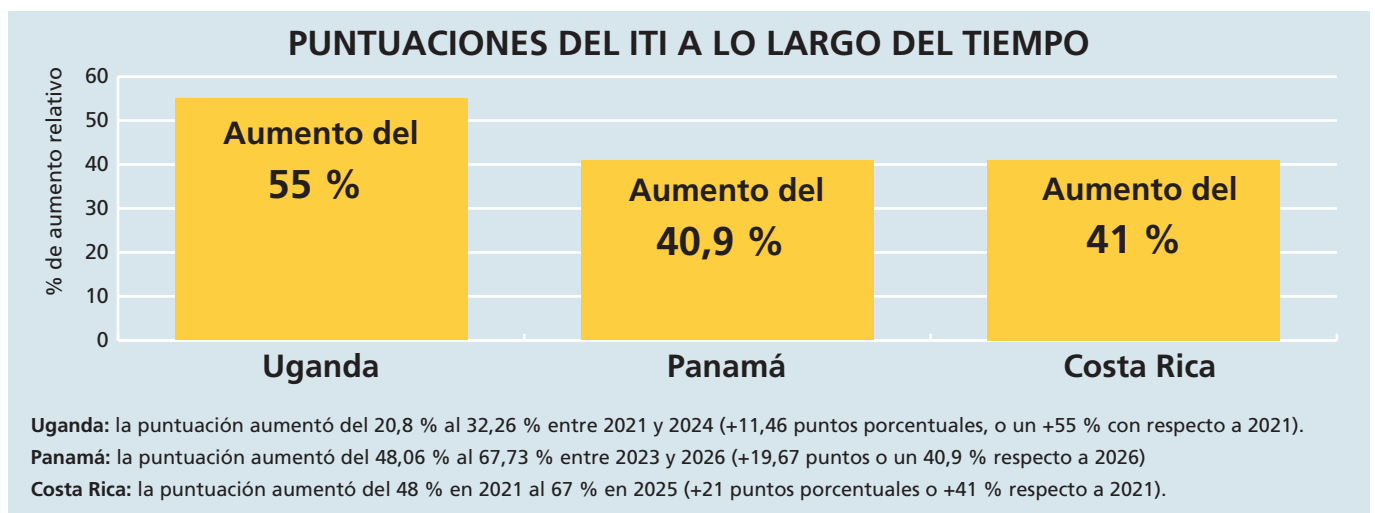
El ITI no solo mide la transparencia, sino que ayuda a los gobiernos a identificar prioridades concretas de actuación al poner de relieve las deficiencias en los marcos normativos, la capacidad institucional, las prácticas de publicación de datos y la participación pública. Esto proporciona a los líderes locales la información necesaria para organizar debates políticos fundamentados y alcanzar un consenso en torno a las reformas. En países como Ecuador y Costa Rica, estos datos han influido en los debates políticos nacionales y han contribuido a la adopción de reformas legislativas.

2. Persisten brechas entre los marcos de publicación de datos y la práctica

Muchos países cuentan con sólidos marcos normativos sobre el papel, pero el ITI pone de manifiesto deficiencias en la forma en que se publican los datos en la práctica, lo que los líderes pueden aprovechar para establecer prioridades e impulsar mejoras. En Panamá, esto condujo a la integración de las plataformas nacionales de transparencia y al seguimiento automatizado de la publicación de datos de proyectos. Por su parte, en Lombok Occidental (Indonesia), el ITI apoyó el desarrollo de un portal de datos de infraestructura y un panel analítico centralizados y gestionados a nivel local.

3. Medir los avances mantiene el impulso de la reforma

La repetición del ITI permite a los gobiernos hacer un seguimiento de las mejoras y evaluar si las reformas están dando resultados. Al comparar el desempeño a lo largo del tiempo, en Uganda, Costa Rica y Panamá, el ITI ayudó a mantener el impulso de la reforma y la rendición de cuentas, al tiempo que generó nuevas ideas para fortalecer la transparencia.



Estas lecciones aprendidas se ilustran en los estudios de caso, donde la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (ITI) está impulsando reformas a través de vías diferentes pero complementarias. En **Ecuador** y **Panamá**, está fortaleciendo la transparencia a nivel sistémico al mejorar la visibilidad de los datos de infraestructura e integrar plataformas para permitir prácticas más coherentes y exigibles, lo que a su vez está empezando a poner de manifiesto nuevos riesgos y

cuestiones. En **Lombok Occidental**, Indonesia, la atención se ha centrado en fomentar la apropiación local y permitir un uso más activo de los datos en la planificación y la supervisión. Mientras que en **Uganda** y **Costa Rica**, la aplicación reiterada del ITI está reforzando la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la adopción en todo el gobierno al respaldar una prestación de servicios más receptiva y una reforma sostenida e iterativa a lo largo del tiempo.



Ecuador

La evaluación de la Iniciativa para la Transparencia de la Infraestructura (ITI) en Ecuador observó inconsistencias en la publicación de información, junto con una alineación limitada con los estándares

internacionales y dificultades en la coordinación interinstitucional.

En respuesta a ello, para fortalecer la forma en que se publica, utiliza y gestiona la información sobre infraestructura, Ecuador está:

1. Fortaleciendo la publicación de datos de infraestructura mediante herramientas de CoST:

Ecuador desarrolló la [plataforma de datos públicos CoST Ecuador](#), alineada con el estándar internacional de datos de CoST (OC4IDS), mejorando la forma en que se publica, accede y comprende la información de los proyectos.

La plataforma de datos sobre infraestructura de **Ecuador** incluye información sobre más de **32 000** proyectos de infraestructura pública, lo que representa una inversión de **9300 millones de dólares** desde **2020**

Al integrar datos estandarizados y herramientas geospaciales, esto está ayudando a que la actividad del mercado —incluido dónde se gasta el dinero público y quién se adjudica los contratos— sea más visible tanto para los usuarios técnicos como para los no técnicos.

Esto, a su vez, está planteando nuevas preguntas sobre quién es, en última instancia, el propietario y quién controla algunas de estas empresas, especialmente cuando pueden existir vínculos políticos ocultos o conflictos de intereses. Aunque se ha introducido un registro de beneficiarios finales, aún no se utiliza de forma generalizada.

Como resultado, los datos que se publican actualmente en el marco del ITI están empezando a poner de relieve dónde se necesita mayor transparencia para

“ El ITI ha desempeñado un papel fundamental a la hora de ayudar a Ecuador a pasar de iniciativas aisladas en materia de transparencia a un enfoque más estructurado y basado en datos.”

Andrés Altamirano, coordinador del Observatorio de Contratación Pública de Ecuador – Fundación Ciudadanía y Desarrollo y director de CoST Ecuador.

comprender mejor riesgos como la colusión o los conflictos de intereses. Para llevar la reforma al siguiente nivel, Ecuador planea trabajar con CoST para desarrollar un registro público de beneficiarios finales.

2. Incorporación de los datos abiertos en la contratación pública y los marcos de gobernanza nacional:

Las reformas a la Ley Orgánica de Contratación Pública han integrado los principios de los datos abiertos en el sistema centralizado de contratación electrónica de Ecuador, estableciendo la contratación abierta como política rectora. El papel de CoST Ecuador también se ha formalizado dentro del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2024–2028, liderado por la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) del gobierno.

En conjunto, estas reformas marcan un cambio hacia un enfoque más institucionalizado y de todo el gobierno, que reduce la fragmentación y está comenzando a revelar cómo opera el mercado en la práctica, lo que apoya una mejor identificación de los riesgos y futuras reformas específicas.





Lombok Occidental, Indonesia

En Lombok Occidental, el ITI identificó deficiencias en la disponibilidad de información sobre infraestructura a lo largo del ciclo de vida del proyecto, un uso limitado de los estándares de

datos abiertos y recomendó mejoras en el portal de publicación de datos, junto con una mayor capacidad institucional para la publicación y gestión de datos.

En respuesta, el Grupo de múltiples partes interesadas de CoST en Lombok Occidental dio prioridad a las reformas para mejorar los sistemas de datos y la capacidad institucional, incluyendo:

1. Fortalecimiento del uso de datos sobre infraestructura: Se consolidaron alrededor de 2000 registros de información sobre proyectos en el portal INTRAS, creando así una fuente más completa y accesible de datos sobre infraestructura. Se capacitó a los funcionarios gubernamentales en el ingreso de datos y en los estándares de datos, mejorando la calidad y la coherencia de la información publicada, mientras que se introdujo un panel analítico para ayudar a las instituciones a interpretar y utilizar mejor los datos para la planificación y la supervisión.

En conjunto, estos cambios están comenzando a respaldar un uso más sistemático de los datos de infraestructura

en la toma de decisiones y a mejorar la capacidad de las instituciones y las comunidades para supervisar los proyectos de manera más eficaz.

2. Institucionalización y sostenibilidad de la publicación de datos: El portal INTRAS se trasladó de un servidor externo a uno de propiedad y alojamiento exclusivos de la Agencia de Comunicaciones del Gobierno de Lombok Occidental, lo que reforzó la apropiación institucional. Esto se ve reforzado por la Ley del Regente n.º 19 de 2023, que exige la publicación de datos de infraestructura a través de INTRAS utilizando el estándar internacional de datos de CoST. En conjunto, estas reformas están ayudando a que Lombok Occidental avance hacia un sistema de mayor propiedad local y gestión más consistente, con un mayor uso de los datos de infraestructura para la planificación y la supervisión.

“ El Índice de Transparencia en Infraestructura (ITI) ayuda a los organismos gubernamentales regionales (OPD) de Lombok Occidental a sensibilizar y llegar a la comunidad en lo que respecta al desarrollo de la infraestructura pública”

H. Akhmad Saikhu, secretario regional de Lombok Occidental y exdirector del Grupo Multisectorial de Lombok Occidental.





Costa Rica

El primer ITI de Costa Rica se completó en 2021 y puso de manifiesto deficiencias clave en la disponibilidad de datos sobre infraestructura a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, así como en los mecanismos de participación

ciudadana. En respuesta a los resultados de sucesivas evaluaciones del ITI, CoST Costa Rica y sus socios implementaron una serie de reformas centradas en el fortalecimiento de la capacidad institucional, los sistemas y procesos, y el marco legal, incluyendo:

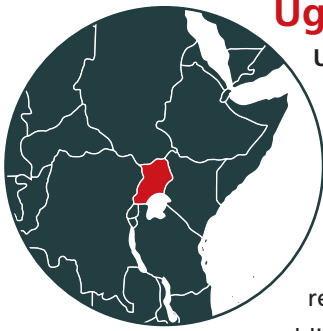
- **Desarrollo de una plataforma nacional de datos sobre infraestructura:** A partir de las deficiencias identificadas a través del proceso del ITI, se ha puesto en marcha una plataforma nacional de datos sobre infraestructura basada en el estándar internacional de datos de CoST (OC4IDS). Al reunir en un solo lugar los datos de todo el ciclo de vida del proyecto, está mejorando la forma en que tanto el gobierno como las partes interesadas externas pueden acceder a la información sobre las obras de infraestructura y utilizarla.
- **Fortalecimiento de la capacidad institucional:** A través de iniciativas vinculadas al ITI, se capacitó a las partes interesadas sobre el estándar internacional de datos de CoST (OC4IDS) y se compartieron buenas prácticas, lo que condujo a una mayor transparencia en todas las entidades contratantes. La Comisión Nacional de Emergencias mejoró la publicación y el seguimiento de datos, la Universidad Estatal a Distancia reforzó la gestión de documentos y los procedimientos internos para mejorar la difusión y el acceso a la información, y el Poder Judicial introdujo capacitación en transparencia y una plataforma de datos abiertos OC4IDS. En conjunto, estas acciones demuestran cómo los gobiernos están utilizando los hallazgos del ITI para impulsar mejoras prácticas en la forma en que se publican los datos de infraestructura y se utilizan para la toma de decisiones.
- **Fortalecimiento del marco jurídico y normativo:** Las conclusiones de la Iniciativa Transparencia Internacional (ITI) se han debatido en los foros nacionales de políticas, lo que ha contribuido a las reformas de la Ley General de Contratación Pública (n.º 9986) en 2022 y de la Ley Marco de Acceso a la Información Pública (n.º 10554) en 2024. Estas reformas fortalecieron el entorno propicio para la transparencia en materia de infraestructura y aseguraron el impulso a pesar de los cambios en el liderazgo.
- **Aprovechar la participación pública para impulsar el cambio:** los resultados del ITI también se han difundido a través de los medios de comunicación, foros públicos y diálogos con las partes interesadas. Esto contribuye a mantener la presión sobre las instituciones para que mejoren la forma en que se publica la información sobre infraestructura.

Como resultado, Costa Rica mejoró el entorno propicio para una mayor publicación y uso de datos, lo que se refleja en el hecho de que su puntuación relativa en el ITI aumentó un **41 %** en cuatro años.



“ El ITI ha ayudado a identificar deficiencias clave en la transparencia de la infraestructura, al tiempo que ha apoyado a las instituciones para mejorar la forma en que se gestionan y publican los datos. Esto crea las condiciones necesarias para una toma de decisiones más informada, tanto dentro de las instituciones como por parte del público”

Estibaliz Pérez Pérez, especialista en políticas públicas e innovación y directora de CoST Costa Rica.



Uganda

Uganda llevó a cabo su primera evaluación del ITI en 2021 y repitió el ejercicio tres años después para hacer un seguimiento de los avances. El ITI inicial puso de relieve deficiencias en la publicación de datos, la

participación ciudadana y la capacidad institucional. Tras las reformas, la segunda puntuación de Uganda en el ITI registró un aumento relativo del 55 %, lo que demuestra el valor del ITI para identificar oportunidades de mejora, integrar la transparencia de manera más sistemática en todos los sectores y asegurar el compromiso de los responsables de la toma de decisiones.

En respuesta a las recomendaciones de ambos ITI, el Gobierno de Uganda, en colaboración con partes interesadas como la Oficina del Coordinador, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y la Autoridad de Contratación Pública y Enajenación de Bienes Públicos (PPDA), puso en marcha una serie de reformas, entre las que se incluyen:

1. Fortalecimiento del seguimiento del desempeño y la rendición de cuentas:

Se introdujeron nuevos sistemas para hacer un seguimiento de qué organismos publican información sobre proyectos de infraestructura y para señalar a aquellos que no lo hacen. El Ministerio de Obras Públicas y Transporte, a través de su Departamento Nacional de Carreteras (antes Agencia Nacional de Carreteras de Uganda), comenzó a publicar actualizaciones trimestrales sobre el desempeño de los proyectos viales, lo que aumentó la visibilidad de la ejecución de los proyectos para mejorar la rendición de cuentas.

“Nadie crece sin un ritmo de rendición de cuentas. El ITI de CoST es una excelente herramienta de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje para ampliar la sostenibilidad de la publicación de información sobre infraestructura”

Violet Jolly, Centro Africano para la Libertad de Información (AFIC) y asistente de proyectos de CoST Uganda.

2. Mejora de los mecanismos de participación y retroalimentación del público:

El Departamento Nacional de Carreteras también estableció mecanismos bidireccionales para recopilar y responder a las quejas del público sobre la infraestructura, incluyendo Comités de Gestión de Quejas en todos los proyectos viales. Fortalecer la comunicación entre el gobierno y el público de esta manera está ayudando a crear ciclos de retroalimentación más estructurados, mejorar la capacidad de respuesta a las inquietudes de los ciudadanos y alinear mejor la ejecución de la infraestructura con las necesidades locales.

El ITI en Uganda está contribuyendo a que el diagnóstico se traduzca en mejoras prácticas sobre el terreno, incluyendo la forma en que se ejecutan los proyectos.

En Kampala, los resultados de la primera ITI pusieron de manifiesto los riesgos de seguridad asociados a las bocas de alcantarillado abiertas en zonas propensas a las inundaciones. En respuesta a ello, las autoridades municipales instalaron señales de advertencia y paneles informativos en lugares de alto riesgo en Nakawa y Bugolobi, lo que también dio lugar a la implementación de medidas similares en otras divisiones.]

Al reforzar los mecanismos de rendición de cuentas, facilitar la participación ciudadana y supervisar si los organismos publican la información sobre los proyectos, se está logrando una supervisión y una capacidad de respuesta más coherentes en todas las instituciones.





Panamá

El ITI en Panamá ayudó a **identificar oportunidades para fortalecer** el marco regulatorio, aumentar la disponibilidad de la información sobre los proyectos durante la fase de construcción, y mejorar la participación ciudadana. Además, el ITI descubrió que los datos de la plataforma de transparencia «Panamá en Obras» se subían manualmente, lo que generaba ineficiencias, y que existían importantes discrepancias entre «Panamá en Obras» y «PanamaCompra», la plataforma de contratación pública.

“El ITI ha sido una herramienta clave para identificar deficiencias concretas en el ecosistema de transparencia de la infraestructura de Panamá y convertirlas en reformas viables. El ITI no solo ha mejorado la disponibilidad y la calidad de los datos, sino que también ha fortalecido la coordinación entre instituciones y ha aumentado la rendición de cuentas.”

Aída Martínez Mórtola, directora nacional de CoST Panamá.

En respuesta a ello, la Dirección General de Contratación Pública colaboró con CoST Panamá para poner en marcha una serie de reformas destinadas a fortalecer los sistemas de datos sobre infraestructura, mejorar la coordinación y desarrollar la capacidad institucional:

1. Fortalecimiento del marco normativo:

La [Resolución n.º DGCP-758-2023](#) estableció que los datos de los proyectos de infraestructura en «Panamá en Obras» deben publicarse de conformidad con el estándar internacional de datos (IDS) de CoST. Esto proporciona una base más clara y coherente para la publicación de datos y permite a la Dirección General de Contratación Pública supervisar sistemáticamente y exigir responsabilidades a las entidades adjudicadoras.

2. Mejorar la integración de datos entre las plataformas de compras:

La plataforma de datos de infraestructura «Panamá en Obras» se ha interconectado con la plataforma de contratación pública «PanamáCompra», lo que ha automatizado la transferencia de datos de los proyectos y ha reducido las discrepancias entre sistemas. Esto mejora la coherencia de los datos publicados y reduce la dependencia de la introducción manual de datos, lo que facilita a las autoridades la gestión y el seguimiento de la información a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos.

La recopilación de estos datos también está proporcionando una visión más clara de cómo funciona el mercado de la infraestructura. Esto está empezando a plantear dudas sobre quién, en última instancia, es propietario y controla las empresas adjudicatarias, especialmente cuando pueden existir vínculos políticos ocultos o riesgos de colusión. Si bien Panamá ha establecido un marco legal para un registro de beneficiarios finales en virtud de la Ley 129 (2020), este aún no es de acceso público. Como resultado, los datos están comenzando a poner de relieve dónde se necesita mayor transparencia, y Panamá planea trabajar con CoST para vincular mejor los datos de infraestructura y de beneficiarios finales.



3. Fomentar una cultura de transparencia de datos en todo el gobierno:

Las entidades encargadas de la infraestructura y los municipios, en colaboración con la Asociación de Alcaldes de Panamá, recibieron capacitación sobre el estándar internacional de datos CoST y sobre cómo gestionar la información de los proyectos. Un sistema automatizado de monitoreo en Panamá en Obras permite ahora a la Dirección General de Contratación Pública identificar qué entidades no están actualizando los datos de los proyectos, lo que ayuda a exigirles rendición de cuentas.

4. Apoyo a la implementación y la sensibilización:

Se llevaron a cabo talleres conjuntos y reuniones individuales con las entidades contratantes para comunicar las conclusiones del ITI y crear conciencia sobre reformas de transparencia más amplias, lo que contribuyó a forjar un entendimiento común, mejorar la comunicación entre instituciones y fomentar una mayor aceptación de la implementación en todo el gobierno.

En Panamá, el ITI ha contribuido a convertir las deficiencias identificadas en reformas prácticas que están transformando la forma en que se gestionan los datos sobre infraestructura. Al interconectar plataformas e introducir un sistema de monitoreo automatizado, las instituciones ahora están en mejores condiciones de rastrear, verificar y actuar en función de la información de los proyectos. Los resultados hablan por sí solos, con un aumento relativo del 40,9 % en su puntuación del ITI en un plazo de tres años.



De cara al futuro

Los estudios de caso incluidos en este informe muestran cómo se está utilizando el Índice de Transparencia en Infraestructura (ITI) no solo para identificar deficiencias, sino también para impulsar reformas prácticas en la forma en que se planifica, ejecuta y supervisa la infraestructura. A partir de esta experiencia, cualquier gobierno o región puede aplicar el ITI utilizando [las herramientas y las orientaciones de acceso abierto de CoST](#).

CoST está apoyando actualmente la expansión del ITI a través de esfuerzos coordinados a nivel regional y global, lo que permite a los países comparar su desempeño, aprender unos de otros y acelerar las reformas. El [sitio web del ITI](#) facilita la comparación de resultados y el seguimiento del progreso a lo largo del tiempo, lo que refuerza su valor como herramienta para la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

Con el tiempo, los cambios impulsados por las recomendaciones del ITI contribuyen a obtener mejores resultados: una infraestructura que se ejecuta de manera más eficaz, servicios que satisfacen mejor las necesidades públicas y una mayor confianza en cómo se utilizan los recursos públicos.

Si está interesado en aplicar al ITI u obtener más información, póngase en contacto con:

CoST@infrastructuretransparency.org