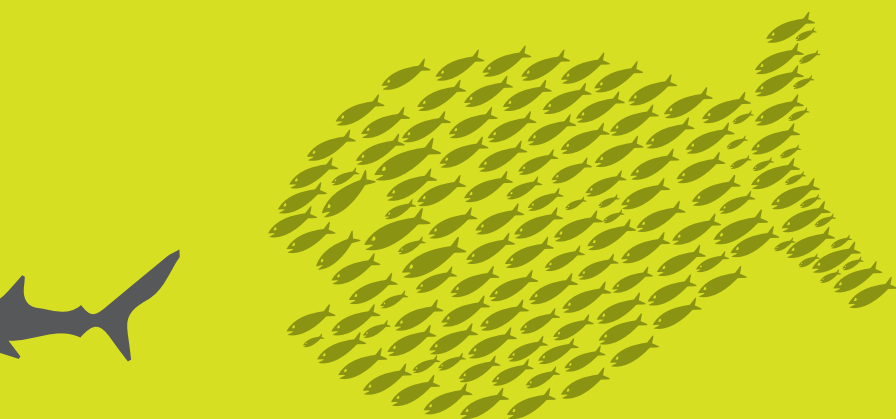


# CONTRATACIONES ABIERTAS\*

UNA GUÍA PARA PROFESIONALES POR PROFESIONALES



Open Contracting Partnership

Contrataciones Abiertas: Una guía para profesionales por profesionales es una coedición de la Alianza para las Contrataciones Abiertas con Transparencia Mexicana.



# Índice

<i>Introducción</i> .....	7
<i>Visión general</i> .....	17
<i>Entendiendo los conceptos básicos</i> .....	25
<i>Análisis del contexto</i> .....	45
<i>Participación constructiva</i> .....	53
<i>Monitoreo, Análisis y Generación de Reportes</i> .....	63
<i>Cerrando el círculo</i> .....	95
<i>¿Cómo sabemos que estamos cambiando las cosas?</i> .....	101
<i>Resumen general</i> .....	111
<i>Realidad + Riesgos</i> .....	115
<i>Las dinámicas de la contratación abierta</i> .....	127
<i>Entorno propicio</i> .....	139
<i>¿Cómo lo mantenemos en funcionamiento?</i> .....	147
<i>¿Qué sigue?</i> .....	157
<i>Conclusión</i> .....	161
<i>Participantes</i> .....	163
<i>Colaboradores</i> .....	165
<i>Glosario</i> .....	166
<i>Recursos</i> .....	175



# *Introducción*



# Introducción

Hablando en serio, ¿qué tan seguido lee usted los ‘términos y condiciones’ antes de aceptar algo en línea? ¿Qué tan detenidamente lee la jerga jurídica antes de firmar sobre la línea punteada?

La mayoría de nosotros probablemente no lo hace - sin duda hay por ahí numerosos contratos que simplemente no leemos.

Los contratos públicos también son nuestros contratos, ¡sólo que son firmados por el gobierno en nuestro nombre! Estamos obligados por estos contratos y normalmente no tenemos la oportunidad de leerlos - aún menos de participar en el momento de darles forma. De un plumazo, millones de dólares son destinados a un proyecto de carreteras o a contratar a mil maestros de escuelas públicas. ¿Está usted enterado de esos contratos? Y después de que son firmados, ¿sabe usted si los compromisos de los contratos alguna vez se materializan?

¿Por qué son importantes las contrataciones?

Los gobiernos gastan un monto estimado de 9.5 billones de dólares en contratos, y según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a nivel mundial los gobiernos gastan un promedio de 13-20% de sus presupuestos suministrando bienes y servicios básicos por medio de contratos. Desafortunadamente, la mayor parte de la información relacionada con dichos contratos permanece oculta al escrutinio público, muchos contratos se manejan de manera deficiente, y a menudo, los ciudadanos no ven los beneficios de estas enormes inversiones. Al fin y al cabo, toda contratación que no sea abierta socava el desarrollo para todos.

# Contrataciones Abiertas

*(Open Contracting)*

Para evitar tal erosión, es posible y necesario crear nuevas reglas bajo cuyo mandato las contrataciones públicas incluyan mecanismos para una divulgación y una participación efectivas. Enfatizamos esta idea: **divulgación + participación**. Estos dos conceptos abarcan la esencia de la contratación abierta. Al aplicarse al proceso de contratación en su totalidad – desde la planeación hasta la ejecución y el cierre del contrato - las contrataciones abiertas fortalecen la rendición de cuentas y la confianza entre los diversos actores que intervienen en el proceso y en última instancia contribuye a un mejor desempeño contractual y a mejores resultados de desarrollo para todos.

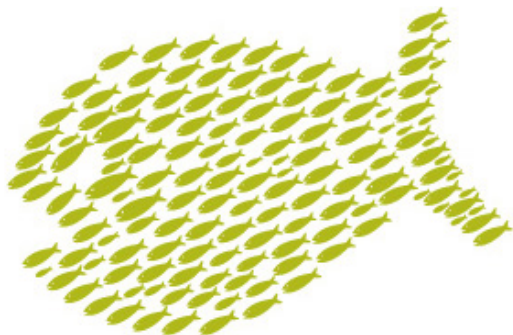
En el pasado, personas interesadas en el tema provenientes del gobierno, del sector privado, y de la sociedad civil en muchos países han trabajado aisladamente con intención de “abrir” las contrataciones. Pero es difícil pelear uno solo contra el tiburón que representa la contratación deficiente.



¡Sólo juntos podemos hacer que las contrataciones abiertas se vuelvan realidad!







Recientemente, personas interesadas en la contratación abierta se han unido como un banco de peces, creando un movimiento emergente a escala global para fomentar una cultura y un entorno que propicie una amplia divulgación de las contrataciones y una amplia participación en ellas. Como comunidad, nuestra meta es fortalecer mutuamente nuestras capacidades para alcanzar ese objetivo.

En junio de 2013 dieciséis de nosotros nos reunimos para compartir conocimientos y experiencias derivadas de nuestro trabajo en contrataciones abiertas en diferentes continentes. Así, nos acercamos desde nuestros diferentes contextos y formaciones para servir a una pasión común en aras de mejorar los resultados de las contrataciones públicas.

## ***El Libro***

El resultado de esa reunión es este libro que tiene a la vista, escrito por profesionales para profesionales. El libro fue escrito en un Book Sprint (Ejercicio de producción editorial conjunto, rápido y corto) de cinco días cuyo fin fue publicar de manera colaborativa una guía sobre contrataciones abiertas. El acercamiento participativo que se adoptó para desarrollar este libro es una muestra del tipo de participación colaborativa que

debe formar parte integral del proceso de contratación abierta.

Este libro tiene como objetivo guiar e inspirar a otros en sus propios procesos de contratación abierta así como apoyar a la incipiente comunidad global de profesionales en torno a la contratación abierta.

## CONOCIMIENTOS, PERCEPCIONES Y LECCIONES

Nuestra guía se basa en lo que hemos aprendido como representantes de gobiernos, empresas del sector privado y de la sociedad civil, trabajando desde diferentes ángulos para promover la divulgación y la participación en contrataciones abiertas.

¿Qué es lo que hemos aprendido? A continuación presentamos algunas de nuestras principales *conclusiones*.

- ▶ ¡Las contrataciones abiertas son importantes para todos! Los contratos son un bien público que el gobierno firma en nuestro nombre. A todos nos deberían importar las contrataciones.
- ▶ Debemos cambiar nuestro enfoque y pasar de mejorar el proceso de contratación como meta en sí, a mejorar el desempeño de los contratos. A la gente le importan más los resultados; por ejemplo, a la mayoría de la gente le importa más la calidad de la carretera que se construyó que lo que dice el contrato por el que se construyó. En este sentido será más fácil ponerse de acuerdo entre diferentes personas si nos concentramos en el hecho de construir mejores carreteras.
- ▶ Capacidad, capacidad, capacidad. Debemos incrementar las capacidades de todos los actores para asegurarnos de que los contratos puedan ser cumplidos. En el pasado, solíamos concentrarnos de manera un tanto miope en la corrupción. Las contrataciones abiertas se centran más bien en el



desarrollo de capacidades – en cómo podemos fortalecer nuestras habilidades para impulsar el cambio.

- ▶ Información es poder; y es poderosa sin importar en qué entorno se trabaja - tenga o no uno acceso directo a la información de las contrataciones. Hay muchas formas de obtener información, y esto incluye canales informales que fortalecerán nuestros esfuerzos en contrataciones abiertas.
- ▶ Las contrataciones abiertas van más allá de los contratos. Se trata también de generar confianza en personas que a menudo tienen intereses divergentes: acercarse a las partes interesadas desde el inicio, invertir en las relaciones y trabajar en colaboración con los demás a lo largo del proceso, son elementos esenciales de las contrataciones abiertas.
- ▶ ¡El monitoreo y los reportes no bastan! Podemos invertir mucho tiempo en monitorear, pero esto debe llevar a acciones concretas que resuelvan los problemas identificados durante el monitoreo, es decir, debemos cerrar el círculo.
- ▶ La información pertinente sobre los contratos así como la gestión y documentación de datos y registros, son temas fundamentales durante el proceso de contratación.

A lo largo de este libro encontrará conocimientos y percepciones de todos los que participamos en este Book Sprint. Nuestras lecciones apenas empiezan a rascar la superficie del amplio conocimiento que existe en torno a las contrataciones abiertas. Esperamos que se sienta inspirado para seguir contribuyendo.

## **DESTINATARIOS**

Hemos escrito este libro para cualquiera que se interese en las adquisiciones y contrataciones públicas. La idea es que

las personas interesadas - provenientes de dependencias públicas o de la sociedad civil, instituciones públicas de supervisión tales como instituciones superiores de auditoría, los poderes legislativo o judicial, empresas privadas y gremios profesionales o sectoriales, y otros - entiendan de manera más clara las formas en que pueden involucrarse en actividades que promuevan contrataciones abiertas en sus respectivos países, contextos y entornos, así como qué elementos se deben tomar en cuenta en el momento de involucrarse en este tipo de actividades. Esta guía será de gran ayuda particularmente para aquellos interesados en mejorar el monitoreo en la fase de adjudicación de contratos y de su ejecución.

## **LO INVITAMOS A UNIRSE A LAS CONTRATACIONES ABIERTAS**

En este espíritu, lo invitamos a que nos acompañe. Inspirados por nuestros conocimientos y nuestras percepciones y apoyados por nuestra comunidad, esperamos que use este libro, haga contrataciones abiertas y ayude a difundir la práctica de las mismas. ¡Venga y nade con nosotros!







*Cómo Hacerlo*





# Visión general

Comencemos.

Es hora de hablar sobre las maneras en que las personas interesadas pueden involucrarse en las contrataciones abiertas a nivel de su comunidad y país. Primero, reflexionemos un minuto sobre la ‘teoría del cambio’ para las contrataciones abiertas. Esta teoría se basa en la idea de que la divulgación y la participación en contrataciones públicas provocan un mejor desempeño contractual y mejores resultados de desarrollo. La siguiente ilustración muestra esta dinámica:



De manera general, el punto de partida para iniciar un proceso de contratación abierta se basa en la **capacidad** que tengan de las diferentes partes involucradas y en los **incentivos** que tengan para participar. Así, el fortalecimiento de las capacidades y el reconocimiento exhaustivo de diferentes incentivos representan prioridades permanentes para impulsar las contrataciones abiertas.

En este sentido, promoviendo la **divulgación** o revelación de información contractual y creando oportunidades para

la **participación** de las partes interesadas, el proceso de contratación abierta fomenta una participación colaborativa entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, que ayudará a mejorar la **rendición de cuentas** en la toma de decisiones y contribuirá a generar **confianza** entre las partes interesadas.

A través de esta participación, se espera que los problemas prácticos que surjan en el proceso de contratación sean identificados y resueltos por los responsables, lo que a su vez reducirá el mal manejo y las ineficiencias y dará pie a un mejor **desempeño** contractual. Así, es previsible que los contratos que ofrezcan un mejor desempeño se traduzcan en mejores servicios para los ciudadanos y en última instancia se conviertan en mejores resultados de desarrollo que llevarán a una mayor satisfacción de los ciudadanos frente a los proveedores públicos y privados. A su vez, esta satisfacción contribuirá a **legitimar** todo el proceso y en consecuencia, a reforzar los incentivos para que las partes interesadas continúen invirtiendo en sus propias capacidades para seguir participando en contrataciones abiertas.

De esta manera, las contrataciones abiertas tienen como objetivo poner en marcha dos ciclos virtuosos que contribuyan a un mejor desempeño con el tiempo. Que esto suceda en la práctica depende en gran medida de la existencia de un **entorno propicio** – que incluya la existencia de políticas, leyes, reglamentos, acuerdos institucionales, y otros factores que regulan los procesos de contratación - y esto puede no depender de las partes interesadas. Por eso, como objetivo superior, las contrataciones abiertas buscan influir en el desarrollo de ese entorno propicio que es a su vez necesario para su desarrollo.



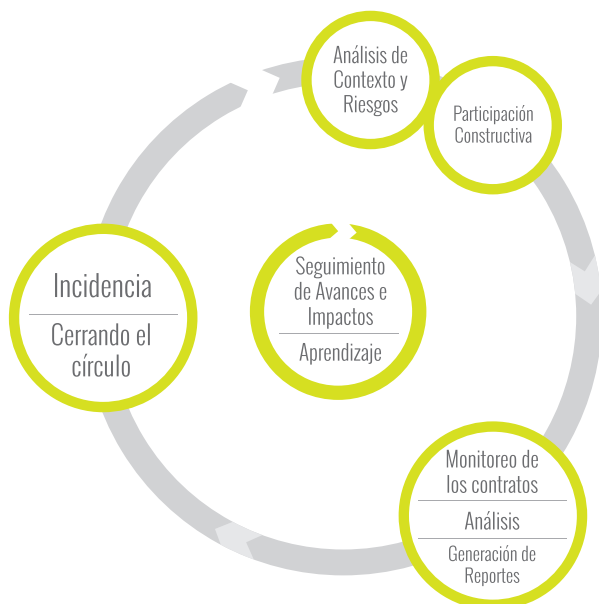
*La contratación abierta refuerza los mecanismos para mejorar la rendición de cuentas por medio de la inclusión y la divulgación y de generar confianza entre las partes interesadas por medio de la participación - **Hamish***



## ¿Qué hacer, qué camino emprender?

El “cómo hacerlo” en relación a la contratación abierta es un mapa para navegar en la teoría del cambio y entender el proceso que hará que la contratación abierta sea una realidad. Si bien existe un punto de partida sugerido y una secuencia probable, es fundamental visualizar los pasos como parte de un proceso y saber que pueden llevarse a cabo de manera paralela.

Cada componente del proceso será discutido en detalle en las siguientes secciones, de tal manera que cuando sea conveniente hacer un ‘acercamiento’ a algún elemento, pueda encontrar un ejemplo a continuación. Para entender este mapa y la manera en que todo funciona, observe la ilustración y siga leyendo...



Una persona interesada que se inicia por vez primera en contrataciones abiertas, comenzará su intervención con un **análisis del contexto** para tener una idea del terreno de juego en que va a operar, entender quiénes son las partes interesadas, cuáles son sus capacidades y cuáles los incentivos que tiene en ese momento para participar en una contratación abierta. Conocer el entorno implica un cierto grado de **participación constructiva**, lo cual implica a su vez acercarse de manera estratégica a diferentes sectores cuyo trabajo y cuyos intereses están también presentes en el terreno de juego. Es decir, es necesario prepararse para literalmente y en sentido figurado ‘presentarnos’ ante nuestro contexto.

El análisis de contexto también es el momento de empezar a identificar **riesgos**. No todos los riesgos serán directamente relevantes en relación a nuestra intervención, pero deberían de salir a relucir como parte de un análisis de contexto integral. Conforme empecemos a diseñar nuestra propia intervención, los riesgos más relevantes deberán ser tenidos en cuenta en el método que utilizaremos para monitorear avances e impactos y para que podamos planificar cómo administrar esos riesgos.

El **monitoreo, análisis y generación de reportes de las contrataciones** son el ‘núcleo’ del ciclo o si se quiere lo que constituye nuestra intervención específica en un proceso de contratación pública. Aquí es donde deberemos involucrar de manera constructiva a las partes interesadas que forman parte del proceso, usaremos la información publicada y recolectada, le daremos sentido, identificaremos los elementos del ciclo contractual que tengan desviaciones en el desempeño y requieran ser resueltos o corregidos, y generaremos reportes en torno a estos elementos con base en pruebas concretas que brindarán credibilidad al ejercicio de monitoreo.



Así, nos daremos cuenta que el ciclo de **monitoreo de avances e impactos** es un ciclo dentro del ciclo y requiere de una atención constante. Se trata de un monitoreo interno que constituye en realidad la forma de dar seguimiento a los avances en el cumplimiento de nuestros objetivos. El **aprendizaje** con base en nuestro monitoreo ocupa un lugar importante en el círculo que influirá en todo lo demás.

Del monitoreo, análisis y generación de reportes de las contrataciones, el ciclo avanza en la dirección de las manecillas del reloj hacia la incidencia y ahí se cierra el ciclo por dos sencillas razones. Primero, la **incidencia** es la comunicación estratégica continua que respalda nuestro esfuerzo en contrataciones abiertas y que se lleva a cabo normalmente a lo largo de todo el ciclo. Por otro lado es el paso natural tras la generación de reportes, en el cual nos involucramos de manera constructiva con los responsables de la toma de decisiones en aras de obtener las respuestas y medidas adecuadas a los hallazgos y a las recomendaciones registradas en el reporte de monitoreo. Es importante observar que la incidencia también puede ser una importante forma de acceder a la información contractual o de participar en caso de que ésta no exista. Además, a través de este proceso de participación fomentaremos la rendición de cuentas y generaremos confianza entre todas las partes interesadas involucradas.

Una respuesta adecuada por parte de la dependencia gubernamental implicada o del proveedor de servicios **cierra el círculo** y tendría contribuir a la mejora en el desempeño contractual y producir mejores resultados en forma de servicios para los ciudadanos. Por ejemplo, sin una generación creíble de reportes para la institución que gestiona la educación, el servidor público correspondiente no podrá resolver una

reclamación relacionada al absentismo de los maestros. La toma de decisiones basada en los resultados de nuestro monitoreo es la manera de cerrar el círculo, asegurando su impacto y contribuyendo a mejores resultados de desarrollo que, a fin de cuentas, fortalecerán la legitimidad de todo el proceso.

Tanto la incidencia como el cierre del círculo deberían fortalecer los incentivos de todas partes interesadas, para invertir en un aumento de sus capacidades y seguir así adelante con la participación constructiva, contribuyendo a su vez con nuevos insumos al análisis del contexto al principio del ciclo. ¡Repita!

*Sin importar su nivel de experiencia, no se olvide cuán relevante son los conceptos básicos - **Carey***









# Entendiendo los Conceptos Básicos

¿Qué es lo que necesita saber antes de iniciarse en contrataciones abiertas? Una de las primeras cosas que hay que hacer es entender los conceptos básicos. ¿Qué es una contratación? ¿Cómo funciona el proceso de contratación? ¿Qué es lo que entendemos por maximizar el valor del dinero? ¿Existen elementos cualitativos que hay que buscar en una contratación? ¿Puede una contratación tener información confidencial? ¿Qué es lo que hay que tener en cuenta en relación a la información disponible?

Estas preguntas aplican para cualquier país y contexto, y encontrar las respuestas es el primer paso para una persona interesada en contrataciones abiertas. Una vez que las entendamos, ¡estaremos listos para arrancar!

*El contrato es un punto de acceso que le permite a la sociedad civil posicionarse como actor legítimo para monitorear el trabajo realizado por una empresa y es por esta razón que debe ser accesible - **Lorenzo***



# ¿Qué es un Contrato?

La mayoría de la gente está de acuerdo en que un contrato es un acuerdo jurídicamente vinculante entre dos (o más) partes, en el que las partes aceptan hacer (o no hacer) algunas cosas (*objeto*) a cambio de algo (*prestaciones*). A menudo nos imaginamos los contratos como un solo documento que es firmado por las partes involucradas. Sin embargo, en muchos casos, un contrato puede estar compuesto por múltiples documentos que contienen términos, especificaciones, estipulaciones, formularios estándar u otra información (conocidos como *adendas*, *anexos*, *apéndices*, *cláusulas*, *disposiciones*, etc.). También debe entenderse que un contrato incluye cualquier otro acuerdo posterior de las partes, que cambie los términos del contrato inicial (*enmiendas*). Como documento legal, la ley (*estatutos*, *reglamentos*, *jurisprudencia*) también puede imponer términos o condiciones adicionales o que afecten al contrato.

¿Cuáles son los documentos relacionados con el contrato?

¿Qué documentos no forman parte del contrato y sin embargo están estrechamente relacionados con el mismo, de tal forma que tendrían que ser publicados como parte de una contratación abierta? Los documentos relacionados incluyen información sobre el procedimiento de contratación pública que no siempre están incorporados al contrato, como por ejemplo la *convocatoria de la licitación*, o *solicitudes de cotización*, *reportes de evaluación* y *anuncios de adjudicación*; documentos relacionados al proyecto como estudios de impacto social y ambiental; y documentos que reportan sobre la ejecución del contrato como lo son documentos de monitoreo o documentos de auditoría. La lista específica de los documentos relacionados variará dependiendo del tipo de contrato, el sector al que pertenece, y las circunstancias bajo las cuales fue negociado.





## ***El Proceso de Contratación***

Las contrataciones son componentes esenciales del ejercicio del gasto público. Existen contratos que determinan los términos de explotación de recursos naturales, como petróleo, gas y concesiones mineras, y que luego se convierten en ingresos para el Estado. Después tenemos el grueso de los contratos que el gobierno lleva a cabo como parte del ejercicio de gasto, cuyo fin es la adquisición de bienes y servicios en representación de los ciudadanos. Los contratos pueden variar enormemente en cuanto a complejidad, monto y volumen, formato o vigencia (la vigencia de las concesiones puede durar décadas) y sin embargo, los principios subyacentes de la contratación abierta son

aplicables a todos. Las lecciones recogidas en esta publicación son importantes en relación a todos los tipos de contratos, pero hay que tener presente que provienen principalmente de experiencias acerca de gastos gubernamentales relacionados con la contratación de bienes y servicios.

Para involucrarse o participar de manera efectiva en un proceso de contratación abierta, debemos recordar constantemente la razón por la cual se llevan a cabo contrataciones públicas. El gobierno, a través de sus dependencias públicas, funge como guardián de los recursos públicos y estas entidades públicas tienen el deber de identificar necesidades públicas no satisfechas y desarrollar una estrategia para satisfacerlas de tal forma que se utilicen de la manera más eficiente posible los recursos disponibles o potencialmente disponibles.



Por lo general, el proceso de contratación se lleva a cabo con base en las siguientes fases:

## PLANEACIÓN

En la fase de planeación se debe garantizar que la contratación esté en consonancia con el plan de acción del gobierno y con la misión de la dependencia pública a cargo de su supervisión. En esta fase, se debe identificar y delimitar la necesidad a la que se va a responder, y los riesgos que esto conlleva. La fase de determinación de las necesidades debe incluir una consulta con



los beneficiarios clave y tener en cuenta lo que ha funcionado previamente y las ineficiencias de contratos anteriores. Igualmente, debe haber una asignación del presupuesto. Así, documentos como planes anuales de adquisiciones y presupuestos anuales, que son obligatorios en varios países, marcan el inicio de la fase de planeación. Los ciudadanos deben tener la posibilidad de revisar los diferentes documentos asociados con la fase de planeación y también deberían abogar para que se realicen consultas con el fin de que las decisiones se tomen con base en las necesidades realmente expresadas por los potenciales beneficiarios y que éstos que tengan voz y voto sobre las opciones disponibles.

Varios países han desarrollado leyes en las que se contempla un papel para los ciudadanos en la fase de planeación. Por ejemplo, en muchos países de América Latina los proyectos de infraestructura y de extracción deben estar sujetos a audiencias y acuerdos con las comunidades indígenas que se verán afectadas por dichos proyectos. En caso de no alcanzar un acuerdo, se cancela o por lo menos se modifica el contrato teniendo en cuenta las cuestiones surgidas durante las audiencias. Este proceso de consultas comunitarias debería ser promovido por cualquier comunidad del mundo, dado que es intrínseco al ejercicio del derecho a la información y consentimiento libre e informado tal y como fue establecido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

En el caso específico de Alianzas Público-Privadas (PPP, por sus siglas en inglés), no solamente tendría que evaluarse el objeto del proyecto, sino que el ciudadano también debería preguntar por qué el gobierno está involucrándose en una PPP en lugar de llevar a cabo una obra pública. Existen ciertas

características que hacen que este tipo de contratación sea preferible en algunas situaciones ya que permite compartir riesgos entre las partes pública y privada involucradas. Estos contratos por lo general tienen vigencias más extensas y presupuestos más grandes, lo que los vuelve un objeto importante de las contrataciones abiertas.

## **LICITACIÓN U OTROS MECANISMOS DE SELECCIÓN**

Una vez que se ha planeado la contratación, la dependencia pública está lista para abrir el proceso de selección. Esto se hace normalmente convocando a los proveedores a presentar sus ofertas, que serán evaluadas con base en procedimientos específicos y criterios de evaluación establecidos en los documentos de selección. Por lo general, se debería permitir a los ciudadanos emitir comentarios sobre los requerimientos y procedimientos antes de que las ofertas sean presentadas. Una vez haya un adjudicatario y antes de que se firme el contrato, se le tendría que permitir a los licitantes no adjudicados presentar quejas o reclamaciones si piensan que el proceso no siguió adecuadamente las reglas establecidas. Eso significa que las dependencias públicas deberían tener mecanismos transparentes para atención y resolución de reclamaciones. Los ciudadanos también tienen un papel clave una vez anunciada la decisión sobre la adjudicación pudiendo pedir explicaciones detalladas.

¿Cuáles son los diferentes tipos de contratación? En algunos casos se sigue un esquema de adjudicación directa, por ejemplo cuando una sola empresa tiene los conocimientos específicos necesarios para el trabajo o cuando la urgencia no permite llevar a cabo el proceso integral de licitación abierta. En estos casos las razones para tal decisión tendrían que estar claramente justificadas por escrito. Además de la adjudicación directa,



hay diferentes formas de contratación, desde invitaciones restringidas (conocidas como el método de las tres cotizaciones), licitaciones abiertas y competitivas, subastas inversas y contratos marco, hasta acuerdos contractuales más complejos como alianzas público-privadas, licencias y concesiones.

## **EJECUCIÓN DEL CONTRATO**

Tras la adjudicación y firma del contrato y el establecimiento de las garantías necesarias, empieza la ejecución del contrato. Durante la fase de ejecución, el contratista debe cumplir con los requerimientos legales así como con lo que se estableció en el contrato. La dependencia pública implicada debe rendir cuentas y es responsable de garantizar que el contrato sea ejecutado de manera adecuada y oportuna, de conformidad con lo que se acordó, especialmente en lo relativo a los pagos. En caso de cualquier variación del contrato, la dependencia pública se lo debería notificar a la autoridad competente así como llevar un registro de las variaciones y de las justificaciones.

En esta etapa, se deben poner en marcha los procedimientos de gestión de contratos adecuados y los ciudadanos deberían poder preguntar si se están cumpliendo los objetivos en torno a costos y tiempos. ¿Están las partes cumpliendo con los compromisos establecidos en el contrato? Si existen enmiendas, ¿por qué se han tenido que llevar a cabo? ¿Se justifican? La calidad de los entregables también es otro factor clave que debe ser evaluado en diferentes momentos a lo largo de la fase de ejecución del contrato.

## **CIERRE**

El contrato se cierra una vez que las obligaciones han sido cumplidas. Sin embargo, es importante mencionar que es posible que las obligaciones contractuales excedan el término del

contrato. Así, las garantías pueden ser implementadas incluso después de que se haya realizado el último pago. Por ejemplo, si se construye un camino y se paga por su construcción pero meses después se encuentra en ruinas - todavía dentro del periodo de garantía - tanto las dependencias compradoras como los ciudadanos deberían ejercer presión para que el contratista rinda cuentas y se haga responsable.

A su vez, pueden presentarse obligaciones posteriores a la ejecución del objeto del contrato, como planes de eliminación de materiales contaminantes en el caso de contratos de petróleo, gas y minería. El contrato tendría que responder a las siguientes preguntas: ¿Está obligado el contratista a recoger los envases contaminantes? ¿Se afectó a la comunidad como resultado de la ejecución del contrato? ¿Cuál es el impacto del proyecto o de la contratación pública? ¿Estuvo en consonancia con lo que se planeó? Respuestas a preguntas como las anteriores pueden dar lugar a cambios positivos, haciendo que un contratista asuma su responsabilidad y estableciendo nuevas bases para que los gobiernos mejoren la planeación de futuros contratos.

*Los ciudadanos tienen la capacidad de participar en todo el proceso de contratación, desde las fases iniciales de planeación hasta el monitoreo final del contrato - **Nicolás***





# *Preparándonos para Participar*

Ahora que tenemos claros los conceptos básicos del proceso de contratación y unas expectativas concretas, saber qué esperar de una contratación y qué documentos consultar para una participación informada pueden agregar sabor y profundidad a nuestro involucramiento. ¡Sigamos leyendo!

## **¿QUÉ PODRÍAMOS ESPERAR DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN?**

Lo principal que debemos pedirle a un contratista es **que maximice el valor del dinero**. Los gobiernos tienen el mandato de suministrar bienes y servicios a sus ciudadanos. Los recursos públicos recaudados de los contribuyentes deben ser usados por los gobiernos de tal manera que garanticen la mejor rentabilidad o la mejor inversión por el dinero gastado, en términos de eficacia, eficiencia y economía.

## **EFICACIA**

La contratación pública debe ser eficaz. Esto significa que se satisface o se atiende la necesidad específica por medio del contrato. Pueden darse situaciones en las que, debido a una planeación deficiente, algunas instituciones gubernamentales lleven a cabo contratos que no cumplen las expectativas. ¿Cuántas veces hemos visto caminos que no llevan a “ningún lado” o dispositivos electrónicos comprados para lugares que no cuentan con electricidad? Esto tiene un efecto directo sobre la población: los bienes y servicios no son entregados adecuadamente. Por eso, los ciudadanos deberían preguntar si se ha alcanzado el resultado esperado con el proceso de contratación.

## **EFICIENCIA**

Una contratación eficiente significa que el gobierno ha minimizado el uso de sus recursos durante el proceso de contratación. Esto a su vez significa que se incurrieron en los menores costos posibles, sin dejar de tener un buen resultado en términos de tiempo, dinero y otros recursos utilizados. Los ciudadanos deberían analizar la cantidad de recursos gastados y compararla con los resultados obtenidos para valorar si el proceso fue eficiente. Un monitoreo adecuado puede llevar a reducir costos en relación a la gestión de los contratos y así aumentar la eficiencia general.

## **ECONOMÍA**

Economía se refiere a tener un precio adecuado tomando en cuenta todos los costos en los que se incurrirá a lo largo de la vida útil del bien o servicio adquirido o del proyecto realizado. Marcos analíticos como rendimientos de la inversión y análisis costo-beneficio, pueden ayudar a evaluar este aspecto. Esto es particularmente importante en caso de proyectos PPP, para los cuales se debería de llevar a cabo una adecuada comparación con la alternativa de obra pública, y tener en cuenta que al final del contrato, el contratista debería de revertir los activos al Estado.

En algunos casos, se dan contrataciones públicas en las que se excluye, por diversos motivos, el uso de ciertos materiales que pueden ser fáciles de conseguir; en estos casos no se puede pretender tener una gran rentabilidad. Por ejemplo, este fue el caso para varios contratos de infraestructura en Afganistán que prohibían materias primas iraníes, a pesar de que éstas eran baratas y fáciles de conseguir.

Asimismo, tiempos y costos deberían ser monitoreados de cerca



y comparados a los presupuestos iniciales y a los objetivos del proyecto ya que también éstos tienen un impacto sobre la rentabilidad de las contrataciones.

*En las contrataciones abiertas, todo gira en torno a saber qué se está haciendo con nuestro propio dinero - **Claudio***



El siguiente elemento a considerar es la **calidad del contrato**. Un contrato es una herramienta para establecer una serie de obligaciones entre las diferentes partes que se pusieron de acuerdo al respecto. Existen temas relacionados con consecuencias no deseadas que tendrían que ser claramente estipulados en el contrato, de lo contrario, se pueden dejar de garantizar los intereses de las partes. Los ciudadanos deberían revisar la forma en que el contrato proporciona los medios y las herramientas para resolver estas situaciones.

Así, el contrato debería incluir una serie de cláusulas que regulen los problemas que pueden surgir a largo plazo o situaciones no deseadas que resulten de su implementación. Estas cláusulas deben incluir un seguro en caso de daños sociales, ambientales o de otra naturaleza y dependiendo del contrato, se deben incluir responsabilidades de mantenimiento, condiciones para la renegociación del contrato, obligaciones en cuanto a tiempos y entrega, y garantías.

Además de estas responsabilidades a largo plazo, las normas de calidad detalladas y especificaciones técnicas deberían ser explicadas en los anexos del contrato.

También deben establecerse mecanismos para detectar y resolver problemas en relación a la ejecución del contrato. A menudo, los problemas en la ejecución de un contrato no se resuelven aun cuando son detectados, simplemente porque no existen mecanismos claramente definidos para ello. Por esta razón, el contrato debe establecer las maneras en que estos problemas pueden ser resueltos, o por lo menos allanar el camino para que esto sea posible. Los mecanismos tendrían que ser accesibles para los diferentes actores: las partes del contrato, los ciudadanos, las instituciones de supervisión y los medios.

Los mecanismos para **resolver las controversias** o reclamaciones también deberían estar bien definidos en el propio contrato, o bien por las instituciones o las partes involucradas en su implementación. Así, se tendrían que identificar unas líneas claras de responsabilidad y también establecer herramientas de medición para monitorear la solución de problemas de acuerdo a la fuente y la naturaleza de la controversia. El desempeño de estos mecanismos debería ser analizado en detalle y hacerse público en caso de que existan pero no funcionen.

Se debe enfatizar en la idea del diálogo en cuanto al procedimiento para resolver controversias. El descrédito público no debería de ser la primera opción ya que puede crear conflictos y ser contraproducente - especialmente en situaciones post-conflicto o donde ya existen tensiones palpables en una comunidad.

## **¿A QUÉ TIPO DE INFORMACIÓN DEBE USTED ESPERAR TENER ACCESO?**

Dependiendo del marco jurídico de cada país, se ponen a disposición del público diferentes niveles de información en torno al proceso de contratación que adoptarán a su vez diferentes tipos de formatos.



Los principios de contratación abierta proponen una publicación proactiva de información en torno a la planeación, adjudicación y ejecución del contrato, siempre y cuando no afecte a la información sensible de empresas del sector privado (ver Anexo I). Idealmente, consideramos que la siguiente información debería estar publicada:

- ▶ Contratos, incluyendo licencias, concesiones, permisos, subvenciones o cualquier otro documento que contemple el intercambio de bienes, activos, o recursos públicos (incluyendo todos los anexos, las cláusulas y los documentos incorporados como referencias) y cualquier enmienda a ellos;
- ▶ Estudios preliminares, documentos de licitación, evaluaciones de desempeño, garantías y reportes de auditoría aplicables;
- ▶ Información en torno a la planeación del contrato, incluyendo:
  - ▶ El proceso de planeación de la contratación pública, incluyendo una valoración de necesidades;
  - ▶ El método de contratación pública o adjudicación y la justificación correspondiente;
  - ▶ El alcance y las especificaciones para cada contrato;
  - ▶ Los criterios de evaluación y de selección;
  - ▶ Los licitantes o participantes en el proceso, sus documentos de validación/identificación, y cualquier excepción procedimental que les sea aplicable;
  - ▶ Cualquier conflicto de intereses evidente o exclusión emitida;
  - ▶ Los resultados de la evaluación incluyendo la justificación en relación a la asignación; y

- ▶ La identidad del proveedor así como de cualquier otra persona que se beneficie de la asignación del contrato;
- ▶ Información relacionada con el desempeño y la conclusión de contratos públicos, incluyendo información en torno a acuerdos de subcontratación, como:
  - ▶ Cláusulas generales, incluyendo las principales metas en la ejecución, y cualquier cambio en ellas;
  - ▶ Estatus de implementación con respecto a las metas del proyecto;
  - ▶ Fechas y montos de pagos hechos o recibidos en cada etapa (comparado al monto total) y la fuente de dichos pagos;
  - ▶ Entrega de servicios y determinación de precios;
  - ▶ Acuerdos para la terminación de los contratos;
  - ▶ Liquidaciones y responsabilidades finales;
  - ▶ Evaluaciones de riesgo, incluyendo estudios de impacto ambiental y social;
  - ▶ Evaluaciones de activos y responsabilidades del gobierno en relación al contrato;
  - ▶ Disposiciones establecidas para asegurar un manejo de riesgos adecuado y responsabilidades continuos; e

Información financiera apropiada de ingresos y egresos en relación a retrasos y sobrecostos, en caso de que aplique.

En un mundo ideal, esta información estaría disponible en formatos que le harían la vida más fácil a las partes interesadas, como la sociedad civil, los medios de comunicación, la academia



o el sector privado - que posiblemente quieran conocer más el mercado de contrataciones públicas – e incluso el propio sector público que probablemente quiera entender más a fondo la forma en que otras dependencias contratan, con el objetivo de desempeñar mejor sus funciones administrativas y de supervisión.

Hay que admitir que se han hecho progresos en este ámbito que pueden ayudar a garantizar que esta información esté disponible de manera general y en formatos más amigables al usuario. Parte de la defensa y promoción de las contrataciones abiertas debe estar dirigida a la adopción de normas de gestión de datos, con formatos abiertos y libres, y métodos para garantizar su calidad.

## **NORMAS DE GESTIÓN DE DATOS**

Las normas de gestión de datos sirven como una forma de comparar contratos de diferentes sectores, regiones, países o dependencias. Los datos tendrían que estar estructurados de tal manera que la información requerida esté visible y con opción de búsqueda. Los campos para ingresar datos han de ser universales y homologados, de tal forma que permitan la generación de reportes universales y minimicen las probabilidades de errores.

Varias iniciativas ya han desarrollado normas o estándares detallados. La Alianza por la Contratación Abierta (OCP, por sus siglas en inglés) ha empezado a analizar datos que ya han sido publicados por muchos países y por distintos organismos internacionales para establecer estándares con vistas al futuro. Entre otros, este trabajo se basa en los esfuerzos ya realizados por otras iniciativas específicas a algún sector, incluyendo la Iniciativa de Transparencia para el Sector de la Construcción (CoST, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Transparencia para la Ayuda Internacional (IATI, por sus siglas en inglés),

quienes ya han desarrollado normas de publicación y divulgación y conjuntos de datos que constituyen la esencia de sus esfuerzos de en ese ámbito.

Si quiere saber más sobre el progreso de la OCP en torno al desarrollo de los estándares de datos en contrataciones abiertas, dele una ojeada al blog de Tim Davies en el siguiente enlace: <http://www.timdavies.org.uk/2013/04/04/developing-data-standards-for-open-contracting/>.

## **FORMATOS Y ALMACENAMIENTO DE DATOS**

El formato de los datos puede facilitar un análisis más amplio de la contratación. El tener acceso a textos o datos derivados de bases de datos es mucho más útil para monitorear que una imagen escaneada de un contrato. Los gobiernos deberían esforzarse en compartir datos de tal forma que estén abiertos a cualquiera que desee analizarlos. Por lo tanto, los formatos son fundamentales para la contratación abierta.

Los formatos comunes para publicar información son archivos en PDF, hojas de texto y hojas de cálculo en formatos con opción de búsqueda como archivos XML y CSV. Idealmente, la información tendría que presentarse de tal forma que permita a los usuarios visualizar de manera simple los datos y exportar reportes que puedan ser posteriormente analizados en profundidad, utilizando un software para hojas de cálculo o estadísticas. Si bien los archivos de imagen y archivos de imagen en PDF son útiles para leer el contenido integral de contratos, la información debería presentarse de tal forma que permita a las partes interesadas extraer de manera fácil información básica de lo que contienen los archivos.

El gobierno también es responsable de proteger los datos y de la seguridad general en relación a la información. Las





preguntas técnicas sobre la infraestructura y la arquitectura del sistema tendrían que ser resueltas en el contrato y proporcionar así un ambiente seguro en relación a la publicación y el análisis de la información.

## **GARANTIZAR LA CALIDAD DE LOS DATOS**

Un sistema de datos integral y seguro, en el que toda la información básica esté publicada, no sirve de nada si los datos cargados son de mala calidad. Idealmente, los datos publicados han de reflejar claramente la realidad que subyace al contrato. Para que esto suceda, la calidad en los datos debe estar garantizada. Existen varias formas para garantizar que los datos mantengan una calidad adecuada a lo largo del proceso. La manera más completa pero a la vez más cara para hacer esto, es desarrollar un sistema integral electrónico de contrataciones públicas (*e-procurement*) que permita realizar transacciones contractuales en línea, manteniendo un registro de todos los documentos y todos los datos relacionados con el proceso.

Esto no es aún la práctica habitual en muchos países, por lo que las autoridades deben subir algunas informaciones sobre las contrataciones directamente a una o varias páginas web y esto a su vez puede llevar a una duplicación de la información y a posibles errores tipográficos. En estos casos, es importante verificar y cotejar con todas las fuentes posibles la información y ver si existen inconsistencias. Es importante que esto se lleve a cabo también en situaciones en las que existe una falta de tecnología de información y en donde los datos deben ser encontrados y cotejados usando formatos impresos.

# ***Es Necesario Tener en Cuenta los Temas de Confidencialidad***

Como ya se ha mencionado, la contratación abierta propone la publicación de manera predeterminada. Sin embargo, hay que tener en cuenta que existen ciertos tipos de información que deben permanecer ocultos por motivos legítimos ya sea durante todo el proceso o en algunas etapas específicas. Lo importante, tal y como se declaró en los principios de contrataciones abiertas, es que la información sobre las contrataciones que sea puesta a disposición del público sea lo más completa posible y que cualquier excepción o limitación esté específicamente definida por ley.

Por ejemplo, algunos datos específicos sobre la licitación podrían permanecer ocultos hasta que por lo menos las ofertas hayan sido evaluadas. En algunas circunstancias, los ciudadanos pueden tener acceso al historial completo de licitación sólo cuando ha terminado esa etapa de evaluación. Algunos tipos de contratos también pueden contener cláusulas específicas de confidencialidad. Por ejemplo, la regulación colombiana en torno a las PPP permite que se presenten proyectos no solicitados por parte de empresas privadas. Si la dependencia pública contactada desea continuar con el proyecto, debe publicar los detalles del proyecto tal y como fueron presentados, con excepción del modelo financiero que represente el núcleo del proyecto. Esto se hace para mantener un nivel adecuado de innovación y de competencia. Si estos detalles fuesen publicados, los contratistas no se sentirían en un entorno seguro para proponer proyectos que puedan no ser otorgados y a la vez copiados por otros competidores. Sin embargo, incluso en estas situaciones, los ciudadanos deberían poder involucrarse en el monitoreo de la contratación en todas sus etapas.



La razón más frecuente por la que la información se mantiene a veces oculta es porque es definida como “sensible a efectos comerciales”, lo que significa que - si fuese publicada - supuestamente afectaría a las ventajas competitivas de las empresas privadas propietarias de dicha información. Aunque esto puede ser verdad, el argumento no debería ser usado para extender la confidencialidad de manera general. Por esta razón es importante abogar por leyes y reglamentos que determinen de manera explícita qué información puede ser considerada como sensible a efectos comerciales; así su definición debería ser lo más concreta y específica posible.

Otra área en el que la confidencialidad ha existido tradicionalmente, es el sector militar. Las dependencias de este sector, que contratan utilizando presupuestos confidenciales, por lo general no publican detalles como especificidades y planos de instalaciones, armas o maquinaria. Si bien esta información es secreta por razones de seguridad, el ciudadano tiene el derecho a conocer por lo menos una parte de la información básica, incluyendo el nombre del contratista y el valor del contrato.

*Trate la información con precaución, ya la forma de tratarla puede afectar las relaciones - Don*



Todas estas situaciones que hemos descrito enfatizan el hecho de que la supervisión de los ciudadanos es importante aun cuando no todos los datos estén disponibles por temas de confidencialidad. La regulación en torno a estos temas es específica a cada país, y por lo tanto es fundamental entender qué información debería estar disponible en cualquier circunstancia. Esto le permitiría a la persona interesada determinar si la información no está siendo

publicada por una restricción regulatoria o porque alguna de las partes no quiere dar acceso a esos datos. En cuanto a los datos confidenciales, los ciudadanos deberían poder obtener información en relación a ellos después de cierto tiempo, una vez que hayan sido desclasificados.

Toda la información compartida con el ciudadano debería ser sencilla y digerible, oportuna y coherente para que sea considerada útil y relevante.



# Análisis del Contexto

Una de las primeras cosas que hay que hacer es analizar nuestro entorno – es decir, los elementos que van a influir en nuestra participación, como leyes, instituciones y personas.



Este capítulo, que le ayudará a realizar un análisis de contexto, se divide en tres partes:

- ▶ ¿Cuál es el marco jurídico (para la divulgación y participación en las contrataciones)?
- ▶ ¿Quiénes son las partes interesadas clave?

► ¿Cuáles son los otros temas que hay que considerar?

Hay que recordar que es difícil conocer realmente el entorno sentado en una oficina. Hacer un análisis de contexto significa hablar con personas y hacer preguntas. Así, el análisis de contexto involucra ya algún tipo de acercamiento estratégico hacia otros actores cuyo trabajo y cuyos intereses influirán en nuestra participación en la contratación abierta.

A su vez, una vez que dé inicio nuestra intervención de contratación abierta, tendremos que reflexionar de manera continua sobre el 'entorno operacional'. El contexto en el que trabajamos no es estático: cambia todo el tiempo. Por eso hay que seguir analizando los cambios que se producen en él y la forma en que influyen en nuestras intervenciones de contratación abierta.

*La contratación abierta es un proceso evolutivo dado que involucra divulgación y participación. Sea creativo, innove, y pruebe diferentes estrategias para lidiar con situaciones nuevas.*

**- Felipe**



# *¿Cuál es el Entorno Jurídico?*

Leyes, reglamentos y normas pueden hacer que la divulgación y participación contractuales sean más sencillas o más difíciles. La mayoría de los países aún no cuentan con disposiciones sólidas en relación a contrataciones abiertas, por lo que las personas interesadas a menudo deben ser muy ingeniosas y creativos para acceder a la información y participar en los procesos de contratación.

## **LEYES Y REGLAMENTOS**

El primer aspecto que hay que tener en cuenta es el marco jurídico en el que realizaremos nuestra intervención de contratación abierta. Cabe mencionar que el marco jurídico será tratado en más detalle en secciones ulteriores de este libro.

Las primeras leyes que conviene analizar, en caso de que el país en cuestión cuente con ellas, son las leyes de adquisiciones y contrataciones públicas, acceso a la información, protección de datos, denunciantes (whistleblowers) y participación ciudadana. Estas leyes contienen las disposiciones clave sobre lo que tiene que ser publicado, cómo, para quién y cuándo. También determinan cuáles son los derechos de los ciudadanos en términos de participación - cuándo, dónde y cómo pueden participar en general en temas de interés público. Esas leyes, por lo tanto, tendrán un impacto sobre la forma en la que podamos participar en la planeación y las evaluaciones en el marco de una contratación pública o en relación a la ejecución de contratos.

Es posible que existan otras leyes que contengan información útil, como reglamentos para alianzas público-privadas, concesiones, datos electrónicos o temas relacionados con sectores específicos. Tampoco hay que olvidar comprobar si existen reglamentos o

guías que desarrollen estas leyes, ya que estos reglamentos especifican a menudo los requisitos y compromisos legales de manera más detallada que las propias leyes.

También es necesario revisar los reglamentos a nivel municipal y estatal ya que podrían contener requisitos diferentes a los nacionales.

De cualquier manera, hay que tener en cuenta que la simple existencia de leyes y reglamentos no garantiza que estos sean aplicados en la práctica.

## **ESTÁNDARES Y COMPROMISOS VOLUNTARIOS**

En la realidad, es aún común que algunos países no tengan leyes de acceso a la información o que estas leyes no estén siendo aplicadas de manera adecuada. Esto hace que el acceso a la información relacionada con las contrataciones y la participación en las diferentes etapas de contratación sea más difícil, pero no imposible. Si no hay leyes al respecto, siempre podemos revisar normas internacionales, regionales o locales, así como compromisos voluntarios, como las iniciativas internacionales de transparencia.

La divulgación y el monitoreo de contratos puede ser una cuestión de buena imagen. Algunas empresas o dependencias gubernamentales podrían estar interesadas en publicar contratos o en el monitoreo de los contratos para casos específicos. Para el análisis de contexto, es necesario revisar los sitios web de las agencias gubernamentales y de la empresa contratante.

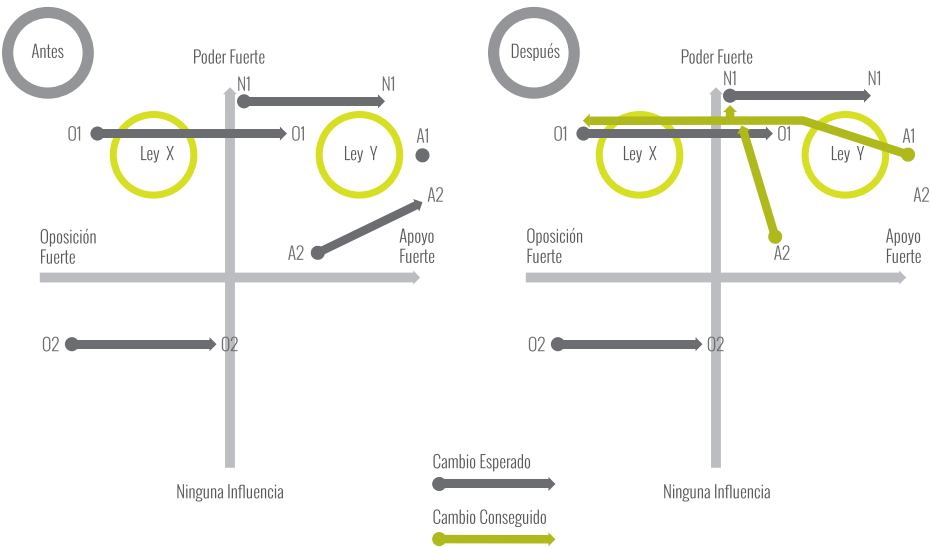




# ¿QUIÉNES SON LAS PARTES INTERESADAS CLAVE?

Una parte interesada es una persona, grupo de personas o institución que tiene un interés en participar en contrataciones abiertas o se ve afectada por ellas. En capítulos anteriores se presentó a la familia de las contrataciones abiertas.

Es necesario realizar un análisis de las partes interesadas para identificar los roles que van a adoptar en cuanto a su intervención en el proceso. Esto ayuda a identificar las estructuras y jerarquías en cuanto a la rendición de cuentas y las dinámicas de poder. De esta forma, los ejercicios de análisis de partes interesadas pueden posteriormente convertirse en una herramienta importante para actividades de incidencia, y de esa manera, que los hallazgos y las recomendaciones realmente lleguen a las partes interesadas relevantes.



En la figura anterior, las diferentes partes interesadas clave y los elementos contextuales están representados en una tabla.

Sus posiciones dependerán del grado de influencia y su grado de apoyo a la postura que estamos defendiendo. En la primera tabla, las partes interesadas simplemente están representadas y se definen sus posiciones ideales en relación a la postura que defienden. En la segunda tabla, se identifican las prioridades, la estrategia para llegar a los resultados definidos en el borrador, y la relación e interacción de los actores.

## ***¿Cuáles son los Otros Temas que habrá que Considerar?***

Existen algunos otros temas que deben ponderarse cuando se analiza el terreno de juego:

### **RIESGOS**

Hemos hablado ya en varias ocasiones de los riesgos y este libro les dedica una sección especial. Es necesario analizar de manera muy detallada cuáles son los riesgos potenciales relacionados con las intervenciones de contratación abierta, y la manera en que se pueden gestionar, de tal forma que no pongan en peligro las posibilidades de éxito.

### **CAPACIDADES**

Hablamos de capacidades en términos de conocimientos técnicos, disponibilidad de herramientas y de financiamiento. Este es un elemento fundamental cuando se empiezan a diseñar las intervenciones de contratación abierta. Posiblemente queramos mapear nuestra propia capacidad y la capacidad de nuestras contrapartes antes de empezar, para que podamos gestionar nuestras propias expectativas y así como las de los otros.







# Participación Constructiva

Determinar el nivel apropiado de participación es clave para empezar todo el proceso de contratación abierta. Sin importar qué tipo de entorno exista, la colaboración entre y con de las partes interesadas se puede llevar a cabo si es abordado de manera constructiva. Con la información que hemos sacado del análisis de contexto, podemos impulsar una agenda de contrataciones abiertas y dejar que las reglas del juego simplemente sigan adelante, creando el espacio adecuado para que todas las partes interesadas colaboren unos con otros.

*No podemos seguir pensando de manera limitada como partes interesadas. ¡El hecho de redefinir alianzas y participar en una participación constructiva es emocionante! - Claire*



## Uniando Fuerzas

El esfuerzo inicial de acercarse a las partes interesadas importantes debe transmitir ya una actitud de sinceridad que invite a participar e involucrarse de manera constructiva en contrataciones abiertas. La reunión de arranque debería hacer que todos se sientan bienvenidos y establecer ya una cierta compenetración. El primer paso es reunir a las voces que representan a las diferentes partes interesadas del sistema de contratación. Posteriormente, necesitamos mapear las

realidades existentes en torno a la contratación pública, en aras de identificar las áreas que requieren ser reformadas o mejoradas – lo que a su vez se convertirá en la base para un mayor entendimiento colectivo de los temas, y para crear una agenda mutua con el fin de pasar a la acción. Con el tiempo, la meta es construir un espíritu de colaboración basado en una mayor confianza y en esfuerzos mutuos para ayudarse entre todos. Sin embargo, deberíamos de tener en cuenta que cada uno tiene sus propios intereses materiales y sus motivaciones egoístas para estar ahí. Dado que ésta es la primerísima reunión, los profesionales no deberían pedir demasiada información y/o documentos inmediatamente.

La agenda de la primera reunión tendría que tratar de buscar un equilibrio entre los siguientes temas:

- ▶ ¿Cuáles son las cuestiones importantes en ese momento en relación contratación a las que se enfrentan partes interesadas?
- ▶ ¿De qué manera están estos temas afectando a las partes interesadas, las comunidades y al país en su conjunto?
- ▶ ¿Por qué deberían las partes interesadas colaborar para resolver estos temas?
- ▶ ¿Pueden las partes interesadas actuar de manera unida para resolverlos? ¿De ser así, cómo lo harían?
- ▶ ¿Qué capacidades se necesitan para darles solución?
- ▶ ¿Qué capacidades pueden las partes interesadas aportar realmente a este proceso?
- ▶ ¿Están las partes interesadas dispuestas a contribuir con esas capacidades?



Éstas son preguntas cruciales que deben ser discutidas de manera abierta ya que sentarán las bases para avanzar en la promoción y defensa de las contrataciones abiertas. Ayudarán también a identificar qué debemos esperar de la colaboración, harán que cada parte interesada se sienta cómoda en el proceso, y las convencerán de seguir adelante con la colaboración.

La reunión de lanzamiento no tiene por qué celebrarse de una sola vez ya que no todas las preguntas podrán ser contestadas necesariamente en una sola sesión, y por este motivo el proceso debería proporcionar suficiente tiempo para que las partes interesadas piensen y reflexionen sobre todas las cuestiones planteadas. Sin embargo, es importante que haya un tiempo límite para que todo el mundo tome una decisión.

## ***Convergencia***

Cuando se haya tomado la decisión y las partes interesadas hayan encontrado una clara misión con objetivos, algunos aspectos operacionales de la colaboración deben ser definidos. Esto garantizará que el interés común se articule de manera clara y explícita, lo que a su vez creará vínculos entre las partes interesadas y esto tendrá como resultado la dedicación de tiempo, capacidades y recursos para conseguir el cambio que se busca.

Cuando se lleve a cabo esta convergencia entre actores del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil se debería tomar nota de lo siguiente:

### **¿SE TRATARÁ DE UN ACUERDO INFORMAL O FORMAL?**

Las partes interesadas deberán que decidir qué tipo de acuerdo será el que se establezca entre ellos. Es posible que los tres

sectores - gobierno, sector privado y sociedad civil - no vean de manera automática el trabajo colectivo como parte de sus principales responsabilidades. Es posible también que la formalización de un acuerdo tripartito no ocurra de manera instantánea. Sin embargo, esta colaboración se llevará a cabo de manera más automática cuando hayan trabajado juntos y hayan empezado a acumular incentivos y construir su capacidad. Para ello es necesario proporcionar una estructura en la que se establezcan roles de liderazgo y de secretariado que permitan mantener esa colaboración. Los temas relacionados con el manejo del grupo deberían ser anotados en la minuta de las juntas y podrían considerarse vinculantes de ser necesario.

Consideremos el caso particular de establecer una colaboración entre gobierno y sociedad civil. Aquí se pueden dar dos escenarios, a saber, uno que establece un marco político que prevé la participación ciudadana en el proceso, y otro en el que no exista dicho marco. En este segundo caso, es posible que la sociedad civil tenga que innovar para formalizar o legitimar su participación y sus acciones. Hay experiencias en varios países que muestran el uso de un Memorando de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) como una herramienta útil para hacer que el compromiso entre sociedad civil y gobierno sea legalmente vinculante. El MoU puede definir las responsabilidades de cada parte, así como los términos, las condiciones y la estructura de coordinación de la alianza.

Si existe un marco político para la participación ciudadana, la sociedad civil simplemente tendrá que invocarlo. Sin embargo, la opción de establecer un MoU aún puede ser considerada en esos casos, si el marco político establece disposiciones limitadas o nulas en relación a los requerimientos logísticos necesarios para que se dé la colaboración.





En cualquiera de los escenarios, es indispensable incluir todas las ‘voces que estén faltando’ y que posiblemente no hayan sido identificadas en el análisis de contexto. Una participación constructiva también significa que el compromiso tendría que ser lo suficientemente abierto como para poder incluir grupos nuevos, poco ortodoxos e incluso algunos antagónicos.

## **¿CUÁLES SERÁN LOS MECANISMOS INTERNOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS?**

El establecimiento de mecanismos claros y abiertos para la rendición de cuentas es fundamental para construir y mantener la confianza, así como también lo es el asegurar que la colaboración esté a la altura de los principios establecidos para tal colaboración. Una clara estructura de generación de reportes y rendición de cuentas mejorará la colaboración y reducirá los riesgos para las ‘partes débiles’.

## **¿CÓMO HACER PARA QUE LOS RECURSOS FUNCIONEN?**

El propósito principal de la colaboración entre las partes interesadas es promover contrataciones abiertas. Esto se puede realizar de manera efectiva únicamente si los recursos humanos y financieros que se requieren están disponibles para que la colaboración cumpla con sus objetivos. Por lo tanto, sería útil que el grupo se pusiera de acuerdo en relación al método y las formas de acceder a los recursos requeridos para colaborar en una contratación abierta.

*Las contrataciones abiertas están ayudando a que se trabaje conjuntamente con otros y contribuyendo a que esfuerzos individuales se vuelvan colectivos para hacer que las cosas sucedan - **Gilbert***

# ***Ejemplos de Participación Constructiva***

A continuación presentamos algunos ejemplos reales en relación a la Participación Constructiva.

## **G-WATCH TEXTBOOK COUNT**

La Red Afiliada para la Rendición de Cuentas Social en el Este de Asia y el Pacífico (ANSA-EAP, por sus siglas en inglés), es una organización regional sin fines de lucro con sede en Filipinas. Su objetivo es ayudar a mejorar la gobernanza, incorporando una perspectiva de rendición de cuentas social. Uno de sus proyectos se concentra en el Conteo de Libros de Texto: el monitoreo a nivel nacional de la adquisición y la entrega de libros de texto. Se trata de un proyecto que surge de una alianza entre el Ministerio de Educación y un consorcio de la sociedad civil. Regido por un MoU (Memorando de Entendimiento), el Ministerio abrió la puerta al monitoreo por parte de personas provenientes de la sociedad civil para observar el proceso de contratación, visitar las bodegas para inspeccionar la producción de libros de texto, desplegar voluntarios comunitarios para revisar las entregas de libros de texto a nivel de las escuelas, y generar reportes sobre sus observaciones. Esta alianza se ha ido repitiendo y hoy día se considera como un programa institucionalizado al interior del Ministerio. ([www.ansa-eap.net/ansa-eap-videos/tales-tools-and-techniques-of-social-accountability/](http://www.ansa-eap.net/ansa-eap-videos/tales-tools-and-techniques-of-social-accountability/))

## **GLOBAL INFRASTRUCTURE ANTI-CORRUPTION CENTRE**

El Centro Global Anticorrupción para la Infraestructura (GIACC, por sus siglas en inglés) es una alianza de organizaciones



internacionales, regionales y nacionales, creada para trabajar en conjunto y promover la implementación de medidas anticorrupción como parte integral de la gestión gubernamental, corporativa y de proyectos. También acuerdan, en función de cada caso, los proyectos en los que pueden cooperar para alcanzar su objetivo. La alianza es informal. ([www.giaccentre.org/alliances](http://www.giaccentre.org/alliances))

## **UGANDA CONTRACT MONITORING COALITION**

La Coalición de Monitoreo de Contratos de Uganda (UCMC, por sus siglas en inglés) está compuesta por 21 miembros, incluyendo ingenieros y contratistas. Colabora de manera activa con los Ministerios de Educación, Energía y Agricultura, y con el Instituto de Investigación Industrial de Uganda, promoviendo temas de transparencia y de rendición de cuentas en las contrataciones públicas. Las discusiones iniciales sobre la colaboración mostraron la dificultad de las dependencias públicas para firmar un MoU oficial de cuya existencia dependía la colaboración. Sin embargo, la estructura que se requería fue puesta en marcha, y el gobierno estuvo de acuerdo en colaborar con organizaciones de la sociedad civil (CSO, por sus siglas en inglés) y con el sector privado sobre la base de una red informal, hasta que empezaron a implementar el monitoreo de proyectos para el cual se ha forjado una relación formal con el ministerio específico del sector en cuestión. ([www.ucmc.ug](http://www.ucmc.ug))

## **UK ANTI-CORRUPTION FORUM**

El Foro Anticorrupción de Reino Unido es una alianza de asociaciones empresariales, instituciones profesionales, organizaciones de la sociedad civil y empresas de Reino Unido, que interesadas en sectores nacionales e internos de infraestructura, construcción e ingeniería. El objetivo del foro

es ayudar a crear un entorno de negocios que esté libre de corrupción. ([www.anticorruption.org.uk](http://www.anticorruption.org.uk))

## **WEST AFRICA CONTRACT MONITORING NETWORK**

La Red Regional de Monitoreo de Contratos de África Occidental (WACMN, por sus siglas en inglés) es una red de coaliciones nacionales que agrupa múltiples partes interesadas en Ghana, Liberia, Nigeria y Sierra Leona. Su objetivo es fortalecer capacidades y ofrecer plataformas para aprender y compartir, monitorear de manera efectiva y mejorar la gobernanza en los procesos de adquisición y contratación públicas en los países participantes. Cada país participante trabaja a través de una coalición basada en estructuras formales sencillas, atendiendo necesidades específicas del país en cuestión. Cuando es necesario, las coaliciones firman MoUs y contratos con la institución a cargo de la coordinación regional para implementar proyectos. ([www.wacmn.gacc.gh.org](http://www.wacmn.gacc.gh.org))

## **CONTRACT MONITORING KENYA NETWORK**

La Red de Monitoreo de Contratos de Kenia (CMKN, por sus siglas en inglés), que es un grupo formado por múltiples partes interesadas, compuestas por gobierno, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, tiene como objetivo trabajar conjuntamente para hacer realidad una administración transparente y efectiva de recursos públicos y de suministros de servicios en Kenia, y también abrir vías para la participación ciudadana en relación a la adjudicación y el desempeño de contratos públicos. La red busca monitorear contrataciones públicas en Kenia, concentrándose inicialmente en cuatro sectores clave en relación a los servicios públicos: educación, agua, construcción (en particular infraestructura de carreteras y



transportes) y salud (principalmente en relación a laboratorios farmacéuticos), bajo la supervisión del Foro para la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Adquisiciones Farmacéuticas, cuyo objetivo es promover la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Adquisiciones Farmacéuticas. A su vez, el grupo reúne a diferentes partes interesadas en la adquisición de productos farmacéuticos. El FoTAPP se encarga del monitoreo en relación a la compra de productos del sector salud, que recaen en el sector salud de la CMKN. ([www.cmkn.org](http://www.cmkn.org))



# Monitoreo, Análisis y Generación de Reportes

*“Al gobierno le interesa que los ciudadanos puedan verificar su desempeño. No hay mejor manera para movilizar ciudadanos y hacer que apoyen un programa gubernamental, que garantizar su participación en la toma de decisiones y en el monitoreo del gasto público”.*

**Chibuzo Ekwewuo**

*Centro de Desarrollo Público-Privado en Nigeria*

Independientemente del grupo de partes interesadas al que pertenezcamos, todos tenemos un interés colectivo en las contrataciones abiertas - una participación que nos confiere una responsabilidad a la hora de monitorear el desempeño de contratos públicos. Esta parte del libro explica cómo llevar a cabo ese monitoreo en la práctica.

Dada la diversidad de los profesionales que intervienen en el proceso de contratación, las experiencias de monitoreo de contratos de cada uno es probablemente diferente y por lo tanto pueden dar lugar a una gran variedad de escenarios. Es posible que algunas personas interesadas se enfoquen más en una etapa en particular. También es posible que el marco que permite el monitoreo difiera según el contexto, lo que hace que los métodos para ese monitoreo sean diferentes. Sin embargo, dado que estamos de acuerdo en los principios de contratación

abierta, los objetivos de las herramientas que utilicemos serán los mismos y podrán ser adaptados en sentido amplio o estricto a nuestras realidades.

El primer consejo es seguir leyendo y descubrir lo que funciona mejor, tomando en cuenta nuestros niveles de energía a la hora de participar, nuestras capacidades y nuestras posibilidades de acceder a alianzas para monitorear contratos, así como también, el tipo de información al que tenemos acceso. Es bastante sencillo monitorear según el proceso de contratación, por lo que ofreceremos reflexiones en torno al monitoreo en diferentes etapas, explicando el monitoreo que se puede llevar a cabo tanto donde podamos acceder a la información como donde no podamos. Hay que tener en cuenta que esto es una guía, y no una prescripción infalible - una genuina apreciación del contexto será fundamental al inicio. ¡Así que, pongamos atención!

## **EL MONITOREO EN LA ETAPA DE PLANEACIÓN DE LA CONTRATACIÓN**

Con base en nuestra comprensión básica del proceso de contratación, sabemos que la planeación es clave para la prestación de servicios públicos. Por lo tanto, es una etapa fundamental a monitorear y sobre la cual generar reportes. Sea cual sea la herramienta que decidamos utilizar en esta etapa, ésta ha de ser diseñada para determinar si se llevó a cabo una planeación adecuada para el proceso de contratación en cuestión. Algunas posibles preguntas a las que el monitoreo debería responder son:

- ▶ ¿Se llevó a cabo una evaluación de las necesidades públicas?
- ▶ ¿Se priorizaron las necesidades públicas identificadas?





- ▶ ¿Se identificaron los recursos requeridos para satisfacer las necesidades públicas identificadas?
- ▶ ¿Fueron analizados los costos en relación al beneficio?
- ▶ ¿Se realizaron estudios de impacto ambiental o social?
- ▶ ¿Se justificaba la decisión de satisfacer una necesidad pública específica en relación a otras necesidades públicas que pudieran competir por los mismos recursos?
- ▶ ¿La entidad pública estimó el tiempo que tomaría completar el proyecto?
- ▶ ¿La entidad pública determinó cualquier riesgo asociado al proyecto?
- ▶ ¿Se tomaron en cuenta las prioridades y sugerencias de la comunidad para priorizar el proyecto y/o el contrato en cuestión?

Parece evidente que el monitoreo en la etapa de planeación ha de ser un proceso riguroso que requiere el acceso a mucha información.

## **CONSEJOS SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Para acceder a la información de la fase planeación de contratos, hay que tomar en consideración los siguientes consejos:

- ▶ Es necesario asegurarse de que se tiene acceso al presupuesto aprobado en cuanto sea publicado (normalmente en un diario oficial, que cada vez más están disponibles en línea). Esto ofrecerá información preliminar sobre los tipos de planes para los cuales las dependencias públicas disponen de fondos.
- ▶ De ser posible, es importante participar en audiencias públicas en torno al presupuesto y a los proyectos sociales, o crear una

alianza con otros profesionales que participen en las audiencias públicas sobre el presupuesto o los proyectos sociales. Esto ayudará a recopilar informaciones que influyan en los planes de presupuesto incluso antes de que éstos sean oficiales.

- ▶ De manera proactiva, hay que buscar las actualizaciones que haga dependencia pública responsable del proceso de contratación; se pueden solicitar los planes de proyectos para el año entrante y a menudo, se puede encontrar una valoración de necesidades en relación a tales planes.
- ▶ Es importante reunirse o mantener una estrecha vinculación con organizaciones de base que trabajen en temas de desarrollo y que puedan tener información sobre proyectos planeados.

Es también importante realizar una recopilación regular de información en sitios web, periódicos, tableros de anuncios, radio y televisión, insistiendo en el hecho de que hay que hacerlo de manera regular. Esto resulta primordial dado que tal información se mantiene por un tiempo limitado antes de que sea eliminada o desplazada por nuevos contenidos.

## **ATERRIZAR EN LA REALIDAD EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS CONTRATACIONES A EFECTOS DE MONITOREO**

Algunas entidades públicas tienen buenos sistemas de gestión de registros así que, en teoría ¡tendría que ser relativamente fácil acceder a la información de manera oportuna! Sin embargo, rara vez es fácil, aun cuando se cuente con una buena gestión de registros públicos, debido a un gran número de obstáculos creados por el ser humano. Por lo tanto, es nuestra responsabilidad como personas interesadas estar constantemente al acecho de la información y actuar rápida y eficientemente en relación a las peticiones en la fase de



planeación de contrato, si lo que deseamos es participar antes de que los planes sean implementados.

Cuando existen leyes de acceso a la información o leyes que permitan una participación ciudadana de una manera u otra, hay que invocar esos derechos en nuestro beneficio en la fase de planeación de contrato.

Cuando no existen leyes de acceso a la información, sería muy útil para llevar a cabo el monitoreo tener buen plan de recopilación de la información que aparece en los medios y así utilizarla en su beneficio.

## **POSIBLES HERRAMIENTAS PARA MONITOREAR PLANES DE CONTRATACIONES**

Las herramientas a usar en la fase de planeación de las contrataciones dependen de factores como el objetivo del monitoreo y la profundidad del análisis de los datos de ese mismo monitoreo que se llevará a cabo. La fase de planeación a menudo requiere de la participación de los ciudadanos, para lo que las herramientas de auditoría social son especialmente útiles. Las listas de control son también herramientas sencillas pero útiles para esta fase.

## **CONSIDERACIONES ADICIONALES PARA MONITOREAR EN LA ETAPA DE PLANEACIÓN DE CONTRATACIÓN**

Quizás también queramos considerar las siguientes preguntas que pueden llegar a afectar nuestra habilidad para monitorear la fase de planeación de contratos:

- ¿La entidad pública ha convocado a organizaciones de la sociedad civil, comunidades locales y otros grupos que se

verán directa o indirectamente afectados por esta inversión, para discutir sobre el diseño del proyecto?

- ▶ ¿Se le otorgó suficiente tiempo y visibilidad al proceso consultivo?
- ▶ Hay que recordar que cuanto más compleja sea una contratación pública (por ej. una carretera interestatal que conste de múltiples contratos y subcontratistas), mayor es el número de audiencias o reuniones públicas que una dependencia pública tendría que llevar a cabo. A veces un contratista acogerá estas consultas como parte de las obligaciones del contrato, así, hay que tener en cuenta que existen diferentes formas que pueden adoptar estas consultas públicas.

Monitorear la fase de planeación de contrataciones públicas es importante por dos razones: desde la perspectiva de la sociedad, la participación genera un sentido de empoderamiento y de participación en los asuntos relacionados con bienes públicos. Por ejemplo, en un proyecto nacional plurianual para construir carreteras realizado en la India, el Centro de Asuntos Públicos inició en 2008 un proceso de monitoreo ciudadano y que mostró que el 76% de los beneficiarios pensaba que un monitoreo por parte de la comunidad era necesario, mientras que 64% estaba dispuesto a ofrecerse como voluntario para tal monitoreo. Este caso refleja uno de los principios de la contratación abierta que establece el derecho de los ciudadanos a participar en contrataciones públicas. La segunda razón de su importancia, tiene que ver con las entidades públicas: cuanto más amplia sea la variedad de partes interesadas que participen en la fase de planeación, más efectivas se volverán las inversiones del Estado en cuanto a suministro de servicios adecuados, legitimidad y desempeño.



# ***El Monitoreo desde la Fase de Convocatoria hasta la Adjudicación***

Durante la fase de licitación, una pregunta fundamental es: *¿qué tipo de método de contratación pública está siendo utilizado?* Los tipos más comunes de contratación pública son licitaciones abiertas, adjudicaciones directas o invitaciones restringidas. Sin embargo, los gobiernos están constantemente tratando de innovar en este tema como por ejemplo las subastas electrónicas. En todo caso, los gobiernos deberían publicar una justificación en relación a por qué fue seleccionado un método de contratación pública y no otro. Esta decisión tiene que estar basada en una combinación de factores como la urgencia (¿es para construir viviendas temporales en una zona devastada por un ciclón?), la necesidad (¿es por motivos de seguridad nacional, abastecimiento de alimentos, transporte?) o el impacto (¿el proyecto va a desplazar a personas de sus tierras?). El método de contratación pública es muy importante ya que el resultado de una contratación puede cambiar las vidas de los ciudadanos. Hay que tener en cuenta que el método de contratación pública seleccionado influye en el tipo y la cantidad de información que se recibirá con respecto al proceso de contratación.

TIPO	¿CUÁNDO SE UTILIZA?	¿CÓMO?
Licitación pública Tras llevar a cabo un estudio de mercado y haber observado que hay competencia	Cuando hay muchos contratistas que cumplen con los requisitos de calificación	Cualquier empresa interesada puede participar, pero sólo serán consideradas aquellas que cumplan con los requisitos de elegibilidad descritos en la convocatoria de la licitación
Invitación restringida: Seleccionado, invitado, o antes de hacer un estudio de mercado	Cuando sólo un grupo limitado de contratistas puede proveer el servicio	La invitación a participar en el proceso es enviada únicamente a aquellos que tienen los conocimientos y experiencia necesarios. De ser necesario, el número de licitantes se limita a través de un proceso de estudio de mercado
Competitivo y en un segundo tiempo negociado	Al concluir una licitación competitiva, si los precios finales aún se encuentran por encima del presupuesto público	El gobierno negocia con los licitadores seleccionados para bajar los costos, posiblemente reduciendo el alcance del proyecto
Asignación Directa: Negociado	En casos de emergencia o cuando un solo contratista se encuentra particularmente bien posicionado en términos de recursos disponibles o experiencia	El gobierno justifica públicamente esta opción y establece un contrato directo con la empresa en caso de una negociación exitosa
Solicitud de cotizaciones	Cuando el objetivo de contratación es parecido a otras anteriores y el gobierno ya cuenta con un registro previo de empresas	El gobierno especifica sus requerimientos y solicita cotizaciones de diferentes empresas registradas, escogiendo el precio más bajo



Las preguntas clave que debemos hacernos en esta fase incluyen:

- ▶ ¿Se anunció el proceso de contratación?
- ▶ ¿Los anuncios se difundieron por medio de múltiples canales?
- ▶ ¿El anuncio contenía criterios claros para la selección de proveedores?
- ▶ ¿El anuncio contenía información clara en torno a los procedimientos para presentar una oferta?
- ▶ ¿Se abrieron las ofertas en público?
- ▶ ¿El adjudicatario formaba parte del conjunto inicial de licitantes?
- ▶ ¿Se justificaba la selección final?

Es también importante determinar el grado de experiencia profesional y técnica de los oferentes. Esto incluye el acreditar los años de experiencia, los proyectos concluidos, y la capacidad financiera; evidencia de proyectos similares; capacidad necesaria en relación a los recursos humanos; que se cuenta con suficientes equipos; comparación de los precios cotizados en relación al precio estándar; capacidad de respuesta de los proveedores en relación al proyecto propuesto; y verificación del domicilio.

Las herramientas recomendadas para monitorear el proceso de licitación incluyen importantes figuras como los Pactos de Integridad tal y como fueron desarrollados por Transparencia Internacional. Un ejemplo de la aplicación exitosa esta figura es el caso de Colombia, en donde se firmó un acuerdo anticorrupción en el sector manufacturero de tubos. Aplicando una metodología creada por Transparencia Internacional, las empresas lograron reducir de manera significativa el nivel de sobornos a lo largo del proceso de licitación. Hoy día, el gobierno colombiano paga en

promedio por contratos de obras de instalaciones sanitarias un 20% menos que antes de aplicar los Pactos de Integridad. Las empresas del sector también han incrementado sus ventas para obras de infraestructura en un 25%.

*Hay que asegurarse también de revisar los precios - estamos hablando de dinero de los contribuyentes, ¡nuestro dinero! ¿O no queremos saber cuánto de nuestro dinero se ha gastado nuestro hijo/a de compras? En la práctica, esto significa verificar si los precios son justos y competitivos, sobre todo si existen otros proveedores que están presentando ofertas. Hay que empezar con un sencillo comparativo histórico: revisar los procesos anteriores en términos del monto y volumen y del tipo de servicio, tomando en cuenta la inflación o el incremento de precios a lo largo del tiempo. Si bien existen condiciones diferentes aplicables a cada caso, en términos generales existe una tendencia en relación al monto y volumen, precio final y las condiciones para la selección. Algunos países establecen listas de precios oficiales para cada tipo de material adquirido por el gobierno de tal forma que es importante buscar estas listas en el sitio web pertinente o en los archivos de la dependencia pública correspondiente.*

Aterrizar esto en la realidad entonces es posible - ¡se están generando participaciones en algunos de los lugares menos probables!- gracias a la paciencia y la persistencia de la sociedad civil que no empezó precisamente en un entorno abierto a la participación. En México por ejemplo, la Reforma a la Ley de Adquisiciones en 2009 institucionalizó el programa de “Testigos Sociales” diseñado por la ONG Transparencia Mexicana. Los testigos sociales, son observadores independientes de





la sociedad civil, que tienen el mandato legal de observar que el proceso de contrataciones públicas significativamente cuantiosas se desarrolle de acuerdo a la ley. Durante el primer año de implementación, los testigos sociales participaron en 67 contrataciones públicas valoradas en un total de 109.651 mil millones de pesos (alrededor de 8.870 millones de dólares). Los reportes iniciales sugieren que con esta figura se han reducido costos en las contrataciones públicas, y a su vez ha aumentado la competencia. De manera similar, la Ley de Adquisiciones de Nigeria permite la participación de organizaciones de la sociedad civil y de cuerpos colegiados en cada proceso de licitaciones públicas. En algunos países como Colombia y Brasil, existen otros respaldos legales que permiten a los ciudadanos participar en proyectos de interés público y a los que se les confiere el derecho de monitorear el proceso de licitación y acceder a la información que requieran para monitorear.

## ***Ejecución del Contrato***

Durante esta fase, una pregunta fundamental que hay que hacerse es si el contrato se encuentra disponible.

Para obtener esta información, deberíamos:

- ▶ Averiguar qué dependencia pública es responsable de la adjudicación del contrato.
- ▶ Revisar el sitio web de la entidad pública correspondiente para obtener información sobre el contrato.
- ▶ Presentar una solicitud formal ante la entidad pública correspondiente para obtener el contrato.

- ▶ En la medida de lo posible, hay que involucrar a otras personas; es probable que la acción colectiva sea más efectiva.
- ▶ En caso de existir legislación en materia de acceso información o haya alguna ley que provea una participación ciudadana, es importante apoyarse en dicha legislación para solicitar información.
- ▶ En caso de no contar con una base legal para presentar una solicitud formal en relación al contrato, ¡presentemos de todas maneras una solicitud! Como precaución se recomienda hacerlo con otras personas y hacer que se hable de esa solicitud en los medios, así nos apoyaremos en el interés del público y en su vinculación con procesos de contratación pública y lo usaremos en nuestro beneficio.
- ▶ En caso de haber firmado un MoU (Memorando de Entendimiento) con la dependencia pública correspondiente para crear una participación constructiva, lo utilizaremos para tratar de tener acceso a información sobre el contrato.
- ▶ En caso de que el acceso a la documentación del contrato esté limitado, deberíamos movilizarnos con otros profesionales de nuestra comunidad para realizar auditorías sociales entre los beneficiarios.

La sección de Recursos de este libro contiene útiles recursos que incluyen lineamientos para el acceso a la información en una serie de escenarios, así como plantillas sobre cómo presentar una solicitud de información.



# ***Posibles Escenarios para Monitorear Contratos***

## **EL CONTRATO NO ESTÁ DISPONIBLE**

En caso de no contar con un contrato, las listas de control que contienen preguntas estandarizadas pueden convertirse en nuestro mejor aliado. Éstas son las herramientas más comunes desarrolladas por las partes interesadas que participan en el proceso de contratación y que pueden ayudar a hacer análisis comparativo. La utilidad básica de las listas de control es que funcionan como una guía para el usuario: pueden revelar el nivel de cumplimiento, desempeño o eficacia.

A menos de que estén diseñadas para recolectar respuestas sobre las razones por las que elementos específicos en el proceso de contratación han tenido éxito o no, las listas de control a menudo son muy básicas y le piden a los usuarios marcar con “sí” o “no” en respuesta a lo que se ha observado. En la práctica, las personas interesadas provenientes de la sociedad civil analizan de manera manual la información contractual que recopilan usando las listas de control. Así, se lleva a cabo un análisis comparando las respuestas en la lista de control con el estándar esperado en esa etapa específica del proceso de contratación.

Por ejemplo, una ley requiere que las entidades públicas anuncien las licitaciones en dos periódicos de circulación nacional durante un periodo de seis semanas antes de la presentación de las ofertas. La lista de control debería contener preguntas como: ¿Se anunció el proceso de contratación? ¿Se anunció el proceso de contratación por un periodo de por lo menos seis semanas? La persona a cargo del monitoreo

compararía manualmente los hechos obtenidos del propio anuncio con los requerimientos de la ley, y se daría cuenta así de si existen brechas o discrepancias.

Además, el uso de las mismas listas de control en hojas de cálculo de Excel y/o usando soluciones TI como bases de datos en línea, nos permite comparar diferentes contratos de manera más sistemática, ¡y podremos extender de manera sencilla nuestra actividad y revelar tendencias por sector, región, dependencia pública o entre contratistas! ¡Qué poderoso! Para más información, ir a la sección “Análisis”.

Las observaciones sobre el terreno también juegan un papel clave. A través de mediciones objetivas de calidad, es posible monitorear la ejecución de un contrato. Supongamos que en nuestra ciudad se suponía que se iba a construir un puente, y después de una observación *in situ*, usted se da cuenta que no se ha hecho. Evidentemente algo ha ido mal con el contrato, ya sea por parte de la entidad pública correspondiente, o por parte del contratista, o por parte de ambos. Para registrar y corroborar nuestra afirmación deberíamos tomar fotos. Si por lo menos uno de los contratistas está llevando a cabo un reporte, es posible usarlo para compararlo con las observaciones sobre el terreno.

Otro posible punto de partida es una versión preliminar del contrato. A veces la versión final no se encuentra disponible, pero sí las versiones previas. Esto también puede ser útil, pero hay que tener en cuenta que no debería de ser la única fuente, dado que no son datos oficiales.

El en caso de países o de empresas multinacionales que se someten a estándares internacionales, esto podría favorecer definitivamente la divulgación de contratos. Los Principios de Ecuador y los Lineamientos de la OCDE son dos buenos



ejemplos de compromisos que deberían fortalecerse en caso de no contar con un contrato. Si esto no funciona a nivel nacional, se debería contactar con las sedes, en el caso de una empresa, o con una organización internacional multilateral en el caso de algún país. La mayoría de los bancos de desarrollo internacionales - incluyendo el Banco de Desarrollo Africano, Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Banco Mundial - tienen políticas de acceso a la información y de investigación sobre la corrupción, así como a programas que empoderan al ciudadano para que realice su monitoreo e informe sobre sus hallazgos. Será necesario consultar cada Banco mencionado para conocer las instrucciones de cómo usar estos mecanismos que tienen como objetivo mejorar las contrataciones abiertas en los proyectos que financian.

Otro enfoque útil para llevar a cabo el monitoreo en caso de no existir un contrato, son las auditorías sociales. La metodología para las auditorías sociales fue iniciada por la Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), la Asociación para el Empoderamiento de Trabajadores y Campesinos en India, y ha sido replicada en diferentes entornos, incluyendo Kenia y Palestina. Los siete pasos utilizados en las auditorías sociales MKSS incluyen: definir el alcance de la auditoría social, definir y entender la gestión del proyecto o programa que será auditado, recolectar información sobre el proyecto auditado, organizar todos los datos recolectados y ordenarlos en un formato resumido que pueda ser fácilmente entendible por cualquier ciudadano, diseminar los hallazgos en relación a los datos, entrevistar a ciudadanos en la comunidad en relación a la información brindada, y llevar a cabo audiencias públicas y darles seguimiento.

Supongamos que queremos llevar a cabo una auditoría social de una escuela. Aun sin el contrato, podemos: juntar documentos como el presupuesto, los planos del proyecto y la especificación de las cantidades; visitar el lugar físico de la escuela para verificar los detalles, los materiales usados y la ejecución, y hacer un sondeo en la comunidad afectada para ver si el proyecto es conveniente. Expertos técnicos como ingenieros y encuestadores pueden ayudar con la evaluación física en el lugar y el muestreo para la encuesta con beneficiarios. Posteriormente, las personas a cargo de los monitoreos pueden comparar los documentos del proyecto con las pruebas provenientes de la visita *in situ*, incluyendo fotos, videos y evaluaciones técnicas, y tomar en cuenta la retroalimentación de la comunidad para determinar la eficacia del proyecto.

Una variante de este enfoque es formar un grupo de trabajo conjunto o convocar un Comité de monitoreo en lugar de una audiencia pública, que podría originar enfrentamientos o intimidar. El grupo de trabajo o el Comité formado por múltiples partes interesadas puede revisar los hallazgos y desarrollar de manera conjunta soluciones para resolver las preocupaciones identificadas.

## **LA INFORMACIÓN SOBRE EL CONTRATO Y EL PROCESO DE CONTRATACIÓN SE ENCUENTRA DISPONIBLE**

Ahora que tenemos el contrato, ¿qué hacer con él? Primero, debemos cerciorarnos de que el documento que tenemos en nuestras manos es la versión final firmada del contrato. Esto es particularmente importante en el caso de concesiones a industrias extractivas, ya que en estos casos existen a menudo diferentes versiones que están en circulación, y es importante saber qué contiene el contrato final en vigor.



Una vez que tengamos ese contrato, una primera opción sería literalmente monitorear su cumplimiento. Debemos saber si las partes contratantes están cumpliendo con las expectativas y compromisos estipulados en el contrato, principalmente en términos de costos, tiempos y obras. La principal fuente de información para nuestra comparación serían los informes provisionales hechos por la entidad pública, el contratista y/o el organismo de auditoría del gobierno.

De todas formas, hay algunos aspectos que siempre deberían de ser verificados. Uno de esos aspectos es el objeto del contrato que debería de estar claramente establecido, es decir, tendría que ser lo más específico posible y no debería dar lugar a una interpretación ambigua. Códigos como el Código para Productos y Servicios Estándares de las Naciones Unidas (UNSPSC, por sus siglas en inglés) pueden ser muy útiles para este objetivo. El objeto del contrato debe estar ligado con la misión y con los planes de la entidad. A su vez, el alcance y las especificaciones para cada contrato deben ser claros y deben cumplir con los estándares específicos que le son aplicables. Es importante verificar si se garantizó la competencia o si un contratista en específico fue favorecido debido a detalles técnicos establecidos en la convocatoria de la licitación.

En cuanto a las partes, se debe conocer en detalle la dependencia pública involucrada. ¿Está operando a nivel central? y de ser así, ¿tiene alguna jurisdicción a nivel estatal o local? ¿Se trata de una autoridad local? Distintas entidades públicas pueden tener regímenes de contratación diferentes, es por ello que la identificación de la entidad responsable del contrato es importante y sirve como un primer punto de contacto al interior del gobierno para solicitar mayor información sobre el contrato. En el caso de que la dependencia pública responsable

no coopere, podemos contactar a la agencia central de contrataciones públicas –que a menudo funge como autoridad regulatoria que no realiza contrataciones pero que supervisa las prácticas de contratación del país– y por lo tanto representa un punto crucial para la rendición de cuentas.

Siguiente punto: ¿quién es el proveedor? ¿Se trata de una PYME, de un proveedor internacional o de una paraestatal? ¿El proveedor forma parte de algún registro de proveedores? ¿Se encuentra en una lista negra? ¿Está legalmente registrado?

*No hay que subestimar la importancia de ser paciente así como de aprovechar el momento, especialmente cuando estamos colaborando con políticos que necesitan manejar una red de intereses y que a menudo tienen pocas oportunidades para proponer reformas - Sara*

Los aspectos relativos al método de selección, los tiempos y el lugar también son importantes. ¿Cómo fue seleccionado el contratista? ¿Hubo un proceso competitivo y transparente que culminó con la adjudicación del contrato? ¿Cuándo se firmó el contrato y en cuánto tiempo se cumplirá? ¿Hay incentivos para cumplir el contrato a tiempo (o incluso antes de los tiempos establecidos), o riesgos asociados a retrasos? ¿Dónde se realizará el contrato? ¿Involucra a varios municipios? ¿Qué comunidades afectará?

Siguiendo con este análisis, un elemento clave es la cantidad exacta de recursos públicos que serán destinados al contrato. A su vez, es importante establecer de manera precisa de qué manera se van a invertir estos recursos, de dónde proviene el dinero, si están participando agencias y organismos





multilaterales, la forma en que deberán hacerse los pagos, y si se acordaron pagos por adelantado. Por otro lado, es fundamental saber si se cuenta con presupuesto para los próximos años, como sucede por lo general con algunas obras públicas y PPPs debido a su complejidad.

La implementación real del contrato casi nunca es una historia sencilla. Es de esperar que sea desordenada. La realidad es que suceden muchos eventos impredecibles - condiciones de mal tiempo, inestabilidad política o un alza repentina en el precio del petróleo que impacta en el transporte, y las entidades públicas se suelen esforzar en prepararse para estas situaciones. Por ejemplo, algunos países estipulan límites en los costos de la renegociación de contratos, por ejemplo en un 25%. En otros, estas condiciones tienen que ser estipuladas en el propio contrato. El asunto es que se necesita estar preparado para cambios que puedan ocurrir sobre la marcha, pero teniendo en cuenta que los límites tienen que existir y que existen *de facto* como parte de las prácticas habituales y sanas en la contratación.

Las plantillas para la observación en el terreno, que a menudo son más descriptivas que las propias listas de control, nos dan la oportunidad de describir lo que está sucediendo en el terreno. Las plantillas de observación también requieren preguntas orientadoras, a menudo redactadas con base en estándares previstos en relación al proceso, como por ejemplo la ley de adquisiciones. Como con las listas de control, estas plantillas a menudo también son analizadas de manera manual y sería difícil automatizarlas. Sin embargo, pueden ofrecer un contexto más detallado en relación a un escenario que las listas de control, que a menudo simplemente responden a preguntas básicas.

Por ejemplo, una ley establece que la entidad a cargo de la

contratación mantenga registros de todos los procedimientos de contratación después de adjudicar los contratos, que serán puestos a disposición del público, abonando el costo de las fotocopias, cuando sean solicitados. Un observador de campo solicita informaciones sobre el plan de contratación, las minutas de las juntas de evaluación y el memorando recomendando a los licitantes adjudicados, y le son denegadas. Tras hacer la solicitud, se le informa al observador que los registros solicitados no fueron realizados debido a que le eran aplicables normas de procedimientos especiales. El observador percibe que se trata de una justificación sin fundamento y denuncia una situación de no cumplimiento de las disposiciones de la ley.

Como se mencionó previamente, un contrato debería contener información sobre el alcance y las especificaciones de la obra, incluyendo los materiales necesarios para que se lleve a cabo. Una asociación profesional podría revisarlo y analizarlo como una forma de control de calidad. Podrían también existir facturas por servicios no necesariamente pensados para el proyecto o puede ocurrir lo inverso: 1000m de cable que el contratista declara haber gastado en una instalación, pueden en realidad ser únicamente 500 - lo que significaría que el contratista cometió fraude para quedarse con más dinero. La misma observación podría aplicarse a la entrega pactada. Si una obra tuvo que haber sido entregada en un año y todo indica que se concluirá en 3 años, el monitoreo tendría que evaluar los factores que provocaron a los retrasos para poder determinar si éstos fueron razonables teniendo en cuenta las condiciones específicas del caso.

Para tener acceso a algunas herramientas de monitoreo de contratos, favor de ir a la sección de Recursos al final del libro.



# Generación de Reportes

*“...Ya no se trata simplemente de reportar los titulares del día, sino más bien de intentar poner los titulares en contexto y de agregar cierta perspectiva en torno a lo que significan”*

**Bob Schieffer**

Ahora que le hemos dedicado muchos esfuerzos al monitoreo, hay que darle una gran importancia al hecho de canalizar estratégicamente nuestros hallazgos hacia un agente que pueda generar cambios.

Como ha quedado de manifiesto, la comunidad de la contratación abierta se adhiere a una metodología de trabajo colaborativo que se aplicará por defecto. Eso significa acercarse a aquellos agentes de cambio que estén cerca de la acción dentro del proceso antes de dirigirse al exterior para ejercer presión. Esta sección ofrece consejos en torno a cómo generar reportes sobre hallazgos. Conforme se avance en la lectura, es posible que perciba que varios de estos consejos son elementos que en realidad pertenecen lo unos a los otros, pero se presentan de manera secuencial para dar mayor coherencia.

## **ES NECESARIO COORDINAR UN MECANISMO INTERNO PARA GENERAR REPORTES**

Antes de pensar en comunicar los resultados de nuestros esfuerzos a los agentes de cambios externos que serán los destinatarios de nuestros reportes, debemos pensar en una buena comunicación interna. ¿Se ha establecido un sistema

sustentable para recolectar nuestra información de monitoreo?  
¿Se han extraído datos y se han convertido en información digerible y fácil de entender? ¿Hay una persona o personas responsables de recopilar y divulgar los datos recolectados?

*En Nigeria por ejemplo, el Centro de Desarrollo Público y Privado (PPDC, por sus siglas en inglés) opera un portal en línea que de manera automática recopila y analiza los informes presentados por organizaciones de la sociedad civil que monitorean procesos de contratación. Sin embargo, al momento de generarse, el resultado del monitoreo de la contratación podría extenderse 500 páginas o más. Evidentemente, ¿compartir este volumen de gráficas, tablas e ilustraciones en bruto con otras personas interesadas, probablemente genere pocos o ningún efecto porque es difícil, para la persona a la que se le presentó el informe, analizar de manera rápida todo ese tomo y descifrar lo que es relevante! El PPDC organiza y selecciona de manera interna qué parte de los hallazgos es necesario enviar a las personas interesadas relevantes, agrupar los análisis en consecuencia, hacer recomendaciones que cuadren con los hallazgos agrupados, planear la forma en que la información será publicada y determinar a quién se le compartirá el informe, además de establecer un plan para dar seguimiento a las acciones deseadas propuestas en el informe.*

Unas palabras de advertencia – las personas interesadas a menudo se emocionan cuando desarrollan y despliegan mecanismos de recopilación de datos o mecanismos analíticos



que producen análisis con base en sus ejercicios de monitoreo. Es fácil pasar por alto la necesidad de fragmentar estos hallazgos, de vincularlos con recomendaciones y de publicarlos de tal forma que se vuelvan relevantes y amigables para el usuario poniéndose en el lugar de la parte interesada a quien se le está enviando el reporte. Es necesario comprometerse a ser más estratégico en la generación de reportes.

Es una lección clave a tener en cuenta: si el proceso de generación de reportes se lo encarga a la tecnología, se quedará inacabado.

## **ES NECESARIO DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA PARA LA GENERACIÓN DE REPORTES**

Al momento de desarrollar una estrategia para la generación de reportes, hay muchos factores que cobran importancia por lo que es muy difícil delimitar el número de factores que vale la pena considerar. Algunos consejos útiles incluyen:

- ▶ Hay que tener en cuenta lo que nos gustaría lograr con nuestro informe.
- ▶ Es necesario considerar los canales a través de los cuales podemos alcanzar el propósito de nuestro informe.
- ▶ Hay que desarrollar una secuencia cronológica o de generación de reportes.
- ▶ Hay que tener en cuenta que a veces será necesario crear oportunidades mientras que en otras ocasiones habrá que aprovechar las oportunidades inesperadas que se nos presenten.
- ▶ Hay que ponerse en el lugar de la parte interesada a quien se le enviará el informe y anticipar las reacciones que se pueden

dar después de que lo haya recibido. Esto nos ayudará a estar preparados para nuestra participación estratégica en el futuro.

- ▶ Teniendo en cuenta los valores de las contrataciones abiertas encaminados a generar un bien público, es esencial mantener la objetividad, imparcialidad y equidad en el momento de comunicar los resultados de la generación de reportes: esto es fundamental para construir un sistema en el que se pueda confiar.

## **HAY QUE VINCULAR NUESTROS HALLAZGOS AL PROPÓSITO DEL INFORME**

Conforme desarrollemos los informes, la pregunta fundamental que hay que hacer es, ¿por qué se tiene que reportar esto? Los informes a menudo sirven para varios propósitos, incluyendo:

- ▶ Concienciar, ampliar conocimientos o poner al tanto a las partes interesadas sobre cierto proceso de contratación; por ejemplo, el *Organismo Público A* puede mandar un informe a los medios poniendo al público al corriente de una reunión pública que tuvo lugar en la comunidad de *Bodesa* en torno a la potencial adquisición de tierras por parte de Apeco Oil para la exploración de petróleo en esa comunidad.
- ▶ Generar un informe independiente cuyo objetivo es presentar otro punto de vista; por ejemplo, es posible que *Bodesa Community Youth Group* (BCYG) emita un informe independiente presentando la posición adoptada por la comunidad con respecto a la exploración potencial de petróleo por parte de Apeco Oil, que sintieron no fue cubierta de manera satisfactoria en el informe del *Organismo Público A*.
- ▶ Presentar hallazgos, recomendar y solicitar la acción de una parte interesada y relevante en la contratación; por ejemplo,



una auditoría social que se esté realizando por parte de una ONG llamada OpenLaosia, en relación a un contrato en curso para el abastecimiento de agua, revela que algunas de las tuberías tienen fugas y por lo tanto recomiendan que la Junta de Gobierno Local verifique la calidad de los materiales que están siendo utilizados por parte del proveedor, porque evidentemente no es aceptable que tuberías recientemente instaladas presenten fugas.

- ▶ Proporcionar a la otra parte interesada la oportunidad de defender o de rebatir cierto hallazgo, etc.
- ▶ Proporcionar información a las partes interesadas con el fin de incidir y de participar en políticas públicas.

Tanto el propósito como otros factores que pueden hacer nuestros informes sean más efectivos, podrían ser considerados y desarrollados dentro del marco de una estrategia de generación de informes.

## **HAY QUE DIRIGIR EL INFORME HACIA DONDE PUEDA TENER IMPORTANCIA**

- ▶ Es necesario documentar las observaciones y los hallazgos del análisis y allí donde existan carencias, anotar recomendaciones para resolverlas.
- ▶ Es necesario agrupar temas similares al interior del informe; en otras palabras, hay que identificar los temas que toca el informe y estructurarlo, de acuerdo a esos temas.
- ▶ Hay que hacer una pequeña investigación al interior de nuestra propia coalición, de nuestra red de contactos o de la comunidad en sentido amplio, y vincular los temas identificados en el informe a grupos de partes interesadas

según las áreas de *expertise*, experiencia, interés, participación y capacidad para provocar el cambio deseado. Es probable que un mismo tema sea de interés para distintas partes interesadas por lo que es importante identificarlas para que el informe esté enfocado a producir cambios.

- ▶ Es necesario diseñar una sencilla estrategia de comunicación que dirija cada tema del informe a este/estos grupo(s) de partes interesadas ya identificados.
- ▶ Hay que dividir el informe en mini-informes con base en los temas y los grupos de partes interesadas y relevantes que hayamos identificado. La realidad es que las partes interesadas normalmente no pueden revisar un informe en su totalidad, y por eso es importante resaltar de manera inmediata lo que es relevante para ellas, y recomendar acciones que nos gustaría que llevaran a cabo tomando en cuenta sus funciones y habilidades.

## **HAY QUE ENVIAR LOS INFORMES A TIEMPO**

¡Al hierro candente, batir de repente! Hay que darle importancia a la coyuntura: parte importante de una buena estrategia de generar informes, es asegurarse de que se divulguen entre personas interesadas que habremos identificado, y que se haga a tiempo. Esto requiere un cierto nivel de planeación y también el estar muy atentos y aprovechar las oportunidades que surjan para promover los ideales de las contrataciones abiertas. A veces tendremos la posibilidad de poner a disposición de los demás los informes y distribuirlos en un lapso de tiempo; otras veces, es posible que surja una oportunidad única para compartir el informe y para que se lleven a cabo acciones favorables en base a él. Este último escenario puede ser inesperado pero también representa la posibilidad de tener un alto impacto.





En Brasil por ejemplo, las elecciones locales fueron una gran oportunidad para mejorar la divulgación respecto a las contrataciones gubernamentales. El Instituto Ethos tuvo la idea de invitar a los candidatos de las ciudades sedes de la Copa Mundial de la FIFA a firmar un compromiso público en torno a la publicación de los contratos del evento. Todos los alcaldes electos firmaron el pacto y éste entró en vigor en 2013, al inicio de su mandato. Ya se pueden observar algunas mejoras, y los compromisos adquiridos serán monitoreados durante 4 años.

## **ES IMPORTANTE COLABORAR CON OTRAS PARTES INTERESADAS**

Las diferentes habilidades de las personas interesadas en las contrataciones abiertas hacen que una colaboración entre ellos pueda ser provechosa para que se actúe de manera efectiva con base en los hallazgos de un informe. Es probable que una persona interesada sola, se canse fácilmente y no pueda abarcar demasiado. La Coalición Nigeriana para el Monitoreo de Contratos (Nigerian Contract Monitoring Coalition) es un buen ejemplo de un escenario en donde informes que indicaban la incapacidad de organizaciones de la sociedad civil y de ingenieros para acceder a información de contratos fueron retomados por profesionales legales al interior de la coalición y gracias a este proceso, la corte emitió un dictamen favorable que fue implementado de manera inmediata. La Coalición Nigeriana para el Monitoreo de Contratos también utilizó de manera efectiva a sus miembros relacionados con los medios de comunicación para organizar una campaña, informando al público sobre los avances del proceso en su totalidad. De manera similar, a través de colaboraciones con organismos públicos, el Centro Africano para la Libertad de Información (African Freedom of Information Centre) en Uganda garantizó

de manera exitosa la cooperación de la Autoridad para las Contrataciones Públicas y Disposición de Bienes Públicos (Public Procurement and Disposal of Assets Authority).

Unas palabras de advertencia - si bien la colaboración en la contratación pública efectivamente aporta resultados, a menudo puede ser un proceso largo y arduo que requiere de un involucramiento constante y regular. Es por ello que es necesario aprovechar las fuerzas de varias personas interesadas para poder influir y actuar según sus áreas de expertise, experiencia, intereses y parámetros de influencia.

Una lección fundamental que hay que tener en cuenta – las personas interesadas deberían de ayudarse unos a otros colaborando dentro del proceso de contratación abierta.

## **SEGUIMIENTO A INFORMES DIVULGADOS**

El proceso de generación de reportes es aún más efectivo cuando se lleva a cabo seguimiento y rastreo de los reportes. Algunos consejos de utilidad pueden ser:

- ▶ Cuando enviemos los informes a las personas interesadas relevantes, hay que pedirles de manera concreta una retroalimentación sobre cualquier plan de acción.
- ▶ ¡Hacer Seguimiento, Seguimiento, Seguimiento!!! Hay que aceptar el hecho de que el reporte sirve a efectos de proporcionar información sin requerir acción alguna a cambio, lo que significa que un seguimiento coherente con las personas interesadas clave para promover el ideal de una participación con múltiples partes interesadas en la contratación abierta.



## **ES NECESARIO MANTENER LA CREDIBILIDAD A LO LARGO DE LA GENERACIÓN ESTRATÉGICA DE REPORTES**

La confianza entre los profesionales de la contratación abierta es una parte esencial del proceso continuo de contratación. A veces, la responsabilidad de construir la confianza al interior del proceso de contratación depende de los mecanismos de retroalimentación desarrollados al momento de generar reportes. Puede surgir una situación en la que el reporte contuviera una distorsión de los hechos y aun cuando no estemos necesariamente equivocados, es importante proporcionar retroalimentación y corregir falsas impresiones.

*Un denunciante informa que un influyente organismo público ha vendido un número importante de sus bienes públicos, incumpliendo con la práctica de contratación y sin tomar en cuenta el teorema “bien público-recursos públicos-divulgación pública”. Aun siendo conscientes de que el organismo público probablemente ignore cualquier solicitud de información en torno a este proceso, debemos escribir al organismo público en cuestión, pero también distribuir un comunicado de prensa informando al público de que hemos presentado una solicitud de información con respecto a la venta de ciertos bienes públicos. Como resultado de la cobertura de los medios, se hace público el Organismo público X posiblemente haya llevado a cabo la venta de bienes públicos. Mientras tanto, el Organismo público X recibe la solicitud y responde proporcionando pruebas de que la venta de bienes públicos se realizó mediante el proceso de contratación abierta. En ese momento, es importante mostrar objetividad y acercarse a los diferentes medios de comunicación para hacer saber que la retroalimentación que recibió se difundió desde un principio. Una acción justa y equilibrada como ésta demostraría que nuestro interés en el proceso de contratación es por el bien común o público; lo cual nos convierte en una fuente creíble y fiable.*

## **ALERTA DE REDES SOCIALES: EL CONTENIDO Y EL CONTEXTO SIEMPRE IMPORTAN**

Las redes sociales han cambiado nuestras vidas; de repente, la información se ha vuelto viral. Evidentemente, esto representa una enorme oportunidad para compartir con otros, los informes



sobre el proceso de contratación. Pero es necesario estar atento a lo siguiente: hay que asegurarse de que no se pierde el contexto del mensaje. Por ejemplo, redes sociales como Twitter contienen máximo 140 caracteres. En su afán de hacer que el mensaje quepa, podríamos comunicar de manera inexacta. Algunos consejos para evitar esto son:

- ▶ Hay que planear nuestros tweets (o en otras redes sociales) con anterioridad y asegurarnos de que no se pierde el contexto.
- ▶ Si estamos monitoreando y reportando desde un evento en vivo como por ejemplo un proceso de apertura de ofertas o una consulta comunitaria para la adjudicación de licencias para la exploración de potenciales yacimientos de petróleo, hay que verificar detenidamente el mensaje antes de mandarlo. Las redes sociales difunden mensajes a gran velocidad, y una información distorsionada podría hacerse viral en cuestión de segundos.

## **HAY QUE MANTENER ESTÁNDARES ÉTICOS EN LOS INFORMES EN EL MARCO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Como constructores reconocidos de naciones y defensores de la libertad de expresión, los medios de comunicación representan una importante parte interesada en las contrataciones abiertas. Como tal, la generación de reportes en relación a los medios de comunicación debe realizarse de manera imparcial. Se considera una falta de ética que los profesionales de los medios implicados en una comunidad de contrataciones abiertas lleven a cabo cualquier práctica que pudiera comprometer la independencia del medio en cuestión. Por lo tanto y en general, los medios no deberían de aceptar honorarios (o favores especiales), y no se espera que otros profesionales paguen honorarios por una cobertura en medios.



# *Cerrando el círculo*

Muy a menudo, las personas interesadas se detienen en la generación de reportes - recolectamos pruebas por medio de la investigación o el monitoreo, producimos un reporte y asumimos que tendrá un impacto. Podemos invertir mucho tiempo y muchos esfuerzos en desarrollar mecanismos de retroalimentación, pero para ser realmente efectivos, éstos deben llevar a acciones concretas que resuelvan los problemas identificados. Cerrar el círculo significa que los problemas son resueltos de manera satisfactoria para las partes interesadas afectadas.

Supongamos que estamos monitoreando un proyecto para construir carreteras. Después de acceder a la información sobre la contratación, evaluar el desempeño en relación a lo establecido en el contrato y a los estándares específicos aplicables, y hacer sondeos con los beneficiarios, redactaríamos un informe con recomendaciones. Este informe podría incluir por ejemplo pruebas del uso de materiales de calidad inferior (según estos mismos estándares), así como recomendaciones para cambiar los materiales. Como parte de nuestro proceso de participación colaborativa, involucramos a servidores públicos, al proveedor y a miembros de la comunidad en un comité, en aras de resolver las cuestiones surgidas del monitoreo. Conjuntamente, los participantes revisarían los hallazgos y las recomendaciones, y el proveedor explicaría que le fue imposible conseguir mejores materiales. Los participantes acuerdan entonces movilizarse conjuntamente para obtener materiales de mejor calidad, el proveedor reemplaza los materiales con cargo a la empresa pero se beneficia de menores costos de mantenimiento - y se construye un mejor camino, más sustentable.

Este ejemplo muestra cómo el problema -materiales de calidad inferior en un proyecto para construir carreteras - se resolvió a través de una participación colaborativa y se buscó finalmente una solución satisfactoria para las partes interesadas afectadas. El mecanismo de retroalimentación - generación de reportes y solución de problemas de múltiples partes interesadas - ha funcionado y el círculo ha sido cerrado.

Como sucede con la participación colaborativa, cerrar el círculo requiere de una comprensión de los incentivos y de las capacidades de las partes interesadas involucradas. Algo que hay que tener en cuenta es que la obtención de respuestas por parte de las partes implicadas en la retroalimentación del monitoreo, dista mucho de ser un proceso automático. Los hallazgos pueden ser objetados o, a menudo, simplemente ignorados. Esto puede crear frustraciones en aquellas personas a cargo de monitorear y plantear cuestiones. Sin embargo, la construcción de relaciones de confianza en las etapas iniciales de la intervención, como por ejemplo invitar a participantes de diferentes sectores (gobierno, sector privado y sociedad civil) a evaluaciones de necesidades y a talleres de desarrollo de capacidades, puede ayudar más adelante cuando se identifican problemas que deben ser resueltos.

Además de garantizar la resolución de problemas concretos, la participación o la incidencia en relación a cambios de políticas públicas puede mejorar los estándares para conseguir mejores resultados de desarrollo.

*Los cambios sólo pueden llevarse a cabo a través de un trabajo colaborativo y actuando de manera desafiante contra todas las adversidades - cambios a través de la contratación abierta - **Florence***





## **INCIDENCIA PARA CAMBIOS EN POLÍTICAS**

La incidencia se refiere al fomento, promoción o cabildeo para impulsar un cambio político, económico o social en las instituciones y estructuras con el fin de alcanzar un objetivo, como puede ser las contrataciones abiertas cuyo fin es el bien común.

Varios métodos o canales de comunicación pueden ser usados para lograr objetivos de incidencia, incluyendo reuniones con los destinatarios, comunicados de prensa, conferencias de prensa y campañas. Para un ejemplo de comunicado de prensa que resalta las buenas prácticas y los riesgos, favor de ir a la sección de Recursos.

Los canales y productos de comunicación deberían de estar adaptados al contexto y secuenciados o implementados de manera apropiada. Por ejemplo, es útil involucrar a los destinatarios - por ejemplo, un ministerio en particular - para validar nuestros hallazgos y recomendaciones antes de lanzar una campaña en medios masivos de comunicación.

Es importante entender las oportunidades y las limitaciones de los destinatarios para no elevar las expectativas más allá de lo alcanzable. Por ejemplo, no todos los contratos en todos los sectores pueden divulgarse si las entidades públicas no cuentan con sistemas establecidos para manejar tal divulgación.

Finalmente, no deberíamos de bombardear con información a nuestros destinatarios, sino más bien garantizar una intervención estratégica que optimice las relaciones, por ejemplo con periodistas y promotores aliados, y que presente nuestro mensaje de manera clara y consistente.

Una incidencia exitosa inicia con una estrategia que implica lo siguiente:

## **ANÁLISIS DE CONTEXTO**

- ▶ ¿Cuál es el tema a tratar?
- ▶ ¿De qué manera encaja este asunto en el marco de dinámicas más amplias (conflicto, relaciones de poder, pobreza) en nuestra sociedad?
- ▶ ¿Qué información está disponible (hallazgos de investigación, etc.)?
- ▶ ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de anteriores experiencias?

## **DEFINICIÓN DE OBJETIVOS**

- ▶ ¿Qué se necesita cambiar?
- ▶ ¿Por qué?
- ▶ ¿Cómo se puede lograr el cambio?
- ▶ ¿A quién puede afectar este cambio?
- ▶ ¿Cuáles son los plazos para que se lleve a cabo el cambio?

## **DEFINICIÓN DE DESTINATARIOS Y DE PARTES INTERESADAS (MAPEO DE INTERESES E INFLUENCIA DE LAS PARTES INTERESADAS)**

- ▶ ¿A quién nos estamos dirigiendo con una nuestra incidencia?
- ▶ ¿Quién se vería afectado por nuestra incidencia o estaría interesado en ella?



- ▶ ¿Quién nos podría apoyar?
- ▶ ¿Quién se nos podría oponer?
- ▶ ¿Quién es neutro o está indeciso?

## **DISEÑO DE MENSAJES – ¡LA CLARIDAD ES CLAVE!**

- ▶ ¿Cuál es nuestro mensaje principal?
- ▶ ¿Qué mensajes clave pueden desarrollarse para apoyar nuestro mensaje principal?
- ▶ ¿Cómo deberíamos confeccionarlos para obtener un mejor acercamiento con nuestro público destinatario? (Empaque)
- ▶ ¿Qué canales y qué mensajeros deberíamos de utilizar? (Entrega)

## **DESARROLLE UN PLAN**

- ▶ ¿Qué debería hacerse?
- ▶ ¿Con qué recursos contamos?
- ▶ ¿Cuáles son los plazos?

## **EVALUACIÓN DE IMPACTO Y ADAPTACIÓN**

- ▶ ¿Cómo sabremos si hemos alcanzado nuestros resultados deseados?
- ▶ ¿Qué indicadores se deberían desarrollar?
- ▶ ¿Qué deberíamos de hacer para monitorear el progreso?
- ▶ ¿Cuáles son las lecciones que aprendimos?
- ▶ ¿Cómo podemos adaptar la estrategia?

Tras haber implementado esta estrategia, ¿cómo sabemos si tuvimos éxito?

Dado que existen muchos impulsores para reformar políticas, la atribución del éxito -identificar la causa de un comportamiento u otorgar créditos a una fuente en particular - resulta difícil. El 'éxito' probablemente será el resultado de acciones colectivas con agentes de cambio que piensan de forma similar. Sabremos si hemos alcanzado o no resultados si el debate público cambia para reflejar las metas de incidencia y si se hacen referencias en las políticas y en la práctica.

*Para facilitar el acceso a la información de las contrataciones, podría ser interesante abogar por 'contrataciones para la gente' en donde ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil son capaces de entender fácilmente el contenido de la contratación y las consecuencias que tiene en sus vidas. También sería interesante promover iniciativas para centralizar la información de las contrataciones para industrias como la minera, lo que permitiría una comparación de los contenidos de diferentes contratos, y facilitaría un mejor acceso a la todas las partes interesadas.*

*Un depósito central de todos los datos e información de las contrataciones es fundamental y ofrece una manera fácil de acceder a la información de los contratos y compartirlo a gran escala - **Caroline***



# ¿Cómo Sabemos que Estamos Cambiando las Cosas?

Es importante establecer un marco de referencia que refleje las metas y los objetivos colectivos de nuestras actividades de contratación abierta. Nos referiremos al proceso de monitorear nuestro propio progreso e impacto como Monitoreo y Evaluación (M&E).

El contexto general para una evaluación de este tipo es una cadena de resultados, como se presenta a continuación. Si bien la terminología exacta puede variar entre países y contextos, se considera una buena práctica el monitorear el costo de los insumos: si los insumos llevaron o no a productos (es decir entregables), y si esos productos contribuyeron o no a los resultados buscados y a un impacto a largo plazo. Un acercamiento de este tipo ofrece la información básica requerida para evaluar la economía y eficiencia, y última instancia eficacia y rentabilidad de la actividad de contratación abierta.



El establecer un punto de referencia nos ayuda a definir el contexto y especificar los elementos en los que queremos influir o cambiar. Esos elementos estarán por lo general asociados a las diferentes partes de la gráfica de la teoría del cambio de las contrataciones abiertas, que se describe al inicio de esta sección - a saber, temas relacionados con capacidades, incentivos, divulgación, participación, rendición de cuentas, confianza, desempeño, y legitimidad. Podríamos establecer objetivos específicos en el marco amplio del entorno propicio (macro), dentro del proceso de contratación o incluso al interior de un contrato en particular (más micro). Entender las normas, las dinámicas de rendición de cuentas, la calidad de los contratos, los verdaderos costos y el desempeño existentes, y los mecanismos de reclamación o los canales para la resolución de problemas existentes, nos permitirá establecer nuestro marco referencial de resultados.

Por lo general si no se establece un punto de referencia puede ser por varias razones: por motivos financieros, de capacidad o simplemente porque no se considera una prioridad. En algunos casos, el hecho de establecer una referencia puede mostrar que la contratación abierta no necesariamente está aportando consecuencias positivas, o también puede distorsionar la competencia. Los indicadores que se utilicen para medir la referencia deberían a su vez permanecer medibles a lo largo del tiempo. Además, al establecer la referencia, es posible que los datos requieran el uso de un grupo de control - uno que no se vea afectado por un contrato - para medir algunos de los cambios socioeconómicos que sean resultado directo del contrato, aunque este tipo de medición es compleja.



*Las contrataciones abiertas son la mejor manera de incrementar la rendición de cuentas en relación al resultado final para el usuario - **Otgoo***



## ***Definiendo un Marco Referencial de Resultados***

Un marco de referencia para los resultados bien diseñado nos permitirá determinar no sólo si se lograron o no los cambios deseados, sino también si esos cambios son razonablemente atribuibles a nuestras actividades de contratación abierta.

Al momento de definir este marco de referencia, de manera colectiva deberíamos determinar o revisar nuestros objetivos y establecer indicadores (medidas de cambio) que sean específicos, medibles, alcanzables, relevantes y delimitados en el tiempo (SMART, por sus siglas en inglés).

En este sentido, debemos tener claridad en cuanto a quiénes son los agentes de cambio destinatarios (quién tendría que emprender la acción), el nivel de cambio que buscamos (por ej. distrito, país, o varios países) y el cambio que queremos ver dentro de un determinado plazo.

Los indicadores cualitativos (por ej. la calidad de los contratos) son particularmente difíciles de medir. Desde un principio debemos de tener claro a lo que nos referimos con 'calidad'.

Por ejemplo, tendría que existir claridad en torno a los términos y condiciones de los contratos existentes, y en cuanto al cambio que queremos ver.

El marco referencial de resultados (también llamado marco lógico), que presentamos de manera genérica a continuación, ofrece un resumen muy útil de los resultados deseados y de cómo se espera que sean alcanzados a través de la actividad propuesta. Este marco es un documento importante que debería reflejar una visión colectiva y que debería ser creado de manera participativa, para que todos los agentes de cambio que van a contribuir a su implementación lo sientan como propio.

Los objetivos y los indicadores que establecimos para el marco de resultados deberán reflejar lo que somos capaces de entregar dentro de cierto plazo. Tiene que haber un flujo lógico que nos permita decir 'si esto ocurre - la consecuencia será que esto otro ocurrirá' hasta que alcancemos nuestra meta final. Debemos considerar los siguientes factores: los niveles de partida, las tendencias históricas, las necesidades y carencias, y las capacidades y la logística para alcanzar los objetivos.

Este marco debería incluir nuestros insumos (los recursos requeridos), acciones o actividades, productos (entregables a corto plazo), resultados (cambios a mediano plazo) e impacto (objetivo a largo plazo).





ELEMENTOS DEL MARCO REFERENCIAL	INDICADORES CLAVE DE DESEMPEÑO (KPIS)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	RIESGOS Y SUPOSICIONES
<b>Objetivos:</b> Estos son los resultados deseados.	Cuáles son las condiciones que sugieren que los resultados intermedios se cumplieron - Estas medidas de cambio son usadas para evaluar resultados.	Datos de referencia. Fuentes de datos.	Esta sección debería especificar las suposiciones subyacentes que se asumieron en el proceso de diseño, y cualquiera de los riesgos o factores que pueden influir en el proceso.
<b>Productos:</b> Qué es lo que se logrará en términos de productos, servicios y habilidades entregados a los beneficiarios. Los productos son los resultados tangibles como consecuencia de la aplicación de insumos y de la realización de actividades - son los productos entregables referidos como resultados.	Para cada producto deben de haber indicadores que puedan ser monitoreados. Estos deben medir lo que es importante, deben ser plausibles y deben tener metas en cuanto a cantidad, calidad y tiempo.	Los puntos que vienen en esta columna responden a la pregunta, "¿Cómo podremos medir nuestros indicadores?" El valor de un indicador esta determinado por a los medios disponibles para verificarlo. En algunas situaciones, la verificación puede llevarse a cabo simplemente a través de un registro y archivado efectivos, en otras situaciones podrá requerir una recolección de datos en específico.  Los medios de verificación deben ser realistas y alcanzables.	Esta sección debería especificar las suposiciones subyacentes que se asumieron en torno a implementación y gestión, y cualquiera de los riesgos que posiblemente deban ser administrados de manera permanente.
<b>Insumos:</b> Las actividades y los recursos que se necesitan para realizarlas. Enlistar actividades, seguido de los recursos que se requerirán. Las actividades y los recursos aplicados de manera efectiva conducirán a los productos de la sección anterior.	Estos indicadores deben ser SMART - S- Específicos, M- Medibles, A- Alcanzables, R- Relevantes y T- Temporalmente delimitados.	Esta columna recoge información que nos dirá si estamos alcanzando o no nuestros indicadores meta.	Esta sección debería especificar las suposiciones subyacentes que se asumieron en relación a la implementación y gestión, y cualquiera de los riesgos que posiblemente deban ser administrados de manera permanente.

Como ejemplo de preparación de un marco referencial de resultados, supongamos que estamos trabajando con entidades públicas específicas para que difundan sus contrataciones, al tiempo que trabajamos con organizaciones comunitarias, periodistas y congresistas para monitorear o supervisar esas contrataciones.

Podríamos recorrer el siguiente proceso para determinar nuestro marco de resultados:

- ▶ Asegurar la consulta y participación de partes interesadas - garantizar el involucramiento la orientación de los destinatarios.
- ▶ Convertir el planteamiento de un problema, las metas del programa y los objetivos en un marco referencial de resultados.
- ▶ Establecer el alcance del plan de M&E (Monitoreo y Evaluación).
- ▶ Desarrollar un marco de resultados.
- ▶ Determinar los elementos que serán monitoreados y evaluados.
- ▶ Definir indicadores e identificar fuentes de datos.
- ▶ Determinar métodos de M&E para la recolección de datos y de información.
- ▶ Desarrollar un plan de recolección de datos y de responsabilidades.
- ▶ Fijar metas y recolectar datos referenciales.
- ▶ Definir un sistema de generación de informes, así como el uso y la divulgación de sus resultados.
- ▶ Estar listos para ajustes sobre la marcha y para la adaptación de la estrategia.



# ***Fijar Objetivos y Hacerlos SMART***

Como comunidad de práctica comprometida con las contrataciones abiertas, nuestros objetivos generales persiguen:

- ▶ Fortalecer capacidades en cuanto a la divulgación y participación, y esto incluye la supervisión.
- ▶ Una mayor calidad y mayor divulgación de las contrataciones públicas para promover la rendición de cuentas.
- ▶ Mejores oportunidades para participar y supervisar a lo largo del proceso de contratación.
- ▶ Mejor desempeño de las contrataciones.

Si nos ponemos de acuerdo en estos objetivos, ¿cómo podemos hacerlos SMART? ¿Cómo podemos hacerlos más medibles?

Los siguientes ejemplos pueden ser útiles indicadores SMART:

- ▶ La existencia de por lo menos X número de sistemas de información en línea y fuera de línea en funcionamiento, facilitando la publicación y supervisión continuas en el distrito o país Y para 2015.
- ▶ Incrementar en un X% el número de contratos publicados por Y (entidad pública) en Z distritos o países para 2015.
- ▶ Para 2015 incrementar en un X% las oportunidades y los mecanismos para participar, tanto por parte de los ciudadanos como de organismos de supervisión en Y (distrito o país) a lo largo de todas las etapas de la contratación.
- ▶ Reducción de X% de retrasos y sobrecostos en el sector Y o en el organismo responsable para 2015.

- Incremento de X% en los niveles de satisfacción de las comunidades afectadas por el contrato Y.

Es importante que tengamos claro qué formas de verificación y fuentes de datos serán usados para los indicadores. Éstas pueden incluir registros de entidades públicas, reportes financieros de gestión, minutas de juntas, informes de fiabilidad, evaluaciones y sondeos entre las partes interesadas.

También necesitamos tener claridad en cuanto a riesgos y suposiciones: factores externos que pueden influir en el proceso. Por ejemplo, las condiciones de seguridad podrían determinar si es factible o no un monitoreo, o podríamos asumir incorrectamente que el contrato existe para poder difundirlo y supervisarlo.

## ***Métodos Cuantitativos y Cualitativos***

Deberíamos usar tanto métodos cuantitativos como cualitativos para demostrar lo que hemos aprendido y el impacto que hemos logrado, tal y como se menciona a continuación. Pero ya sean cualitativos o cuantitativos, nuestros métodos tendrían que ser rigurosos para que los resultados sean creíbles.

Cuando podamos cuantificar el número de personas formadas, de herramientas aplicadas, de retrasos y sobrecostos, de porcentajes de problemas resueltos, o de cambios en términos de niveles de satisfacción reportados, entonces podremos aplicar métodos cuantitativos.

En cuanto al cambio de la calidad de las contrataciones, puede requerir métodos más cualitativos, como revisiones o evaluaciones por pares /homólogos. Entender el proceso de



cambio puede requerir estudios de caso más detallados que nos ayuden realmente a apreciar los incentivos y las dinámicas detrás de los resultados específicos.

Deberíamos también registrar éxitos y fracasos. Si nuestro M&E revela resultados negativos o consecuencias inesperadas (por ej. el incremento en sobrecostos y retrasos), deberíamos interpretar y asimilar estos resultados para poder adaptar nuestra estrategia y nuestra metodología.

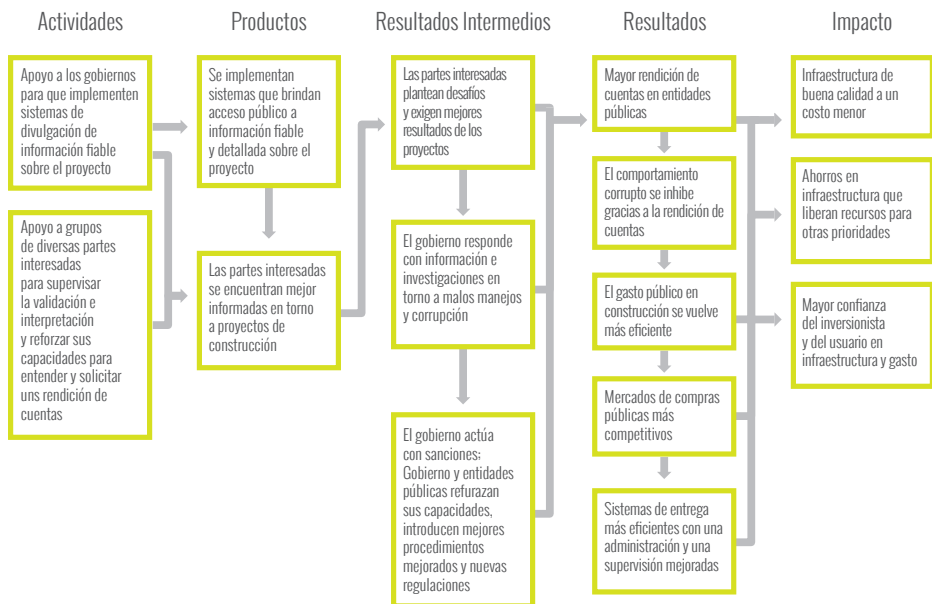
Al final, sabremos que hemos marcado la diferencia si vemos un cambio en relación a nuestras referencias. Esto significa que habremos capturado de manera adecuada los datos de referencia, que tenemos clara cuál debe ser la metodología y los actores involucrados, y que entendemos los incentivos y las dinámicas que determinan el proceso de cambio.

## ***Desafíos Prácticos***

Uno de los desafíos prácticos más comunes al momento de realizar M&E (Monitoreo y Evaluación), es alcanzar un equilibrio apropiado entre simplicidad y rigor. Por un lado, hay muy poco valor en un marco de M&E en el que los objetivos son simplemente una mejor participación y divulgación, si esto no está asociado a una valoración que determine si los objetivos han provocado o van a provocar mejoría en cuanto al desempeño. Por otro lado, un marco de M&E totalmente riguroso puede ser bueno en teoría, pero imposible de usar en la práctica, debido a expectativas irreales en cuanto a la disponibilidad de datos y la habilidad de administrarlos en relación a un gran número de indicadores.

Para iniciativas de transparencia y de rendición de cuentas como las contrataciones abiertas, podría resultar necesario considerar la cadena causal de manera más detallada que lo que un marco referencial para resultados estándar ofrece. La iniciativa de Transparencia del Sector de la Construcción (CoST, en inglés) por ejemplo, reconoce que la publicación y la transparencia no necesariamente conducen a una mayor rendición de cuentas por parte de las entidades públicas. Para presentar de manera más clara lo que esta iniciativa está buscando alcanzar, e identificar indicadores asociados apropiados, se usa la siguiente cadena causal. Esta cadena es coherente con el marco de resultados mencionados anteriormente, pero presenta un análisis más detallado

Se puede obtener mayor información sobre el marco de M&E de CoST, incluyendo detalles de indicadores asociados, en <http://www.constructiontransparency.org>.



# *Resumen General*

En la última sección hemos compartido muchas de nuestras experiencias, herramientas, percepciones y conocimientos sobre cómo diseñar e implementar actividades de contratación abierta y cómo monitorear nuestro progreso. ¡Esperamos que toda esta información le haya parecido útil! Decidimos poner toda esta información práctica al principio, para que pudiera aprender de nuestras experiencias y quizás inspirarse de cómo otras personas han hecho este trabajo en otros lugares.

En los siguientes capítulos vamos a tomar cierta distancia para reflexionar sobre elementos adicionales que han tenido un impacto en nuestras actividades de contratación abierta, y vamos a repasar algunos de los principales riesgos que puedan afectarlas. También compartiremos nuestras reflexiones sobre la teoría del cambio en la que se basan las contrataciones abiertas y vamos a reflexionar más sobre el entorno propicio porque es un elemento fundamental. Finalmente, plantearemos algunas importantes preguntas con respecto a la sustentabilidad. Ya que el objetivo general es seguir impulsando las contrataciones abiertas, al final de esta sección reflexionamos sobre cuál es la mejor forma de hacerlo.





*Realidad + Riesgos*



# *Realidad + Riesgos*

Las intenciones de las partes interesadas (entre partidarios así como entre no partidarios de la contratación abierta) no son siempre claras, hay intereses en conflicto que no siempre son expresados y los roles de los diferentes actores no siempre están claramente delimitados. Esto requiere de un análisis crítico con el fin de desarrollar una estrategia para manejar la situación, y hay que tener en cuenta que hay riesgos que se pueden desarrollar en donde uno menos se lo espera. Un concienzudo proceso de identificación de riesgos, junto con posibles formas de mitigarlos, son aspectos clave que deben considerarse al momento de involucrarse en actividades de contratación abierta.

## ***Partes Interesadas***

### **GOBIERNO**

Construir una voluntad política entre actores gubernamentales requiere de una buena comprensión del electorado y de las realidades políticas internas. Existen ‘juegos de poder’ al interior de los gobiernos que pueden motivar diferentes tipos de respuesta, aun en casos en los que los funcionarios públicos de mayor rango (presidentes, ministros, gobernadores, alcaldes) expresen de manera explícita un interés en la contratación abierta. Si no se involucra a estos actores en las decisiones iniciales, pueden llegar a sentir que una nueva política o una nueva estrategia está siendo impuesta sin que ellos hayan sido artífices o copartícipes de las discusiones en relación a los objetivos y los beneficios y esto puede llevar a cierto resentimiento.

Hay muchos funcionarios de gobierno que defienden la transparencia apasionadamente y siempre están dispuestos a hacer un esfuerzo adicional para que las cosas funcionen como deberían. Encontrar a estos agentes y motivarlos para reclutar otros, creará una fuerza positiva para la contratación abierta.

## **SECTOR PRIVADO**

Los actores del sector privado, desde contratistas hasta subcontratistas y asociaciones o gremios, necesitarán algún tipo de interés comercial evidente para participar en la contratación abierta. A menudo, este 'interés comercial' depende de las ganancias - aunque no siempre, como sucede con actores que están motivados por beneficios fiscales o para tener presencia en un mercado específico o un país determinado. Tenemos que tener presente que en los negocios existen muchos tipos de intereses, desde temas de zonificación local hasta temas relacionados con la oferta laboral o cambios en políticas públicas que tengan un impacto en las ambiciones de exportación. Muchos actores empresariales están interesados en que haya más información y normas institucionales para tener una mayor certeza a la hora de tomar decisiones - ¡éste es sólo uno de tantos argumentos a favor de la transparencia!

Los actores del sector privado leen las señales del mercado en el que operan. En muchos lugares en donde la corrupción es sistemática, es mucho más fácil seguir pagando sobornos en vez de innovar y 'alejarse' de estas prácticas. De hecho, ¡muchos considerarían lo segundo irracional! Sin embargo, este círculo vicioso puede romperse y así ha sucedido en contextos en donde comunidades y líderes han empezado a divulgar prácticas y a enmendar reglamentos para hacer que el comportamiento corrupto tenga cada vez más costos e inconvenientes. También



ha habido casos de acuerdos para comportarse honestamente en ciertos sectores industriales, ya que la corrupción ha hecho que operar en algunos entornos sea carísimo e insostenible.

Se requiere una combinación de pioneros y de acción colectiva. Hay un sinnúmero de empresas y contratistas estructurados y serios que van a estar interesados en las contrataciones abiertas para mejorar las condiciones operativas en el mercado y proporcionar rentabilidad pública. Éstas son las empresas que necesitamos identificar e involucrar, motivándolas para que incentiven a otras con el ejemplo y presiones a sus homólogos (pares) para promover las contrataciones abiertas.

## **SOCIEDAD CIVIL**

Para promover las contrataciones abiertas, los grupos de la sociedad civil tienen que apoyar una causa común, lo cual a menudo requiere eliminar obstáculos y superar la desconfianza mutua. Tradicionalmente, muchos de estos grupos están acostumbrados a trabajar de manera individual, compitiendo por recursos y exposición, y no reconociendo o atribuyendo valor a los esfuerzos realizados por sus pares en el mismo espacio temático. En muchos casos, los grupos de la sociedad civil se han vuelto implementadores de políticas o programas de gobierno, lo cual desdibuja las líneas de los roles que le corresponden a cada uno, y en algunos casos puede plantear desafíos en cuestión de independencia o crear conflictos de interés.

Efectivamente, la sociedad civil es un concepto muy amplio e incluye muchos tipos de organizaciones que se apoyan en una gran variedad de intereses. Estas organizaciones son a menudo criticadas por estar asociadas a políticos, partidos políticos o campañas y esto le resta credibilidad a sus argumentos en cuanto a que están defendiendo el bien común.

En algunos países los medios de comunicación están totalmente controlados por el gobierno o por grupos del sector privado que los usan para responder solamente a sus propios intereses personales, impidiendo a los periodistas jugar su legítimo papel de supervisores e informadores de comportamientos deshonestos por parte del gobierno o del sector privado. En otras partes del mundo, las organizaciones pueden exigir una rendición de cuentas a los gobiernos y al sector privado, pero no están dispuestas a publicar los acuerdos en cuanto a su organización interna, o a hablar de cómo aplican la rendición de cuentas en su propia su misión.

Sin embargo, cada vez encontramos más casos de grupos de la sociedad civil que se benefician de acciones colectivas. A través de la formación de coaliciones o redes para trabajar juntos, son capaces de aumentar su impacto, haciendo de la transparencia y de la rendición de cuentas parte intrínseca de su manera de actuar en red. Éstos son los tipos de grupos a los que deberíamos de acercarnos y unirnos para participar de manera exitosa en la contratación abierta.

## **¿QUÉ PODRÍA SALIR MAL?**

Si bien la contratación abierta genera muchas cosas buenas, los profesionales y defensores que se dedican a ella deben poner especial atención en ciertos riesgos. El monitoreo de contratos públicos, después de todo, no es una tarea sencilla. Involucra una compleja red de intereses que requiere una buena gestión del análisis crítico y estratégico. Además, también puede crear expectativas públicas no apegadas a la realidad.

Este capítulo ilustra cuatro tipos de riesgos, a saber, operacionales, relacionales, políticos y adivine qué, ¡el 'riesgo máximo'! También hablaremos de las formas para atender estos riesgos.



*¡Persevere! En los entornos más complejos y corruptos, siempre podemos encontrar a entusiastas socios para liderar una lucha por el dinero bien gastado en la construcción de un mejor futuro - **Marcela***



## RIESGOS OPERACIONALES

Los riesgos operacionales se refieren a factores que pueden afectar al trabajo de las personas interesadas mientras realizan actividades de contratación abierta. Estos factores pueden incluir amenazas a la integridad física, el exponerse a casos legales o demandas y la falta de recursos para seguir operando.

*La seguridad de los profesionales.* Hay profesionales que podrían volverse excesivamente entusiastas abogando por las contrataciones abiertas, incluso al grado de poner sus vidas en peligro. Nadie puede culparlos por ello, pero por lo menos se les puede prevenir de las consecuencias.

Una amenaza a la seguridad podría parecerse a la trama de una película de criminales en la que los profesionales sin saberlo, se encuentran implicando a un servidor público o sindicato corrupto en una transacción anómala. Esto podría potencialmente suceder al momento de poner bajo la lupa los contratos. Por ejemplo, es común que un denunciante tenga documentos relevantes, incluyendo copias de contratos firmados, que son pruebas documentales y por lo tanto constituyen pruebas sólidas de actividad criminal. Los ‘malos’, claro está, lo perseguirían para recuperar estos documentos, destruirlos o impedir que salgan a la luz. Hay personas interesadas que pueden enfrentarse a esta situación si no saben cómo manejar de manera adecuada la información delicada de los contratos.

Otro tipo de amenaza a la seguridad, pueden ser los lugares difíciles o peligrosos que los profesionales posiblemente tengan que visitar para monitorear contratos que están siendo ejecutados. Los que realmente se toman en serio el monitoreo, estarían dispuestos a cruzar ríos y escalar montañas para encontrar el lugar del proyecto en donde se realiza el contrato. ¡¿Quién dice que la contratación abierta es aburrida?! Sin embargo, el tema de la seguridad no tendría que dar pie a la aventura. El objetivo de monitorear por medio de visitas al lugar físico sigue siendo la mejor opción, pero antes de proceder hay que tomar siempre medidas de seguridad.

*Procesos judiciales.* Los contratos se rigen por leyes y estatutos, y a menudo contienen aspectos contenciosos sujetos a interpretaciones legales. Los profesionales posiblemente se vean involucrados en una batalla legal en algún momento durante su monitoreo. Esto podría ocurrir cuando las partes afectadas deciden impugnar un informe o un hallazgo sobre el desempeño de las disposiciones contractuales. Por ejemplo, los licitantes no adjudicados podrían acusar a los terceros que están llevando a cabo el monitoreo, de no haber logrado señalar un error en la revisión de los criterios de elegibilidad o el reporte generado por las personas de la sociedad civil que están monitoreando el proceso podría parecerle injusto o impreciso al supervisor de gobierno. Y los profesionales podrían de hecho cometer errores en su informe, lo cual podría desembocar en una retención de pagos, o peor aún, en el ingreso en la lista negra de algún contratista.

Algunas partes agraviadas podrían llevar sus casos a los tribunales y no estar dispuestas a dejar pasar estos informes sin alguna impugnación. Es raro que esto suceda, pero podría causar muchas complicaciones. Por ejemplo, ¿quién va a cubrir los costos legales? Tradicionalmente, ha sido el individuo en





vez de la institución que lo auspicia quien paga, dado que los fondos para un proyecto no cubren este tipo de costos. Más allá del costo, a menudo hay una frustración que se hace presente en batallas legales que se prolongan. El tiempo que se tenía previsto para la incidencia es, en vez de ello, empleado en un juicio, y además la conclusión legal puede no ser satisfactoria. Esto podría restarles fuerzas a las personas interesadas y desviar su atención de lo que realmente importa para su causa, pero no existe otra opción que asumir este riesgo. En este sentido, un mecanismo bien engrasado destinado a proteger el interés de un grupo podría paralizar la promoción de la contratación abierta simplemente por un insignificante proceso judicial. Cierta grado de conocimientos y aptitudes en los aspectos legales de la contratación fortalecerán la posición de las personas interesadas y las ayudarán a protegerse de conductas imprudentes en lo personal, por un lado, y de posibles intimidaciones de un grupo ofendido, por el otro.

*Cuando los recursos se acaban.* Los recursos son finitos y siempre insuficientes. Si bien la promoción de la contratación abierta debería verse impulsada por su misión, y no por los fondos para sus operaciones, el riesgo de que las operaciones se desaceleren y eventualmente se paren debido a la escasez de recursos es real. Parafraseando al filósofo Immanuel Kant: una visión sin recursos es ciega, pero los recursos sin una misión son algo hueco.

Pueden surgir problemas con los recursos durante una contratación abierta cuando la envergadura del desafío que estamos enfrentando excede lo que se esperaba en un inicio. Sobre todo cuando se va ganando terreno con un trabajo importante como éste, la demanda por parte del público podría aumentar. Las personas interesadas podrían fácilmente verse

influidos por tal demanda, y caer en la tentación de sucumbir, sobre todo cuando existe surge un clamor que refleja además la eficacia de las actividades. Una priorización incorrecta o una incapacidad de apreciar el uso estratégico de los recursos, podría exponer el trabajo a riesgos innecesarios.

Sobra decir que el optimizar el uso de los recursos disponibles, es definitivamente una tarea de los directivos.

## **RIESGOS RELACIONALES**

Los riesgos relacionales pueden comprometer seriamente las identidades y los roles de los actores clave y afectar de manera negativa a la credibilidad general de las actividades de contratación abierta. Estos riesgos incluyen el conflicto de intereses, la colusión, la cooptación y el colapso de la red.

*Conflicto de intereses.* Existen circunstancias en las que los profesionales, ya sean del gobierno, de la sociedad civil o del sector privado, pueden influir de alguna manera o tener una opinión sesgada respecto a un contrato a su disposición. Estas circunstancias estarían ligadas a un interés particular o específico en relación al contrato. La existencia de esta vinculación por sí sola establece un conflicto de intereses y no debería materializarse.

Por lo general se citan los parentescos como una fuente de conflicto de intereses. Cuando un pariente o un miembro de la familia tienen un interés en un contrato en particular, el juicio favorable de otro miembro de la familia al respecto, inmediatamente levanta sospechas. Una afiliación o vinculación empresarial tiene un efecto similar. Ya sea en el ámbito del gobierno, del sector privado o de la sociedad civil, los profesionales deberían abstenerse de participar en procesos de contratación que involucren a miembros de su familia.



*Corrupción y cooptación.* La colaboración para la contratación abierta puede parecer una actividad agradable, pero engendra cierta familiaridad a largo plazo. A lo largo del proceso, esta familiaridad podría convertirse en algo que no es sano si los profesionales pierden su sentido de autonomía. Así, hay personas que pueden llegar a perder su sentido crítico y tener una actitud conformista en cuanto al enfoque que debe tener el monitoreo de la contratación. En otras palabras, pueden hacer que todo el ejercicio sea inútil. Los profesionales deberían ser conscientes de esta posibilidad y revisar periódicamente sus procesos para prevenirla o darle una solución.

*Colapso de la red.* Solamente una red de grupos de profesionales puede realizar de manera efectiva contrataciones abiertas, debido simplemente a la inmensa cantidad de contratos que deben ser monitoreados, las complejidades del proceso de contratación que requieren de diferentes tipos de experticia para revisarlo, y el amplio espectro de partes interesadas que se verán afectadas. Todo esto plantea el reto de administrar la red, manteniéndola unida, y hacer que todos estén en la misma sintonía en lo que respecta al objetivo de la contratación abierta. La red podría ser intrasectorial - es decir, una red al interior del sector de la sociedad civil, al interior del sector privado, o quizás al interior del gobierno. También podría ser intersectorial, lo que implica crear una amplia red para cubrir todos estos sectores. A menudo, es extremadamente difícil meter a los tres sectores bajo una misma red general, y aún más difícil mantenerla.

## **RIESGOS POLÍTICOS**

Surgen riesgos políticos cuando la habilidad de impulsar el cambio se estanca o se debilita. Esto puede surgir durante las elecciones o cuando el líder demuestra no tener voluntad política para impulsar la agenda de la contratación abierta.

*Elecciones.* Las transiciones políticas tienen el poder de afectar al cambio de manera negativa. A menudo, en medio de procesos electorales o de transiciones de régimen, el entorno propicio para las actividades de contratación abierta puede cambiar drásticamente. Por lo general, durante periodos electorales se deja de poner atención en los esfuerzos que impulsan una rendición de cuentas, y todo se concentra en la campaña, haciendo que sea muy difícil involucrarse en nuevas actividades que requieran de un liderazgo político. Esto también puede suceder si los líderes salientes se vuelven, en términos prácticos, incapaces (síndrome del “pato cojo”). De manera similar, si los profesionales han tenido un buen apoyo por parte de los líderes salientes y hay un cambio de régimen, existe un alto riesgo de perder este apoyo porque los nuevos líderes no querrán verse vinculados con programas emblemáticos del gobierno anterior. Todos estos elementos tendrán que ser tomados en cuenta al momento de diseñar las estrategias.

Sin embargo, las transiciones políticas pueden ser usadas para fortalecer las actividades de contratación abierta e impulsar la voluntad política, siempre y cuando se manejen de manera estratégica. En Colombia por ejemplo, durante las elecciones locales o presidenciales, redes de organizaciones de la sociedad civil han desafiado a candidatos para que se comprometan a garantizar la divulgación de la información sobre las contrataciones una vez que sean electos, y han logrado incluir esos compromisos en las agendas políticas de muchos candidatos. Así, cuando los candidatos fueron electos, los compromisos adquiridos permitieron a la sociedad civil exigir su cumplimiento por parte de los líderes y fortalecer las plataformas para las contrataciones abiertas. ¡También hay que considerar usar estas situaciones a nuestro favor!



*Voluntad política.* Bajo el marco de una participación constructiva, el rol y el apoyo de líderes gubernamentales es fundamental. Hasta cierto punto, el líder o el alto ejecutivo podría ‘crear o poner fin a’ la agenda de contratación abierta, aun cuando él o ella no sea el único factor determinante de su éxito. Sin embargo, el apoyo político podría no existir, desvanecerse lentamente, o incluso podría súbitamente sernos negado. Esto es bastante común en el mundo de la política. Los esfuerzos para una incidencia franca y abierta pueden recabar el apoyo de los líderes políticos, pero esta situación puede rápidamente cambiar si esa incidencia empieza a frenar sus ambiciones políticas. Los intereses en los cuales operan las contrataciones abiertas las vuelven susceptible a diferentes tipos de ataques, incluyendo ataques provenientes de frentes desconocidos. La voluntad política también depende del tipo de personalidad de los individuos a cargo de ciertas carteras o de ciertos puestos; esto puede generar vacíos en los esfuerzos de colaboración entre las partes interesadas y el gobierno, y esta situación hace a su vez que la toma de decisiones políticas sea altamente volátil.

## **EL RIESGO MÁXIMO**

Quizás el riesgo que asusta más que todos los demás, es aquel que supone el fracaso o el no alcanzar el objetivo de las actividades de contratación abierta. Si bien también aprendemos de los errores y fracasos, tales situaciones pueden llevar a que la gente se cuestione sobre el sentido que tiene hacerlo.

Otro problema surge cuando el activismo frenético no conduce a cambios efectivos tras habernos involucrado en tareas de monitoreo. Existen muchos ejemplos de actividades y de informes de la sociedad civil que son expresamente ignorados

por los responsables políticos que tienen el poder de emprender acciones correctivas. En algunos casos, las personas que definen las políticas pueden incluso hacer compromisos verbales que al final no cumplen, provocando una sensación de desilusión en aquellos que buscan el cambio.

A menudo, los responsables políticos no están siendo incluidos o involucrados en el proceso desde un principio, y los mecanismos de coordinación y de retroalimentación no han sido establecidos o acordados con antelación. Debido a esto, los esfuerzos de monitoreo por parte de la sociedad civil y los hallazgos derivados de ese monitoreo pueden caer en saco roto y no crear ningún tipo de impacto en las situaciones con las que están relacionados. Involucrar a todas las partes relevantes desde un principio y definir los métodos de colaboración por adelantado son pasos fundamentales que ayudarán a incrementar las probabilidades de éxito de las actividades. ¡Lo último que queremos es tener una colección de brillantes informes que realmente nadie va a usar para crear cambios positivos!



# *Las Dinámicas de la Contratación Abierta*

¿Cuáles son las dinámicas detrás de la contratación abierta? Si recuerda el diagrama sobre la teoría de cambio del capítulo ‘Entendiendo Los Conceptos Básicos’, existen ocho elementos clave que apuntalan el proceso: incentivos, capacidades, divulgación, participación, rendición de cuentas, confianza, legitimidad y desempeño. Hablemos ahora más sobre cada uno de ellos.

## ***Incentivos***

Hay muchas razones por las cuales los diferentes actores pueden tener un interés en las contrataciones abiertas. Las razones más habituales pueden ser:

### **FINANCIERAS**

Una entidad que lleva a cabo contrataciones puede considerar la contratación abierta como un medio para mejorar a largo plazo la rentabilidad del dinero invertido en proyectos públicos.

### **COMERCIALES**

Una empresa privada que sea responsable y que desee competir en un terreno de juego equilibrado puede ver las contrataciones abiertas como un medio para asegurar que el mercado recompensa el buen desempeño.

## **POLÍTICAS**

Representantes políticos o potenciales candidatos pueden considerar la contratación abierta como parte de una agenda que tiene popularidad y que va a reforzar su legitimidad ante la opinión pública.

## **ECONÓMICAS**

Un país con un compromiso demostrable hacia una política progresiva de contratación abierta puede tener acceso a condiciones de préstamo o programas de ayuda más favorables.

Estos incentivos unidos a unas capacidades básicas constituyen el punto de partida para una iniciativa de contratación abierta en cualquier país y en cualquier sector. Puede incluso existir en entornos operativos complicados como estados azotados por conflictos o estados frágiles. Cualquiera que sea el contexto, aquellos que promueven la contratación abierta deberían considerar qué incentivos tienen mayor probabilidad de ser relevantes para cada parte interesada.

## ***Capacidades***

Las capacidades son un impulsor de desempeño clave. Para cualquier parte interesada en el proceso, el fomento de capacidades consiste en una o varias de las siguientes acciones:

- ▶ Incrementar los recursos humanos o materiales disponibles.
- ▶ Mejorar los sistemas, procedimientos y herramientas relativas a la gestión.
- ▶ Proporcionar capacitaciones prácticas en el uso de esos sistemas, procedimientos y herramientas de gestión. Tal





capacitación tendría que estar hecha a medida para satisfacer las necesidades específicas que han sido expresadas, en términos de conocimiento, habilidades y actitudes que se requieren por parte de aquellos responsables de algunas funciones concretas.

Junto con los incentivos, las capacidades son necesarias para una divulgación, supervisión y participación adecuadas en el proceso de contratación, para la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, y para permitir que todas las partes interesadas participantes en la contratación abierta hagan un uso óptimo del entorno legislativo imperante.

## ***Divulgación***

Se refiere a la divulgación oficial de información clave relacionada a un proceso de contratación concreto, que puede ser:

- ▶ *Proactiva*, cuando una entidad que lleva a cabo contrataciones pone a disposición del público la información relacionada a las varias etapas de la cadena contractual; o
- ▶ *Reactiva*, cuando se proporciona información adicional después de ser solicitada.

Además de la participación, la divulgación es uno de los elementos esenciales de la contratación abierta. Ayuda a mejorar los niveles de rendición de cuentas y de confianza al permitir que organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos tengan acceso y utilicen la información y hagan preguntas apropiadas.

La extensión, la presentación oportuna y la relevancia de la divulgación por lo general dependen de:

- ▶ Leyes y reglamentos aplicables, que pueden tanto obligar a la divulgación de cierta información como limitarla.

- ▶ La capacidad de las entidades de administrar los registros de información.
- ▶ La existencia de procesos definidos para facilitar cualquier publicación y divulgación obligatorias.
- ▶ El nivel de confianza que tienen tanto la entidad pública como los proveedores que suministran bienes y servicios en que la información publicada será utilizada de manera responsable y constructiva.

Las contrataciones abiertas no requieren necesariamente que los contratos se publiquen en su totalidad. Por lo general, se acepta que algunos elementos de los contratos sean comercialmente delicados, y por lo tanto no se publiquen. Pero el principio básico sigue siendo la publicación como norma y la confidencialidad como excepción.

## ***Participación***

Junto con la publicación, la participación es un elemento fundamental de las contrataciones abiertas y cubre idealmente todas las etapas del proceso de contratación. Por lo general ocurre a dos niveles:

- ▶ A nivel de la **supervisión oficial**, en donde instituciones especializadas son legalmente responsables de generar, en algunos casos de publicar, información relacionada con la planeación, la gestión y el cumplimiento de contratos. En estos casos, representantes de la sociedad civil convenientemente cualificados (y entrenados) pueden tener un mandato o un permiso para participar, ya sea como observadores o como participantes activos, desempeñando funciones específicas como por ejemplo la evaluación de



las convocatorias o revisiones de progreso. Se busca que dicha participación sea constructiva, pero en algunos casos esta colaboración puede consistir en airear públicamente potenciales preocupaciones después de que otras opciones se hayan agotado.

- ▶ A **nivel público**, por la que ciudadanos individuales pueden participar en todas las etapas de contratación, desde la planeación hasta el cierre.
  - ▶ Planeación - participación en la evaluación de las necesidades, en el estudio de factibilidad y el diseño del proyecto, en aras de satisfacer las necesidades que han sido expresadas.
  - ▶ Selección -verificación del proceso de selección por parte de terceros.
  - ▶ Ejecución del contrato - verificación de las características del contrato, monitoreando la entrega contractual y haciendo preguntas o planteando preocupaciones.
  - ▶ Cierre - seguimiento para asegurar que los problemas se resuelven.

Esta participación puede constituir una fuente importante de escrutinio y de información sobre la implementación del contrato. Los aspectos de la participación de la sociedad civil en el marco de la contratación abierta dependen de la publicación de datos contractuales disponibles, y de que estos datos sean fiables y fáciles de entender. También es fundamental que existan canales apropiados para que las preocupaciones o controversias puedan ser expresadas y resueltas.

# Rendición de Cuentas

Si bien se requiere cierta capacidad para hacer que un desempeño sea *posible*, la rendición de cuentas es necesaria para asegurar que el desempeño sea *legítimo*. Esto ocurre cuando un individuo o una organización es responsable de sus acciones, o de la ausencia de éstas. Rendir cuentas significa aceptar la responsabilidad y, en caso de ser necesario, estar preparado para proporcionar pruebas de una conducta apropiada. En el caso de que estas pruebas falten, una autoridad competente podría aplicar mecanismos de sanción. Por ejemplo, en el nivel más básico, la sanción para un proveedor puede ser la retención de pagos.

A nivel tanto individual como organizacional, y a nivel formal como informal, cada una de las partes interesadas e involucradas en la contratación abierta está sujeta a una serie de mecanismos de rendición de cuentas. Algunos de estos mecanismos se aplican internamente, por ejemplo por medio de códigos de ética, y otros se imponen externamente, como por medio de las disposiciones de los contratos y la aplicación de leyes y reglamentos. Al interior de las organizaciones, el personal le rinde cuentas a la dirección, y responde también de los estándares operativos, normas de reportes financieros y reglamentos de medio ambiente aplicables.

- ▶ **Los servidores públicos** rinden cuentas por medio de elecciones, y mecanismos de control internos y externos y esto en última instancia constituye una rendición de cuentas para con los contribuyentes.
- ▶ **Las organizaciones de la sociedad civil** rinden cuentas a sus órganos de gobierno, financiadores y en última instancia, a sus beneficiarios o miembros.



- **Las empresas privadas** rinden cuentas a sus clientes, juntas directivas, accionistas y comunidades afectadas.
- **Los profesionales individuales** rinden cuentas en su ámbito profesional. Los códigos de conducta profesional por lo general incluyen requisitos obligatorios para responder al interés público y para evitar dañar la reputación de su profesión.

Las contrataciones abiertas deberían buscar reforzar los mecanismos de rendición de cuentas. En este sentido, es especialmente importante que la sociedad civil y los denunciantes entiendan y trabajen con mecanismos de rendición de cuentas específicos y pertinentes en su contexto. En el momento en que se mapean y se entienden estos mecanismos, es posible iniciar acciones correctivas a través de instituciones establecidas en vez de hacerlo de manera aislada.

## ***Confianza***

La confianza es lo que permite que el desempeño *prosper*e, dado que cada parte en un contrato tiene confianza en la integridad y las habilidades de aquellos con los que está trabajando.

Por el contrario, una falta de confianza es una de las causas más comunes, y aun así más desatendidas, de un rendimiento deficiente y de los riesgos de corrupción asociados a él en el marco de las contrataciones públicas. Un desempeño pobre por lo general se manifiesta en forma de atrasos en las entregas e incrementos en los costos. Así, los efectos de los déficits de confianza son corrosivos y progresivamente adversos.

Como impulsora de un buen desempeño, la confianza no es ciega, sino más bien está asociada a la rendición de cuentas y a la legitimidad. La divulgación y la participación facilitan la

confianza dado que la información y las oportunidades para una participación constructiva crecen para fundamentar y mejorar el proceso de contratación. Como resultado de esto, un desempeño consistente y fiable incentiva futuros contratos, tanto de corte financiero como social.

Aunque no lo creamos, la confianza se puede medir y se pueden tomar las medidas correctivas apropiadas de manera fácil y oportuna. Aunque por lo general se usen más en el sector privado que en el público, las métricas de confianza son una práctica establecida. Se pueden diseñar y llevar a cabo fácilmente sencillas auditorías de confianza para evaluar de manera fiable, objetiva y consistente niveles generales de confianza, ya sea al interior de una organización, o entre partes interesadas clave. Las mismas auditorías pueden señalar las causas principales de cualquier déficit de confianza para que puedan ser resueltas de manera sistemática.

## ***Legitimidad***

Se puede fomentar el buen desempeño de manera legítima cuando todas las partes interesadas están actuando de conformidad con protocolos acordados y disposiciones contractuales o reglamentarias aplicables. Cualquier controversia que surja ha de resolverse de una manera cuidadosa, salvaguardando la rendición de cuentas y la confianza en el proceso, mientras se identifican claramente y se monitorean detalladamente las fuentes para un mejor desempeño.

Lo contrario, es decir, cualquier falta de legitimidad que distorsione el buen funcionamiento de un proceso de contratación abierta, puede llevar a una alienación del público y a la pérdida del poder de influencia de las acciones de monitoreo. En caso de que eso



suceda, el proceso en su conjunto corre el riesgo de colapsarse. Por lo tanto, es importante mantener un alto nivel de legitimidad y manejar las expectativas de las partes interesadas en relación a lo que se pueda lograr de manera realista.

## ***Desempeño***

Por lo general, el desempeño tiene que ver con lograr los resultados buscados en el contrato en cuanto a las especificaciones de cantidad, calidad, capacidad de respuesta, puntualidad y costos. De manera más amplia, nuestra meta será hacerlo de una manera que brinde beneficios sociales y económicos sustentables.

La publicación de un contrato, o de sus partes más importantes, ofrece un acceso a la información detallada en cuanto al desempeño esperado por parte del contratista. Así, la contratación abierta ofrece la base para una valoración legítima del desempeño por parte de la sociedad civil.

El desempeño tendría que definirse con base en una serie de indicadores medibles relacionados de manera directa o indirecta con la ejecución de un contrato. Estos indicadores se usan para evaluar múltiples aspectos del contrato como por ejemplo:

- ▶ La realización de estudios preliminares y de otras acciones obligatorias.
- ▶ El origen y la calidad de los materiales usados.
- ▶ Las dimensiones físicas de la infraestructura.
- ▶ El cumplimiento de acuerdos contractuales en relación a la contratación de mano de obra local.

- ▶ Cronograma y programa de implementación.
- ▶ Consideraciones sociales y ambientales especificadas en los contratos.
- ▶ Cumplimiento de normas internacionales o nacionales aplicables.

Las mejoras demostrables en relación al desempeño son fundamentales para generar y construir la legitimidad necesaria para que se pueda llevar a cabo un trabajo de contratación abierta. También lo es la confianza que se establece entre las partes involucradas y que se basa en demostrar que los actores que participan en el proceso de contratación están adecuadamente entrenados, se comportan de manera responsable y a su vez rinden cuentas por sus acciones.

## ***Entorno Propicio***

El entorno propicio se refiere al contexto institucional, legal, técnico y cultural en el que se adquieren bienes o servicios. Dicho contexto puede tanto fomentar como impedir la contratación abierta. El entorno propicio proporciona los medios a través de los cuales los contratos públicos serán identificados cada vez en mayor medida como contribuciones al bien público.

La simple suma de las experiencias de múltiples contratos sujetos a una publicación obligatoria, enriquece por sí misma el entorno propicio. Esto permite hacer comparaciones de alto nivel sobre el desempeño contractual, lo que a su vez lleva a entender las potenciales mejoras en la cadena contractual. Un ejercicio de este tipo dependerá del desarrollo y del mantenimiento de una sólida base de datos de contratos.





En algunos casos excepcionales, hay contratos particularmente bien formulados o administrados que pueden tener éxito a pesar de la ausencia de un entorno propicio. Sin embargo, después de un tiempo, resulta poco probable sostener estos éxitos frente a obstáculos legales, procedimentales u otros. En contraste, un ambiente favorable que propicie buenas prácticas tendrá con el tiempo un efecto positivo global en la contratación pública.

*Soy una de las partes de los contratos que se hacen en mi representación. Y yo ni siquiera lo sabía. - Adam*





# Entorno Propicio

Los contextos institucionales, legales, técnicos y culturales en los que se desarrollan las actividades de contratación abierta, tienen un efecto significativo e inmediato en sus probabilidades de éxito, y el grado en que pueda ser sustentable y desarrollarse de manera realista a lo largo del tiempo. Es por eso que la contratación abierta impulsa políticas, leyes, y acuerdos institucionales que promuevan, faciliten o refuercen una adopción más amplia de principios básicos que conduzcan a un gobierno que rinde cuentas y que es receptivo, y una mejor implementación de los mismos.

## *Dimensiones Clave*

¿Qué “apariencia” tiene un entorno propicio y cómo puede desarrollarse a lo largo del tiempo? Para responder esta pregunta podemos considerar ese entorno en términos de tres dimensiones que representan:

- ▶ El contexto legal y reglamentario;
- ▶ El contexto institucional y colaborativo; y
- ▶ La administración de datos y el contexto de publicación.

### **CONTEXTO LEGAL Y NORMATIVO**

Este tipo de contexto tiene una gran relevancia, y en algunos casos determina la medida en que los datos sobre contrataciones públicas pueden o no ser publicados. También es este contexto el que regula la medida en que la sociedad civil tiene un mandato para participar o contribuir en funciones de supervisión.

Aun cuando no exista una ley que de manera específica permita u obligue a una publicación o participación, en algunas ocasiones se puede inferir por medio de leyes orgánicas, en forma de principios generales de una constitución nacional, o lineamientos o protocolos específicos asociados a algunos sectores en particular. En aquellos lugares donde haya voluntad política y capacidades por parte de las organizaciones de la sociedad civil (CSO, por sus siglas en inglés), esto podría ser suficiente para concretar un Memorando de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) entre un representante de las CSO y el gobierno. Este acuerdo establecería los principios, objetivos y responsabilidades fundamentales de cada parte - creando de manera eficaz un espacio para actuar, pero con algunas limitaciones: debido a su limitado alcance y duración, y dada su naturaleza inejecutable, un MoU no representa un acuerdo ideal, aunque sí es un primer paso importante.

Resulta mucho mejor crear un marco legal y normativo preciso para el monitoreo de terceros. Las disposiciones de dicho marco deben ser cuidadosamente formuladas para que reflejen las características fundamentales de transparencia, verificabilidad, integridad y rendición de cuentas, e incluyan también disposiciones de implementación.

Aun cuando los reglamentos correspondientes estén en vigor, el hecho de que se hayan aprobado leyes no implica por sí mismo que los servidores públicos tengan la capacidad de aplicarlas. Para que eso ocurra, posiblemente necesitemos la asignación de recursos financieros y humanos, y esto forzosamente conllevará la necesidad de desarrollar procedimientos detallados y de sus lineamientos correspondientes, junto con capacitaciones prácticas.



## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y DE COLABORACIÓN

Este contexto tiene que ver con el compromiso, la cohesión y la capacidad de la sociedad civil para promover la contratación abierta dentro de un contexto nacional en sentido amplio.

El punto de partida puede ser que un pequeño grupo de la sociedad civil desarrolle un compromiso con los principios de contratación abierta y lleve a cabo las actividades que es capaz de gestionar dentro de los contextos sectoriales y geográficos limitados en los que opera.

Cuando exista un número suficiente de iniciativas de este tipo, los miembros del grupo pueden aprender mutuamente de sus experiencias, compartir ideas y crecer así en experiencia, confianza y reputación. Si una colaboración de este tipo es exitosa, es posible que con el tiempo se desarrolle y convierta en una red informal, y posteriormente en una estructura más formal.

Pero aun cuando se desarrolle una estructura formal en forma de una organización coordinadora para muchas CSOs interesadas, es probable que existan serias restricciones de capacidad que limiten la habilidad de sus miembros para llevar a cabo un monitoreo efectivo. Para fortalecer estas capacidades, es necesario desarrollar, poner a prueba, afinar, capacitar y aplicar una amplia biblioteca de herramientas y procedimientos sencillos. Dado que el monitoreo por parte de la sociedad civil depende principalmente del voluntariado, este proceso no debería de hacerse a toda prisa. Se requiere una gran sensibilización para que los ciudadanos entiendan el papel que juegan en las contrataciones abiertas y las organizaciones de la sociedad civil deberían de jugar un papel importante en el empoderamiento de ciudadanos y en facilitar que se involucren, proporcionando plataformas para que los ciudadanos participen.

Se deberían de manejar con cuidado las expectativas para garantizar que se mantengan unos estándares altos, lo cual mejorará aún más la reputación de la contratación abierta y potencialmente generará mayor interés y demanda.

A largo plazo, esto podría llevar a una estructura corporativa altamente organizada con una capacidad considerable.

*No basta con difundir información de las contrataciones: la contratación abierta va más allá y promueve que los datos contractuales sean publicados en un formato amigable al usuario para que los ciudadanos se involucren y participen en cerrar el círculo - **Norma***



## LA ADMINISTRACIÓN DE DATOS Y EL CONTEXTO DE PUBLICACIÓN

La recolección, el almacenamiento y el uso efectivo de datos, forman parte del núcleo de la gestión del desempeño y de su monitoreo correspondiente. La información no puede ser publicada sino puede ser encontrada, o si inicialmente nunca fue recolectada. Y para que sea útil al momento de fundamentar las decisiones, tiene que ser precisa, fiable y consistente a lo largo del tiempo. Los obstáculos para la publicación pueden incluir la inexistencia de capacidades dentro del propio gobierno, así como cualquier resistencia por parte de servidores públicos para compartir información. Simplemente con promover un mejor manejo de datos al interior del gobierno, la contratación abierta también está contribuyendo de manera más general a una mejor gestión del desempeño, creando un círculo virtuoso.



En términos de disponibilidad de la información, el punto de partida es que cada país tenga un proceso presupuestario y procedimientos para detallar gastos planeados además de llevar un registro de los desembolsos reales a nivel nacional, regional y local. Esto proporcionará un abanico de posibles puntos de acceso iniciales para emprender modestas actividades de contratación abierta mediante las cuales cierta información limitada puede hacerse disponible para terceros.

El siguiente paso es una divulgación más formal de dichos datos. En lugares donde la divulgación de datos sea legalmente vinculante, las personas que soliciten información no tienen necesariamente que explicar la razón o el propósito final de su solicitud. Sin embargo, en línea con el objetivo de generar confianza, es bueno explicar de qué manera dicha publicación ayudaría a mejorar la calidad de las contrataciones públicas.

En la práctica, tal información puede presentar problemas en términos de exactitud e integridad, solidez y claridad. Por lo tanto, la siguiente etapa en términos de disponibilidad de datos será producir un Sistema de Gestión de Información con bases de datos fundamentales que, si son bien diseñadas e implementadas, garantizarán niveles más elevados de consistencia, fiabilidad y puntualidad de datos precisos.

La máxima expresión de la disponibilidad de datos se logra a través del *e-government* (gobierno electrónico), que implica interacciones digitales en tiempo real de manera interna al interior del gobierno, entre el gobierno y los servidores públicos, y externamente entre gobierno y el sector privado o los ciudadanos.

## ***Mapeando el Entorno Propicio***

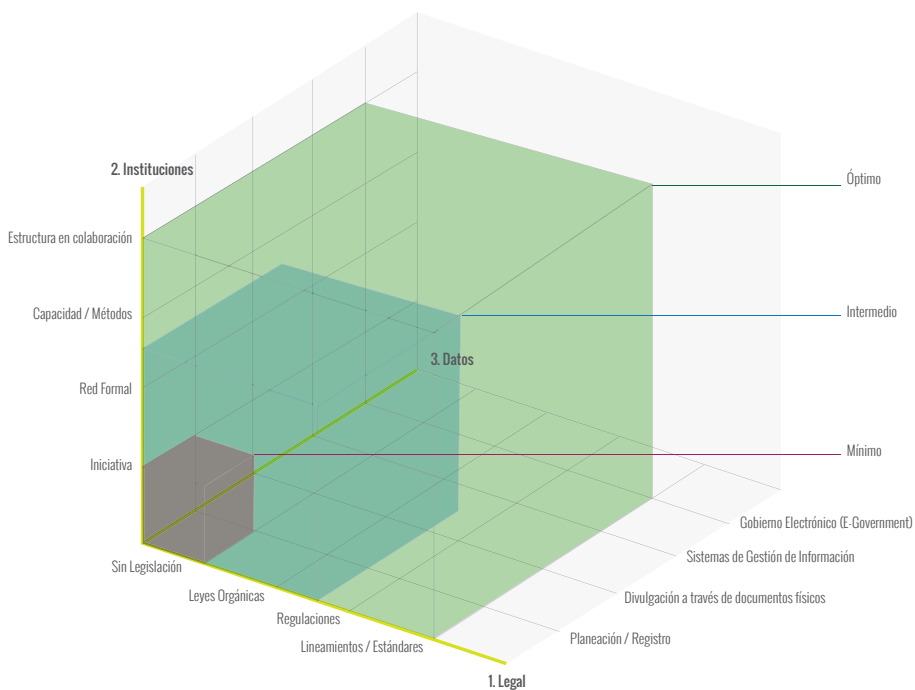
Estas tres dimensiones o contextos pueden ser fácilmente mapeadas. En la figura a continuación el progreso en relación a cada una de las tres dimensiones corresponde al desarrollo progresivo de un entorno propicio como se ha descrito anteriormente. Los cubos pequeños, intermedios y grandes representan estados mínimos, intermedios y óptimos del entorno propicio.

El mapear el entorno propicio de un país o de una comunidad de esta forma sirve para clarificar su perfil vigente, así como los siguientes pasos requeridos en términos de ir progresivamente fortaleciendo cada una de las tres dimensiones. Es posible que esto implique poner a prueba nuevas actividades de monitoreo como parte de un proceso para demostrar la eficacia de la contratación abierta en términos de generar confianza y fortalecer la rendición de cuentas.

Una orientación más detallada es ofrecida en otra parte de este libro con el fin de fortalecer el contexto colaborativo de la dimensión institucional.









# *¿Cómo lo Mantenemos en Funcionamiento (una vez echado a andar)?*

¿Y ahora qué? ¿Qué sucede después de haber realizado actividades de contratación abierta? ¿Cómo podemos conservar el ímpetu y asegurarnos de que la contratación abierta se vuelva la norma?

Este capítulo se adentra en lo que se necesita para que las personas interesadas mantengan el esquema de la contratación abierta en sus comunidades y países, así como a nivel mundial. Hay muchos ingredientes que contribuyen a profundizar y extender la contratación abierta, pero en este capítulo nos centraremos en la institucionalización y el financiamiento. Estamos convencidos que estos dos temas pueden crear o poner fin al futuro de la contratación abierta.

*Uno nunca sabe a dónde nos puede llevar una idea. Inténtelo y quizá surja un nuevo movimiento social - **Kathrin***



# ***Institucionalizando las Contrataciones Abiertas***

La contratación abierta aún no es la forma normal o aceptada para hacer negocios. Como se describió en capítulos anteriores, la publicación y la participación en los contratos siguen siendo esfuerzos demasiado esporádicos, impulsados por líderes de manera individual y con acciones de seguimiento limitadas o inexistentes para el monitoreo.

Esta falta de institucionalización amenaza la sustentabilidad de la contratación abierta. Por ejemplo, hace que la contratación abierta sea vulnerable a los cambios en la voluntad política, y también crea un riesgo en el sentido de que, la ausencia de resultados puede llevar a disminuir el interés en promover la contratación abierta.

## ***¿Qué hacer?***

Si bien ningún país ha institucionalizado completamente las contrataciones abiertas, hay muchas maneras para hacer que la publicación y la participación en las contrataciones públicas sea vuelva más común. Algunos de estos acercamientos requieren cierta acción legal, como por ejemplo incluir solicitudes formales para incluir las contrataciones abiertas en la ley o en las políticas. Otras formas de institucionalizar la contratación abierta tienen más bien como objetivo, construir un movimiento social, cambiar los valores de la ciudadanía o incrementar las capacidades de las partes interesadas clave para involucrarse y comprometerse.

A continuación presentamos varios ejemplos de todo el mundo de cómo las contrataciones abiertas han sido institucionalizada por medio de varias medidas legales:



- ▶ La Ley de Adquisiciones Públicas de Mongolia prevé un papel formal para la sociedad civil y para las organizaciones profesionales en relación a las evaluaciones de convocatorias y el monitoreo de contratos.
- ▶ La Ley de Adquisiciones Públicas de Filipinas obliga a una participación de la sociedad civil y del sector privado en todas las etapas del proceso de contratación.
- ▶ México aplica la figura del ‘testigo social’ contemplada en la ley, que prevé la participación de OSC en las contrataciones públicas. En 2010, los testigos sociales participaron en más de 120 procesos de contratación pública valorados en \$14,000 millones de dólares.
- ▶ La ley del Derecho de Acceso a la Información de la India (2005) especifica que los contratos son publicables (sujetos a ciertas limitaciones).
- ▶ En Afganistán, el Decreto Presidencial 45 obliga al Ministerio de Economía a publicar todos los contratos firmados en los últimos tres años.
- ▶ La Autoridad de Supervisión para Adquisiciones Públicas en Kenia está obligada a publicar los avisos sobre adjudicaciones de entidades contratantes, así como cualquier otra información que se indique. A su vez, la autoridad también está obligada a mantener un registro autorizado de contratistas de obras, bienes y servicios, o cualquier combinación de lo anterior, para estar al tanto de la carga de trabajo y del historial de desempeños.
- ▶ Iniciativas globales, incluyendo la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) o la Iniciativa de Transparencia para el

Sector de la Construcción (CoST), también requieren la divulgación de cierta información contractual.

También existen maneras de contribuir a la institucionalización de la contratación abierta que no implican la existencia de leyes. Estas formas consisten en reclutar a más gente para que se una a la causa de la contratación abierta, reforzando sus capacidades y cambiando creencias y comportamientos en relación a la contratación pública. Los ejemplos incluyen:

- ▶ En algunos países, como Uganda y Kenia, redes de OSC han firmado Memorandos de Entendimiento y otras formas de acuerdos de cooperación con varias agencias gubernamentales. Estos memorandos ayudan a formalizar la cooperación entre los partes interesadas. Aunque estos acuerdos no son jurídicamente vinculantes, sí reflejan un compromiso de todas las partes para trabajar de manera conjunta.
- ▶ Los programas de capacitación y de educación para grupos que desean involucrarse en el monitoreo de actividades de contratación pueden ayudar a reforzar sus capacidades. El Consejo de Políticas para Contrataciones Gubernamentales en Filipinas es un ejemplo de una agencia gubernamental que organiza capacitaciones para personas que van a llevar a cabo un monitoreo y que buscan un mejor entendimiento del proceso de adquisición, y las leyes y los reglamentos aplicables.
- ▶ Un acercamiento más nuevo se concentra en la nueva generación de profesionales de la contratación abierta, para quienes la divulgación y la participación son ya valores profundamente arraigados. En este espíritu, varias organizaciones están trabajando con el fin de reforzar la



capacidad de los estudiantes para poder involucrarse en la contratación abierta. Por ejemplo, el Centro de Creatividad de Maestros en Palestina trabaja con maestros y estudiantes en auditorías sociales de proyectos de interés público, incluyendo hospitales y manejo de residuos; en Kenia, algunas escuelas primarias han establecido Clubes de Integridad para educar a los niños sobre ética, anticorrupción, y en algunos casos también sobre contratación abierta.

- ▶ Hacer campañas puede ser una poderosa forma de cambiar percepciones y actitudes. Las OSC que impulsan una mejor transparencia en las industrias extractivas hicieron una exitosa campaña para hacer que la publicación de contratos sea un requisito en las normas de desempeño de la CFI (Corporación Financiera Internacional).
- ▶ Para ser realmente sustentable, la contratación abierta debe convertirse en un movimiento social que involucre a más y más gente. Ya existe una comunidad emergente de profesionales de la contratación abierta que estamos intentando hacer crecer rápidamente. Descubra más sobre esta comunidad en expansión en [www.open-contracting.org](http://www.open-contracting.org).

## ***Financiamiento a la Contratación Abierta***

Uno de los más grandes retos de la sostenibilidad de la contratación abierta es garantizar los recursos a largo plazo. Muchas organizaciones batallan con un financiamiento limitado que a menudo depende de donantes, o que está disponible únicamente por periodos de tiempo relativamente cortos. Conforme crece la contratación abierta, se requieren mayores y más innovadoras soluciones de financiamiento para garantizar

la sostenibilidad del esfuerzo. Algunas posibles formas para avanzar en ese camino podrían ser:

- ▶ La creación de una coalición en relación a la contratación abierta con el fin de lograr un mayor poder de influencia para así obtener financiamiento y compartir recursos. Una coalición también tiene mayor poder de influencia para alcanzar resultados colectivos, lo cual puede resultar atractivo para los donantes.
- ▶ Trabajar con las personas voluntarias que van a llevar a cabo el monitoreo y que están comprometidas con el servicio público, ayuda a mantener bajos los costos generales y puede permitir la creación de extensas redes de personas locales.
- ▶ Dependiendo de la calidad de los datos proporcionados por la sociedad civil, el Estado podría estar interesado en financiar la recolección de esos datos y de su análisis. Este acercamiento requiere de resultados y de un diseño de muy alta calidad, además tendría que representar un verdadero beneficio para las partes que usen este servicio.
- ▶ Las OSC también podrían crear herramientas para ser usadas por el Estado y otras entidades con el fin de administrar y coordinar la gestión de las contrataciones. Así, el Estado o la empresa pagaría una tarifa como usuario o una suscripción para esas las herramientas.
- ▶ La sociedad civil podría cabildear en favor de un impuesto (por ej. <1%) sobre las contrataciones públicas, que esté destinado a financiar el monitoreo por parte de terceros. Para mantener su independencia, el impuesto no debería ser manejado por el estado, sino más bien por un fondo fiduciario o una entidad que garantice un desembolso imparcial.





- ▶ Otra idea innovadora es involucrar a más organizaciones autofinanciadas en la contratación abierta, como asociaciones profesionales o clubes de membresía. Organizaciones como los Boy Scouts (Niños Exploradores), Clubes Rotario o de ingenieros profesionales, generan sus propios ingresos por medio de cuotas de membresía, y por lo tanto no dependen de donaciones.
- ▶ Algunos países están apoyando nuevos mecanismos de financiamiento por parte de donantes: Mongolia recientemente se hizo miembro de la Alianza Global para la Auditoría Social (GPSA, por sus siglas en inglés), un sistema de subvenciones financiado por donantes que permitirá a grupos de la sociedad civil solicitar financiamiento básico para monitorear actividades durante varios años. Si bien GPSA sigue siendo financiado por donantes, resuelve el problema del financiamiento a corto plazo.

*Filipinas es uno de los países más avanzados en contrataciones abiertas ya que cuenta con requisitos legales y formales para la participación de OSCs en las contrataciones. Hasta ahora, la mayor parte del monitoreo de contrataciones ha sido financiado por donantes, sin embargo se están empezando a asignar menos fondos a este tipo de trabajo. Aunque el gobierno sí proporciona cierto financiamiento a OSC, principalmente para cubrir las prestaciones de las personas que llevan a cabo el monitoreo, sigue siendo insuficiente. A su vez, algunas OSC son reticentes a aceptar dinero que venga del gobierno, debido a que quieren seguir siendo independientes en su rol como vigilantes y supervisores de las acciones del*

*gobierno y evitar cualquier tipo de conflicto de intereses. Constituyendo una forma de financiamiento innovadora, un grupo de empresas conocidas como el Makati Business Club contribuyeron a un fondo para brindar pequeñas donaciones a OSC y comunidades locales para formaciones y monitoreo de contrataciones.*

Éstos son sólo algunos ejemplos de cómo la contratación abierta se financia o puede ser financiada. Se necesita experimentar más en este ámbito para establecer soluciones creativas y sustentables de financiamiento para la contratación abierta.







# ¿Qué Sigue?

Hablando en serio, ¿qué tan seguido lee usted los ‘términos y condiciones’ antes de aceptar algo en línea? ¿Qué tan detenidamente lee la jerga jurídica antes de firmar sobre la línea punteada?

Después de leer este libro, esperamos que por lo menos se pueda tomar un momento para reflexionar antes de firmar, para entender lo mucho que importa la contratación. Si se queda únicamente con un mensaje de este libro, que sea el siguiente: las contrataciones que involucran el dinero de los contribuyentes son un bien público, y usted puede marcar la diferencia participando en procesos de contratación abierta.

Recuerde que todas las entidades públicas le rinden cuentas a usted y a mí, por lo que es hora de trabajar juntos para asegurar que los resultados de los contratos públicos nos benefician a todos.

*La próxima vez que vea este libro, piense en la escuela en su vecindario, piense en las prioridades en las que le gustaría que su gobierno trabajara, y la forma en que usted puede participar en este proceso - **Seember***



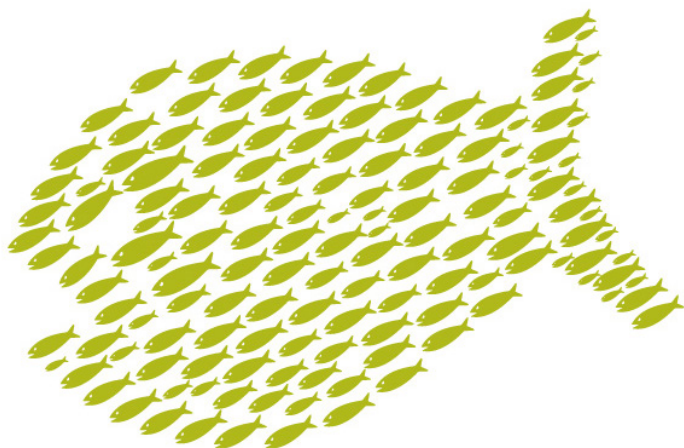
Este libro es sólo el comienzo. Estamos comprometidos para seguir creciendo y fortalecer de manera continua nuestra comunidad de profesionales de la contratación abierta.

Vamos a:

- ▶ Poner este libro a disposición del público general para que se pueda descargar y compartir en redes sociales. Usted puede jugar un papel importante, compartiéndolo con sus amistades a través de nuestro sitio web y nuestra Comunidad de Prácticas en línea: [www.open-contracting.org](http://www.open-contracting.org) y [www.pro-act.org](http://www.pro-act.org).
- ▶ Continúe compartiendo nuestro conocimiento, desarrollando nuevas herramientas y recolectando experiencias de contratación abierta existentes. También intentaremos ofrecer capacitación adicional y oportunidades de desarrollo de capacidades para profesionales en la materia. Esto podría incluir *book sprints* (Ejercicio de producción editorial conjunto, rápido y corto) como éste. De manera particular, nos gustaría experimentar con aplicaciones innovadoras en línea basadas en este libro. Piense en una aplicación que le permita mapear su entorno y diseñar su estrategia de incidencia cuyo fin sea involucrar a ciudadanos y gobiernos para promover la rendición de cuentas.
- ▶ Haga crecer la comunidad de profesionales. La contratación abierta está en el buen camino para convertirse en un movimiento social contundente. Para coordinar, financiar y mejorar nuestros esfuerzos iniciales, debemos demostrar a más gente los beneficios de la contratación abierta e involucrarlos en el movimiento.

Pero de manera aún más importante, esperamos que se una a nuestro banco de peces de la contratación abierta. Juntos, podemos hacer que la contratación abierta sea una realidad.





Acompáñenos en [www.open-contracting.org](http://www.open-contracting.org). Además, nos puede seguir en Twitter usando #OpenContracting y darle un Like a nuestra *Página de Facebook de Contratación Abierta* ([www.facebook.com/OpenContracting](http://www.facebook.com/OpenContracting)).





*Conclusion*



# Participantes

Este libro no hubiera sido posible sin las incansables contribuciones de un grupo muy especial. Provenientes de países de diferentes partes del mundo, los Colaboradores de *Contratación Abierta* se juntaron y le dedicaron cinco días completos a producir este trabajo, compartiendo sus conocimientos, experiencias, energía, y paciencia para crear un libro - desde el título hasta la conclusión - del 10 junio al 14 junio 2013.

El resultado es realmente un esfuerzo colaborativo, en términos de proceso y de contenido - incluyendo perspectivas de representantes del gobierno, de la sociedad civil, del sector privado, de la academia, y otros - y esperamos con emoción verlo evolucionar. ¡Así que un enorme gracias, thank you, merci, obrigado, bayarlalaa, tapadh leat, tashakkur, asante, tika hoki, webale, barka, medase, oshe, rahmat, grazie, danke, y salamat a todos los que nos acompañaron en esta empresa!

**Sara Danish** es Miembro del equipo de Contrataciones Abiertas en el *Instituto del Banco Mundial*.

**Lorenzo Delesgues** es Presidente y Miembro Fundador de *Integrity Watch Afghanistan*.

**Florence Dennis** es Secretaria Ejecutiva de *Ghana Anti-Corruption Coalition*.

**Kathrin Frauscher** es una Especialista en Gobernanza en el equipo de Contrataciones Abiertas del *Instituto del Banco Mundial*.

**Norma Garza** es Miembro del equipo de Contrataciones Abiertas en el *Instituto del Banco Mundial*.

**Hamish Goldie-Scot** es Consultor y se centra en el desarrollo

internacional a favor de países pobres en *URS Infrastructure and Environment UK Ltd.*

**Adam Hyde** es Fundador de la metodología *Book Sprints* y funge como facilitador de *book sprints* para una amplia gama de organizaciones.

**Carey Kluttz** es Miembro del equipo de Contrataciones Abiertas en el *Instituto del Banco Mundial*.

**Cláudio Mendonça** es Diseñador Gráfico para el equipo de Contrataciones Abiertas en el *Instituto del Banco Mundial*.

**Seember Nyager** es Encargada de Programas en el *Public and Private Development Centre* de Nigeria.

**Norovjav Otgonjargal** u “Otgoo” es Experta en Contrataciones en la ONG *Public Procurement Partnership* en Mongolia.

**Redempto Santander Parafina** o “Dondon” es Director Ejecutivo de *Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific*.

**Nicolás Penagos** es Asesor de la Directora General en *Colombia Compra Eficiente*, la Agencia Nacional de Contratación Pública de Colombia.

**Marcela Roza** es Jefa de Equipo para Contrataciones Abiertas y Contrataciones Públicas en el *Instituto del Banco Mundial*.

**Felipe Saboya** es Coordinador de Proyectos para Políticas Públicas en el *Instituto Ethos* en Brasil.

**Claire Schouten** es Directora de Programa de la Red por la Integridad en la Reconstrucción en *Integrity Action*.

**Gilbert Sendugwa** es Coordinador y Jefe de la Secretaría para *Africa Freedom of Information Centre* en Uganda.



# Colaboradores

Como parte de nuestro compromiso para mantener esta guía como un documento vivo, en septiembre de 2013 un grupo adicional de profesionales de varios países y de diferentes contextos contribuyeron con sus percepciones y conocimientos para seguir desarrollando este recurso. Nos gustaría agradecer las siguientes personas por sus contribuciones a esta Guía para la Contratación Abierta:

**Fola Adeleke** de la Unidad del Derecho a la Información de la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica.

**Bat-Ireedui** de la Universidad Nacional de Mongolia.

**Eduardo Bohorquez** de Transparencia Mexicana.

**Hernan Charosky** del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Argentina).

**Carla Crespo** de Transparencia Mexicana.

**Nora Etxaniz** de Transparencia Mexicana.

**Michael Jarvis** del Instituto del Banco Mundial.

**Caroline Othim** de la Asociación Nacional de Contribuyentes de Kenya.

**Nelius Rwamba** de Transparency International - Kenya.

**Jane Yeboah** del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

# Glosario

(Accountability) **Rendición de cuentas** es la responsabilidad respecto a algo que un actor o grupo de actores ha hecho o que se espera que haga, por lo general definido por un mandato o por expectativas públicas. También se refiere a cuando un individuo o una organización tiene que rendir cuentas por sus acciones, o la falta de éstas. Rendir cuentas significa aceptar responsabilidad y estar preparado, en caso de ser necesario, para aportar pruebas de una conducta apropiada. En caso de que no existan tales pruebas, podrán ser aplicados mecanismos de sanción por parte de la autoridad competente.

(Advocacy) **Incidencia** es una acción realizada con el objetivo de difundir un mensaje o una posición siendo el propósito de esta acción el de influir en una política. Puede ser una sola intervención, o una actividad continua con objetivos a corto, medio y largo plazo. La incidencia incluye una variedad de actividades, como por ejemplo conferencias de prensa, reuniones a puerta cerrada, publicación de artículos, debates públicos, reuniones abiertas tipo asambleas públicas y formación. En muchos contextos, la incidencia difiere del cabildeo en el sentido de que el cabildeo es un tipo de incidencia muy específico dirigido a influir en alguna legislación concreta. En muchos contextos, las entidades de cabildeo deben estar registradas, mientras que las actividades de incidencia no.

(Baseline) **Referencia** es el punto de partida de una variable observable antes de una intervención específica, que debe ser medida para verificar cambios a lo largo del tiempo.

(Beneficiary) **Beneficiario** es un individuo que representa el



público destinatario final y receptor de un bien público.

(Bill of Quantity / BoQ) **Especificación de las cantidades** es un documento que se usa en las licitaciones de la industria de la construcción en el que se detallan los materiales y mano de obra (y sus respectivos costos). Una especificación de las cantidades puede no incluir precios pero sí las cantidades requeridas de cada artículo, o puede incluir el precio para cada licitante, aunque esta modalidad podría ser confidencial.

(Book Sprint) **Ejercicio de producción editorial conjunto, rápido y corto** es el proceso intenso y colaborativo para producir un libro que se realiza en 3-5 días. Se recomienda contar con un facilitador.

(Capacity) **Capacidad** es la disponibilidad de recursos, así como la eficiencia y eficacia con que las sociedades despliegan estos recursos para identificar y alcanzar sus metas de desarrollo sobre una base sustentable.

(Capacity Development) **Desarrollo de Capacidades** es un proceso de aprendizaje impulsado a nivel local por agentes de cambio, que provoca cambios a nivel local, organizacional y de políticas, que repercuten en la capacidad institucional para obtener mejores metas de desarrollo.

(Civil Society) **Sociedad Civil** se refiere al amplio espectro de organizaciones no gubernamentales y sin ánimo de lucro, y activistas que tienen presencia en la vida pública, y que expresan los intereses y los valores de sus miembros.

(Civil Society Organisations / CSOs) **Organizaciones de la Sociedad Civil** se refiere a la amplia variedad de organizaciones: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales (ONGs), sindicatos, grupos indígenas,

organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, y fundaciones.

(Coalition Building) **Construcción de Coaliciones** es un proceso de participación entre partes interesadas clave que se unen con una perspectiva común para alcanzar objetivos compartidos y jugar un papel transformador en relación a una serie de asuntos específicos.

(Coalitions) **Coaliciones** se refiere a la unión de individuos, grupos, organizaciones, o hasta naciones, para lograr un propósito común.

(Collusion) **Colusión** es un acuerdo secreto entre dos o más partes con un propósito fraudulento, ilegal o engañoso.

(Community Building) **Construcción de Comunidades** se refiere a las actividades de movilización pública por medio de compartir información, celebrar elecciones, organizar foros públicos o cualquier otra actividad, con el propósito de organizar comunidades para que puedan jugar un rol colaborativo y presionar o hacer valer su voz en un proceso de toma de decisiones. El proceso de construcción de comunidades debería de tener como objetivo el crear un ente autosuficiente y sustentable.

(Community of Practice) **Comunidad de Prácticas** es un grupo de personas que comparten un interés o una experiencia en común, y que se apoyan mutuamente para aprender y compartir.

(Conflict of Interest) **Conflicto de Intereses** es una situación que puede minar la imparcialidad de una persona debido a la posibilidad de que ocurra un choque entre el interés propio y el interés profesional o público de la persona.

(Constructive Engagement) **Participación Constructiva** son una





serie de procesos que reúnen a partes interesadas con el fin de lograr reformas y cambios positivos en términos de gobernanza. La participación constructiva implica un diálogo entre todas las partes interesadas y al interior de éstas. Los acercamientos pueden diferir según los grupos, por lo que es importante que se establezca una confianza tanto entre todas las partes interesadas como al interior de ella.

(Contract) **Contrato** se entiende en este libro como un acuerdo formal que involucra a una entidad pública.

(Contracting Process) **Proceso de Contratación** es la secuencia de eventos relacionados con la vigencia de un contrato, iniciando con la planeación y culminando con el cierre del contrato. Se debate sobre si este proceso es una cadena o más bien un ciclo, dado que los resultados reportados a lo largo del proceso tendrían que ser usados para fundamentar las prácticas de contratación subsecuentes.

(Contractor) **Contratista** es una organización o individuo que se compromete por medio de un contrato con otra organización o individuo (dueño/ poseedor del contrato) para la construcción de un edificio, un camino, u otra instalación, o para el suministro de servicios. Cuando un individuo o un negocio firma un contrato para desempeñar de manera parcial o total las obligaciones estipuladas en el contrato de otro, utilizamos el término de Subcontratista.

(Corruption) **Corrupción** es el abuso de poder para un beneficio personal/ privado.

**CoST** es la Iniciativa de Transparencia para el Sector de la Construcción.

(Demand Side) **Parte Demandante** se refiere a los actores no gubernamentales en el contexto de la gobernanza.

(Disclosure) **Divulgación** se refiere a la divulgación oficial de una cantidad limitada de información clave relacionada con un proceso de contratación en específico.

(Effectiveness) **Eficacia** es el grado en el que se cumplen los objetivos y la medida en que problemas específicos se resuelven.

(Efficiency) **Eficiencia** describe la medida en que tiempo, esfuerzo o costo han sido utilizados de la mejor manera posible para la tarea o el propósito planeados.

**EITI** es la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas.

(Enabling Environment) **Entorno Propicio** se refiere a políticas, leyes, reglamentos, acuerdos institucionales externos, y otros elementos que establecen las condiciones en sentido amplio en las que se realiza una contratación, y sobre los cuales no tenemos un control directo.

(Equity Consideration) **Consideración de Equidad** por lo general se refiere a imparcialidad en relación a todas las partes involucradas en un proceso.

(Governance) **Gobernanza** abarca el papel de autoridades públicas en establecer el entorno en el que operadores económicos funcionan, y en determinar la distribución de los beneficios así como la relación entre el gobernante y el gobernado.

(Incentives) **Incentivos** son las razones por las cuales diferentes partes interesadas adquieren un interés en la contratación abierta. Éstos son muchos y variados, pero por lo general se materializan en dimensiones financieras, comerciales, políticas, legales y económicas.

(Legitimacy) **Legitimidad** existe cuando todas las partes interesadas están actuando de conformidad con protocolos



acordados y disposiciones contractuales o reglamentarias aplicables, y esto genera confianza.

(Lobbying) **Cabildeo** es el acto de intentar influir en una legislación o decisiones específicas tomadas por servidores públicos del gobierno, por lo general legisladores o miembros de entidades reguladoras.

(Memorandum of Understanding / MoU) **Memorando de Entendimiento** es un documento que contiene un acuerdo bilateral o multilateral entre dos o más partes. Expresa una convergencia de voluntades entre las partes, que apunta una línea de acción común. A menudo se utiliza en casos en los que las partes no pretenden tener un compromiso legal, o en situaciones en las que las partes no están en posibilidad de generar un acuerdo legalmente vinculante.

(Monitoring) **Monitoreo** es el proceso de comparar lo que está sucediendo con lo que debería de estar sucediendo.

(Multi-Stakeholder Approach) **Perspectiva Multi-Actor** se refiere al proceso que permite que múltiples actores hagan aportaciones legítimas y ejerzan un poder de influencia en la toma de decisiones.

(Non-State Actor) **Actor No-Estatal** se refiere a todos los actores diferentes e independientes de las estructuras estatales. Éstos incluyen a representantes de OSC, empresas privadas, ciudadanos individuales, medios de comunicación, etc.

(Open Budgets) **Presupuestos Abiertos** se refiere a un tipo de elaboración de presupuestos más transparente, participativa y en el que se rinden cuentas.

(Opening Contracting) **Contrataciones Abiertas** se refiere a las normas y prácticas destinadas a incrementar la divulgación

y la participación en la contratación pública. Cubre la totalidad del proceso de contratación, desde la planeación hasta el cumplimiento de obligaciones contractuales, incluyendo la convocatoria, desempeño y disposición de bienes. También incluye una variedad de tipos de contrato, desde contratos más básicos para la adquisición de bienes, hasta contratos complejos, contratos de transacción conjunta, licencias y acuerdos de reparto de la producción. La contratación abierta abarca todo tipo de contratos públicos, incluyendo contratos financiados por combinaciones de recursos públicos, privados y donantes.

(Open Government) **Gobierno Abierto** se refiere a gobiernos transparentes, eficaces y que rinden cuentas, que cuentan con instituciones que empoderan a los ciudadanos y son receptivos a sus aspiraciones.

(Oversight) **Supervisión** se refiere a la revisión, el monitoreo, y la supervisión en relación a agencias, programas, actividades, e implementación de políticas.

(Oversight Authority) **Autoridad Supervisora** es una entidad gubernamental, o a veces independiente, que supervisa y regula agencias, programas, actividades e implementación de políticas.

(Participation) **Participación**. La participación idealmente cubre todas las etapas del ciclo de contratación y por lo general sucede a dos niveles: 1) a nivel de supervisión oficial, en donde instituciones especializadas son legalmente responsables de generar, y en algunos casos de publicar, información y 2) a nivel público, en donde ciudadanos individuales tienen acceso a los detalles de los contratos que involucran fondos públicos. Esta participación puede constituir una fuente importante de monitoreo por parte de terceros.

(Participatory Engagement) **Involucramiento Participativo** se refiere a las medidas que garantizan que todas las partes



interesadas pueden intervenir a diferentes niveles en el proceso de toma de decisiones.

(Performance) **Desempeño** por lo general se expresa en términos de lograr los resultados previstos en el contrato en relación a especificaciones de cantidad, calidad, capacidad de respuesta, puntualidad, repercusiones económicas y sociales, y costos. De manera más amplia, el objetivo es hacerlo de una manera que proporcione beneficios sociales y económicos sustentables.

(Planning) **Planeación**, en relación a la contratación, se refiere a una etapa preliminar de preparación. De manera más amplia, significa prever y prepararse para una actividad.

(Practitioner) **Persona interesada** es la persona activamente involucrada en la contratación abierta, gobernanza, o esfuerzos relacionados.

(Procurement) **Contratación Pública** es el proceso que crea, administra y cumple contratos.

(Public-Private Partnership / PPP) **Alianzas Público-Privadas** Servicio público o empresa privada, financiados y gestionados a través de una asociación entre el sector público y una o varias empresas del sector privado.

(Risk) **Riesgo** es la probabilidad de que una determinada actividad o acción (u omisión) lleve a una pérdida (un resultado no deseable).

(Result) **Resultado** es una consecuencia, efecto, o desenlace de una actividad o intervención.

**SMART** (por sus siglas en inglés) significa **E**specífico, **M**edible, **A**lcanzable, **R**elevante y delimitado en el **T**iempo, y es una forma mnemotécnica de definir un indicador.

(Stakeholders) **Partes Interesadas** se refiere a todos los actores (institucionales o individuos) involucrados directa o indirectamente en un proceso determinado. Las partes interesadas y las interacciones entre ellas pueden ser mapeadas.

(Supply Side) **Oferta** se refiere a las solicitudes emanadas de actores gubernamentales en el contexto de la gobernanza.

(Survey) **Encuesta** es una herramienta y una metodología para recolectar datos cuantitativos sobre un tema determinado. Por ejemplo, puede aplicarse para medir el grado de participación ciudadana en un determinado proceso de consulta.

(Theory of Change) **Teoría del Cambio** es una propuesta que contiene una secuencia de eventos y agentes de cambio que llevan a un determinado fin.

(Third Party Monitoring) **Monitoreo por parte de Terceros** se refiere al monitoreo de un determinado número de elementos a lo largo del proceso de contratación por parte de un actor o un grupo de actores (las ‘terceras personas’) que no están relacionadas con las partes involucradas en la implementación del contrato.

(Transparency) **Transparencia** es trabajar de tal forma que sea sencillo para otros ver qué acciones se están realizando.

(Trust) **Confianza** es lo que permite que cada parte de un contrato tenga confianza en la integridad y las habilidades de aquellos con quienes está trabajando para que el contrato se lleve a cabo.

**UNSPSC** es el Código para Productos y Servicios Estándares de las Naciones Unidas, una norma abierta, global y multisectorial que sirve para una clasificación eficiente y precisa de productos y servicios.

(Value for Money) **Rentabilidad** es una utilidad que deriva de un contrato en el que se gastan recursos. La rentabilidad es el equilibrio óptimo entre economía, eficiencia y eficacia en la compra.



# Recursos

Los recursos que se presentan a continuación han sido compilados a través de nuestro ejercicio de producción editorial (*Sprint*). La intención es que sean herramientas y referencias útiles para más actividades de contratación abierta. Ciertamente, reconocemos que ésta no es una lista integral, y nos alegraremos de que se amplíe conforme los esfuerzos de contratación abierta sigan avanzando.

## ***Compendio de Recursos***

El sitio web de la Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and Pacific (Red Afiliada para la Rendición de Cuentas Social en el Este de Asia y el Pacífico), que proporciona una biblioteca de **recursos** “[www.ansa-eap.net/resources](http://www.ansa-eap.net/resources)” que aplican a lo largo del proceso de contratación y a numerosos sectores diferentes .

La **Comunidad de Prácticas** en línea de la Contratación Abierta “[www.pro-act.org](http://www.pro-act.org)”, que incluye una **Página de Recursos** “[www.pro-act.org/page/monitoring-tools](http://www.pro-act.org/page/monitoring-tools)” con enlaces a una variedad de ellos.

El sitio web de International Budget Partnership (Alianza Internacional de Presupuestos), que incluye una **biblioteca** “[www.internationalbudget.org/library](http://www.internationalbudget.org/library)” de herramientas útiles y relevantes para la gestión de finanzas públicas en general.

El sitio web de The Public Private Development Centre (Centro de Desarrollo Público-Privado), que incluye una **biblioteca** “[www.library.procurementmonitor.org](http://www.library.procurementmonitor.org)” de herramientas útiles.

El sitio web *Global Infrastructure Anti-Corruption Center* (Centro Global Anticorrupción para la Infraestructura) “[www.giaccentre.org](http://www.giaccentre.org)” contiene herramientas y recursos relevantes, específicamente para el sector de la infraestructura.

El centro de recursos anticorrupción U4 brinda todo tipo de estudios de caso y de metodologías. *U4* “[www.u4.no](http://www.u4.no)”.

El sitio web de Transparency International ofrece recursos sobre Pactos de Integridad, una herramienta para promover la transparencia y la integridad en procesos de contratación pública. Ver [http://www.transparency.org/whatwedo/tools/resources\\_about\\_integrity\\_pacts](http://www.transparency.org/whatwedo/tools/resources_about_integrity_pacts)

## ***Recursos Individuales***

*Community-Based Monitoring Toolkit* (Caja de Herramientas para el Monitoreo Comunitario) “[www.communitymonitoring.org](http://www.communitymonitoring.org)” desarrollado por Integrity Watch Afghanistan.

*M&E framework* El marco M&E (Monitoreo y Evaluación) de la Iniciativa de Transparencia para el Sector de la Construcción “[www.constructiontransparency.org](http://www.constructiontransparency.org)”, que incluye detalles de indicadores correspondientes.

*Contract Monitoring Roadmap* (Hoja de Ruta para el Monitoreo de Contratos) “[www.contractroadmap.org](http://www.contractroadmap.org)” desarrollado por el Instituto del Banco Mundial, particularmente relevante para las industrias extractivas.

*Development Check* (Revisión de Desarrollo) “[www.developmentcheck.org](http://www.developmentcheck.org)” y su *User Guide* (Manual para Usuarios) “[www.developmentcheck.org/kb/node/1](http://www.developmentcheck.org/kb/node/1)”, desarrollado por Integrity Action.





*The Fix-Rate: A Key Metric for Transparency and Accountability* (La Tasa Fija: una Métrica Clave para la Transparencia y la Rendición de Cuentas) “[www.integrityaction.org/sites/www.integrityaction.org/files/TheFixRate\\_Report\\_May%202013.pdf](http://www.integrityaction.org/sites/www.integrityaction.org/files/TheFixRate_Report_May%202013.pdf)”.

*ICT for Open Contracting in Fragile States Report* (El Informe sobre la Tecnología de Información y Comunicación para la Contratación Abierta en Estados Frágiles) “[www.bit.ly/ICT4OpenContractinginFCS](http://www.bit.ly/ICT4OpenContractinginFCS)”.

*Integrity Watch Afghansitan* “[www.iwaweb.org/reports.html](http://www.iwaweb.org/reports.html)” contiene material de investigación.

*Integrity Manual for Practitioners* (Manual de Integridad para Profesionales) “[www.iwaweb.org/Reports/PDF/IntegrityManual.pdf](http://www.iwaweb.org/Reports/PDF/IntegrityManual.pdf)”, desarrollado por Integrity Watch Afghanistan.



Open Contracting Partnership