



Participación ciudadana y compras públicas en América Latina: Estudios de Caso

Dr. César Nicandro Cruz-Rubio

Un informe de investigación de ILDA. Comisionado por el programa Open Up Contracting de Hivos.
Junio 2020

ILDA

Hivos
people unlimited

Colofón

Julio 2020

Foto de portada: Esta foto fue tomada en el Laboratorio de Alimentos Hivos / IIED en Bolivia en octubre de 2018, como parte del programa Dietas sostenibles para todos. En el laboratorio, 27 mujeres se reunieron para compartir sus preocupaciones, ideas y soluciones para hacer realidad un sueño compartido: darles a todos en Bolivia acceso a alimentos saludables, sostenibles y nutritivos. Fotógrafo: Verónica Leyton

© Hivos

Información del contacto

Hivos

P.O. Box 85565

2508 CG La haya.

Los Países Bajos

<http://www.hivos.org>

email: info@hivos.org

ÍNDICE

ÍNDICE	3
LISTA DE ILUSTRACIONES	4
LISTA DE TABLAS	4
LISTA DE CAJAS	4
ANÁLISIS DE CASOS	5
DETALLE DE CASO: TESTIGO SOCIAL	6
<i>Pais (periodo) y organización responsable</i>	6
<i>Descripción, orígenes y desarrollo</i>	6
<i>Resultados y factores de éxito</i>	9
<i>Algunas propuestas de mejora</i>	11
DETALLE DE CASO: COMITÉS DE COMPRA QALI WARMA	14
<i>Pais (periodo) y organización responsable</i>	14
<i>Descripción, orígenes y desarrollo</i>	14
<i>Resultados y factores de éxito</i>	18
DETALLE DE CASO: GASTO PÚBLICO BAHIENSE	21
<i>Pais (periodo) y organización responsable</i>	21
<i>Descripción, orígenes y desarrollo</i>	21
<i>Resultados y factores de éxito</i>	23
DETALLE DE CASO: CUIDANDO DO MEU BAIRRO	25
<i>Pais (periodo) y organización responsable</i>	25
<i>Descripción, orígenes y desarrollo</i>	25
<i>Resultados y factores de éxito</i>	28
DETALLE DE CASO: BA OBRAS	31
<i>Pais (periodo) y organización responsable</i>	31
<i>Descripción, orígenes y desarrollo</i>	31
<i>Resultados y factores de éxito</i>	35
DETALLE DE CASO: TIANGUIS DIGITAL -EXPERIENCIA ECOBICI	39
<i>Pais (periodo) y organización responsable</i>	39
<i>Descripción, orígenes y desarrollo</i>	39
<i>Resultados y factores de éxito</i>	43
DETALLE DE CASO: AUDIENCIAS PÚBLICAS	46
<i>Pais (periodo) y organización responsable</i>	46
<i>Descripción, orígenes y desarrollo</i>	46
<i>Resultados y factores de éxito</i>	48
DETALLE DE CASO: COMISIONES DE VEEDURÍA CIUDADANA	51
<i>Pais (periodo) y organización responsable</i>	51
<i>Descripción, orígenes y desarrollo</i>	51
<i>Resultados y factores de éxito</i>	57
DETALLE DE CASO: FERIAS METROPOLITANAS INCLUSIVAS (QUITO, ECUADOR)	60
<i>Pais (periodo) y organización responsable</i>	60
<i>Descripción, orígenes y desarrollo</i>	60
<i>Resultados y factores de éxito</i>	62
REFERENCIAS	66

Lista de ilustraciones

<i>Ilustración 1 Testigo social (México) como herramienta de compra pública</i>	9
<i>Ilustración 2 Modelo de PAE Qali Warma</i>	16
<i>Ilustración 3 Comité de Compras del PAE Qali Warma (Perú) como herramienta de compra pública</i>	17
<i>Ilustración 4 Gasto Público Bahiense (Argentina) como herramienta de compra pública</i>	22
<i>Ilustración 5 Cuidando de meu Bairro (Brasil) como herramienta de compra pública</i>	28
<i>Ilustración 6 BA Obras (Argentina) como herramienta de compra pública</i>	33
<i>Ilustración 7 Tianguis Digital - caso Ecobici- como herramienta de compra pública</i>	42
<i>Ilustración 8 Audiencias Públicas (Paraguay) como herramienta de compra pública</i>	48
<i>Ilustración 9 Comisiones de Veedurías Ciudadanas (República Dominicana) como herramienta de compra pública</i>	54
<i>Ilustración 10 Ferias Metropolitanas inclusivas (Quito, Ecuador) como herramienta de compra pública</i>	61

Lista de tablas

<i>Tabla 1 Testigo Social: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas</i>	13
<i>Tabla 2 Qali Warma (Comités de Compra): Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas</i>	19
<i>Tabla 3 Gasto Público Bahiense: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas</i>	24
<i>Tabla 4 CMB: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas</i>	29
<i>Tabla 5 BA Obras: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas</i>	38
<i>Tabla 6 Tianguis Digital (experiencia Ecobici): Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas</i>	45
<i>Tabla 7 Audiencias Públicas DNCP (Paraguay): Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas</i>	50
<i>Tabla 8 Comisiones de Veeduría Ciudadana: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas</i>	58
<i>Tabla 9 Ferias Metropolitanas inclusivas: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas</i>	65

Lista de cajas

<i>Caja 1 Sobre los pactos de integridad en América Latina</i>	11
<i>Caja 2 Conectando herramientas de participación ciudadana para las compras públicas en el ecosistema de gobierno abierto BA Elige y BA Obras</i>	34

Análisis de casos

De acuerdo con la revisión de casos en la región realizada en el último trimestre de 2019 y el primer trimestre de 2020, en esta investigación se ha detectado que, a lo largo de los años han surgido un número más bien reducido de iniciativas vinculados a experiencias participativas en las compras públicas.

Se considera bajo ese dato, si por ejemplo se compara con la gran cantidad de innovaciones democráticas que a lo largo de décadas se han ido implementando con más o menos éxito y continuidad en los países de AL. (Pogrebinschi, 2017)

En esta investigación se han identificado diez iniciativas o estrategias (casos) de siete países de América Latina que incorporan la participación ciudadana en el proceso de compras públicas. Algunas de estas experiencias tienen réplicas en otros países, es decir, tratan de diseños institucionales similares o idénticos, que han sido replicados en otros países o jurisdicciones. De ellas se analizan nueve, incorporando la décima (BA Elige) como Box dentro de la estrategia de BA Obras

Ocho de los nueve casos analizados tratan de experiencias vivas que siguen funcionando mientras una está inactiva.

Detalle de caso: Testigo Social

País (periodo) y organización responsable

México (desde 2004 a la fecha) Transparencia Mexicana -Secretaría de Función Pública

Descripción, orígenes y desarrollo

La figura del Testigo Social (TS) es una variación del diseño institucional conocido como "Pacto de Integridad" (PI), una herramienta desarrollada durante la década de 1990 por Transparency International (TI) para contribuir al propósito de los gobiernos, las empresas y la sociedad civil de avanzar la transparencia y combatir la corrupción en el ámbito de la contratación pública.

Mientras que el PI trata de una figura que incluye un acuerdo entre un gobierno o una entidad gubernamental y todos los oferentes que se presentan a la licitación de un contrato público, que obliga a un clausulado claro a favor de la integridad, y a un sistema de monitoreo independiente desarrollado por una OSC, en México este diseño institucional y su implementación se desarrolló atendiendo a una dinámica propia, que devino en una reconceptualización del diseño inicial del PI y en la formalización y acogimiento legal de dicho nuevo diseño, centrándose no en el aspecto contractual del pacto, sino en la parte del monitoreo externo e independiente, realizado por una tercera parte (que puede ser un individuo o entidad) carente de conflictos de intereses es decir, el conocido como testigo social TS.

Como en muchos países de la región, los procesos asociados a las compras y contrataciones públicas en México operaban en ausencia de mecanismos mínimos de transparencia decisional y de procedimientos, sin la posibilidad de que instancias externas o particulares, pudieran incluso estar presentes en los actos clave de los procesos de contratación pública. Históricamente, la opacidad, el carácter restringido de su acceso y la elevada *expertise* técnica vinculada a estos procesos, los han hecho prácticamente inaccesibles al escrutinio público y al control ciudadano. Ello convierte este escenario en caldo de cultivo ideal para favorecer prácticas de corrupción, sobrecostos o decisiones no justificadas.

En México la figura del testigo social opera desde 2001, pero no fue sino hasta 2004 cuando el gobierno federal requirió la participación de "testigos sociales" en la licitación pública de bienes, obras y servicios de un cierto valor umbral económico, con lo que ese año se da inicio formal a su uso. Actualmente, tanto organizaciones no gubernamentales como personas a nivel individual, técnicamente cualificados y previamente registrados en un padrón pueden ser seleccionados como testigos sociales por la Secretaría (ministerio) de Función Pública (SFP) para acompañar procesos de licitación pública.

La función del testigo social es observar el proceso y proponer estrategias para mejorar la transparencia, imparcialidad y el cumplimiento del marco legal. En su caso, los testigos sociales pueden emitir una alerta si detectan cualquier irregularidad en el curso de la contratación.

Ya durante 2001, TM impulsó los pactos de integridad en México, pero al hacerlo se detectó que era necesario hacer cambios en la propia Ley, ya que la misma ni siquiera permitía la presencia de terceros (veedores o participantes independientes) en procesos de licitación pública, por lo que se tuvo que modificar esta ley para habilitar legalmente esta participación (Ramírez & Crespo, 2020). Cabe indicar que en ese estadio inicial la participación en esa área de la gestión pública era muy limitada en México. La Secretaría de la Contraloría que precedió a la actual SPF, era un órgano de vigilancia y control y el tema de la transparencia recién comenzaba a abrirse en el horizonte institucional y como bandera de incidencia de las OSC.

En este inicio del proceso, desde TM también consideraron fundamental repensar y adaptar el diseño original del pacto de integridad al contexto y realidad de México de ese momento, fundamentalmente con relación al esquema contractual. El objetivo de tal replanteamiento era potenciar su relevancia, ante lo cual se buscó dar mayor énfasis a la actividad del monitoreo independiente sobre las licitaciones públicas. Se procedió pues a *reconceptualizar* la idea del pacto de integridad para focalizarse en la figura externa de actuación antes que en contrato: con ello el concepto de *testigo social* fue concebido. El TS podría ser una sola persona o un grupo de personas sin conflicto de intereses, con *expertise* técnico en la materia de la licitación y sin filiación partidista (Ramírez & Crespo, 2020).

Conforme fue avanzando su implementación, el equipo de TM identificó cuáles eran las etapas de la licitación en las que el TS tenía una participación más activa - tras bambalinas - con la entidad convocante (que es la parte previa al procedimiento de contratación), y en qué parte se daba una participación más pasiva (observación) en los eventos asociados a la licitación (juntas de aclaraciones, presentación de las ofertas, fallo). Con esto presente, se percataron que no sólo era importante abrir el proceso y acceder a la información básica de la licitación asociada a la convocatoria en sí, tal como el pliego, las bases, los requisitos, sino también era igualmente importante abrir el proceso y tener acceso a la información sobre la planificación de las licitaciones, desde su origen. (Ramírez & Crespo, 2020)

En 2004, por primera vez, la SFP reguló mediante acuerdo la participación de los TS. A finales de 2004, se comenzó la institucionalización de esta colaboración, mediante la apertura del registro de testigos sociales, un padrón que cuenta tanto con personas físicas como personas morales (organizaciones)

De acuerdo con Ramírez y Crespo, "...con este proceso en marcha, asociado al avance de las plataformas TIC para la contratación pública con Compranet¹, y con la figura del TS, se comenzaron a conformar mecanismos para avanzar más decididamente en el control formal e institucionalizado contra la corrupción en las compras y contrataciones públicas en México" (Ramírez & Crespo, 2020).

En 2009, se formalizó y se incorporó la figura del Testigo Social en la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)² y en la Ley de

¹ <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>

² http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf

Obras Públicas y Servicios³. Al hacerlo, desde el gobierno se apropiaron de la figura, el concepto y denominación de testigo social como herramienta de participación ciudadana, diferenciable de otros mecanismos o procesos de monitoreo o contraloría social. Se trató por ello de un gran avance, al definir legalmente y con base en unas características, qué procesos de compras públicas requerían por fuerza legal la incorporación de la figura del testigo social. A partir de ese momento, comenzó un proceso de institucionalización y se abrió esta área de trabajo mediante la cual muchos otros observadores comenzaron a trabajar a título individual. Se logró consolidar el modelo del testigo social que comenzó a andar de forma independiente del trabajo impulsado de TM y bajo un entorno institucionalizado por Ley.

Los TS no son auditores ni contralores, no validan ni califican como positiva o negativa la contratación de una empresa. Su trabajo es verificar en tiempo real y mediante un monitoreo independiente que las normas aplicables se cumplan durante el procedimiento de licitación.⁴

Los testigos sociales son ciudadanos, auditores independientes y organizaciones sociales que supervisan los procedimientos de licitación pública que son más grandes que un umbral predeterminado (aproximadamente \$ 22.7 millones de dólares en 2014). Los testigos sociales son terceros que se considera que no tienen conflicto de intereses en los procedimientos de contratación y cuya tarea es observar el proceso de licitación a fin de mejorar la rendición de cuentas, la legalidad y la transparencia del proceso. Los testigos sociales están certificados por la SFP y reciben una compensación por sus servicios. (OCDE, 2015)

De acuerdo con TM, los TS realizan un monitoreo independiente que se concentra en la etapa de la licitación de los procedimientos en los que es designado por la autoridad, de acuerdo con lo que establece el artículo 26 de la LAASSP. El proceso de designación de TS opera sin participación de los mismos, que bien puede ser por designación directa o bien por decisión de los comités a tal efecto conformados. Así describe TM el proceso de funcionamiento interno del TS:

Durante el monitoreo de la licitación pública, que en ocasiones dura meses o hasta años, el Testigo Social va realizando observaciones, recomendaciones y sugerencias que la dependencia de gobierno puede atender o desechar. Las observaciones aceptadas se atienden inmediatamente. Las recomendaciones que la dependencia rechaza

³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf

⁴ De acuerdo con TM, una licitación es un concurso público en el cual el gobierno solicita propuestas para comprar un bien, realizar una obra, contratar o concesionar un servicio. Una vez abierta una convocatoria pública los concursantes presentan propuestas técnicas y económicas. El gobierno analiza las propuestas, las califica y determina quién ofrece las mejores condiciones para el Estado. Una vez determinado el ganador y tras el plazo para presentar inconformidades ante el resultado, se firma un contrato. El Testigo Social verifica que cada una de las etapas de la licitación cumpla con la legislación vigente al momento de realizarla. Un procedimiento de contratación pública incluye además de la licitación, una etapa previa de planeación y una posterior de ejecución de los contratos que se adjudican. Por ley, ninguna de estas etapas es vigilada por el Testigo Social, véase (Transparencia Mexicana, 2019)

se registran en el informe final del Testigo Social para dejar constancia de ellas. (Transparencia Mexicana, 2019)

En todos los casos, cuando TM actúa en su carácter de Testigo Social, e identifica o conoce posibles irregularidades o delitos, informa a las autoridades responsables dando cuenta de las posibles irregularidades, así como de la forma en la que se informa de ello a las autoridades responsables. Otra cuestión clave de su funcionamiento es que el TS actúa como monitor independiente, y en ningún caso determina o sugiere qué bienes deben adquirirse, ni influye o define necesidades de compra, tampoco decide bajo ningún caso quién gana la licitación. Tan sólo atestigua en primera persona que el procedimiento se sujete a la normatividad vigente, y da cuenta de ello en un informe. En todo caso, la función del Testigo Social no es juzgar la pertinencia o no de contratar un bien o servicio, ni verificar el cumplimiento o la ejecución de los contratos. (Transparencia Mexicana, 2019)

Aunque hay algunas dependencias públicas que tienen sus procedimientos propios y asignan el testigo social de forma directa por invitación, el órgano facultado al nivel federal para la designación de los Testigos Sociales es el Comité de Testigos Sociales, que está integrado por 5 representantes de la SFP y 5 representantes de distintas Cámaras Empresariales y Colegios de Profesionales. El Comité de Testigos Sociales se rige bajo su propia normativa y los testigos sociales no tienen injerencia en su actuar (Transparencia Mexicana, 2019).

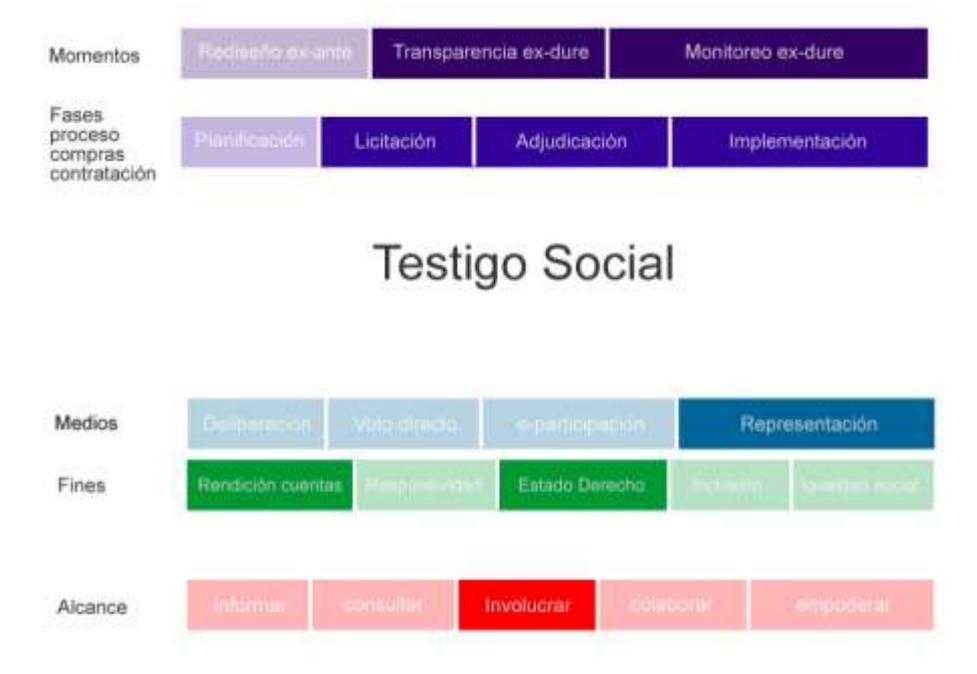


Ilustración 1 Testigo social (México) como herramienta de compra pública

Resultados y factores de éxito

Como se ha indicado, esta figura y diseño institucional se encuentra insertado como parte de la institucionalidad legal vinculada a procesos de compras públicas consideradas mayores. De acuerdo con Ramírez y Crespo, a fecha de elaboración de

esta investigación 44 legislaciones mexicanas ya incluyen la figura del testigo social. (Ramírez & Crespo, 2020). La eficacia del modelo ha sido ya reconocida en algunas publicaciones de organizaciones internacionales y estudios académicos (Transparencia Mexicana, 2012) (Pacheco Monroy, 2020) (OCDE, 2015) (OCDE, 2015).

No se sabe a ciencia cierta el total de casos de uso de esta figura. Aunque por ley esta figura es obligatoria en procesos de compra pública mayor, una cuestión clave que limita nuestro conocimiento a plenitud el impacto del uso de la figura del testigo social en México es que no existe un repositorio público que unifique y presente la información del mismo en su globalidad. TM cuenta con un repositorio propio, ni tampoco evaluaciones sistemáticas vinculadas con su eficacia e impacto, pero esta organización es una de los más de 50 individuos y/u organizaciones registradas en el Padrón de Testigos Sociales⁵. En su calidad de TS, TM tiene identificados en su haber al menos 250 procesos de monitoreo entre 2001 y 2017 basados en esta figura.⁶

Una cuestión clave es que el diseño institucional propuesto permite que los procesos monitoreo ciudadano se realicen con el apoyo de especialistas, técnicos que permiten ver el proceso en su totalidad, pues hay variables, legales, organizativas, financieras, técnicas (vinculadas directamente con el tipo de servicio y producto a contratar o comprar) que exigen el mejor conocimiento posible para valorar la toma de decisiones, y permita el TS tener esa visión conjunto necesaria para realizar un adecuado monitoreo ciudadano.

Aunque se ha intentado huir de esta cuestión asociado a la cuantificación del ahorro, algunas estimaciones iniciales han dado cuenta de que, de alguna u otra forma, la figura del testigo social permite lograr mejores procesos de compras públicas, que se traducen en ahorros directos e indirectos, algunos de los cuales van más allá del coste de compra de los productos o servicios, sino en el mismo proceso de contratación. En definitiva, el ahorro tiene más que ver con las dinámicas propias que se van generando en el proceso de compras públicas que cuenta con la participación de testigos sociales.

Sin duda, esta iniciativa es uno de los diseños institucionales pioneros en incorporar la participación ciudadana en las compras públicas en la región, además de uno de los más conocidos. Se trata de un diseño institucional eficaz como medio para hacer más transparente y abiertos procesos complejos de compras públicas, que han logrado captar interés. Aunque en realidad el diseño del TS trata de una adaptación de un diseño institucional previo (el pacto de integridad), no se tiene información respecto de la replicación de la iniciativa TS en otras latitudes, aunque sin duda la experiencia mexicana ha podido ser un revulsivo para mejorar o adaptar el diseño institucional que le dio origen. En todo caso, es necesaria más información y análisis para identificar si, en otros contextos, el modelo de TS ha sido un referente de implementación en otros países.

Se trata de una iniciativa en donde los factores de éxito vinculadas con el equipo promotor inicial están fuera de duda, pues desde TM lograron no sólo incorporar el

⁵ <https://funcionpublica.gob.mx/uncp/tsocial/tsocial.htm>

⁶ <https://www.tm.org.mx/programa-de-integridad-en-contrataciones/>

diseño en la normativa, sino también adaptarlo y acondicionarlo a la realidad mexicana de ese momento, evidenciando con ello que se contaba con un equipo con las habilidades y destreza suficiente, un equipo que además demostró gestionar adecuadamente el cambio a lo largo de su implementación. Respecto a la dimensión externa asociada a los factores de éxito, cabe recordar que el acogimiento de la misma por parte de la SFP dio el impulso necesario para hacer posible su institucionalización en más de 40 leyes en México, lo que sin duda es un factor clave de su éxito. No se cuenta con evidencia que el equipo de trabajo haya avanzado mantenido o implicado en redes plataformas o sistemas de innovación pública, aunque TM es uno de los capítulos de la organización Transparency International más activos en la región.

Caja 1 Sobre los pactos de integridad en América Latina

Además del caso mexicano (testigo social), en América Latina hay ya varias experiencias de avance de los pactos de integridad-testigos sociales, tales como en el Salvador (desde 2009, los pactos de Integridad en Obras Públicas, con el apoyo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la OSC Iniciativa Social por la Democracia (ISD); en Perú (2005 de la mano de Proética, se implementa el pacto en alguno de sus elementos esenciales de monitoreo para detectar riesgos de corrupción en contrataciones públicas), véase (Transparency International, 2009); Honduras (en 2013, la OSC ASJ - capítulo de Transparencia Internacional en Honduras - expuso actos de corrupción generalizada en la compra, venta y distribución de medicamentos a hospitales estatales que estaba poniendo en peligro la vida de innumerables hondureños. Como resultado, en 2014 se firmó un Acuerdo Marco para la implementación de Pactos de Integridad y Transparencia en el sector salud, con las principales compañías farmacéuticas para supervisar la compra y el suministro de medicamentos en el país) (véase (IAIP Honduras, 2020). Hay además de otras experiencias relevantes en Argentina (implementación de los pactos de integridad dentro del Programa de Contrataciones Públicas Transparentes de la OSC Poder Ciudadano) Paraguay, Ecuador, Colombia, Panamá.

Es importante clarificar que, para el caso mexicano, la figura del testigo social (TS) exigió una reconceptualización de la idea del Pacto de Integridad (PI), para centrarse en el actor independiente y experto que observa un proceso de compra o contratación público, antes que en la relación contractual voluntaria en la que los actores implicados se comprometen a realizar o vigilar cuestiones clave en materia de transparencia e integridad, característica del PI. Esto es, aunque tienen un origen común y el TS se entiende como una variante institucional del PI, se trata de diseños institucionales diferenciables.

Algunas propuestas de mejora

Esta iniciativa goza de un nivel de madurez tal que ha sido posible identificar en la literatura algunas propuestas de cambios y modificaciones institucionales a fin de mejorar su, funcionamiento, desempeño y transparencia.

Sobre las áreas de mejora de esta iniciativa, a juicio de Carla Crespo, si bien es cierto que se ha avanzado en términos de institucionalización, hubo elementos que en su

origen no se definieron correctamente. Uno de ellos trata de la necesaria sistematización de la información sobre el uso de la figura del testigo social. La SFP tiene por función llevar tal registro, pero como se ha indicado, no se sabe cuántos acompañamientos a través de testigos sociales han sido realizados, ya que no existe un repositorio unificado de esta cuestión, o si existe no es público. Desde TM, se han dado a la tarea de sistematizar dicha información, pero no se cuenta con toda la información y se comparte sólo aquella en la que el testigo social ha sido TM. (Ramírez & Crespo, 2020).

Relacionado a esta cuestión está la de mejorar la transparencia en aspectos clave del modelo. Por ejemplo, en 2018, se realizó un estudio de la figura del TS, donde se recomendó, entre otros temas, que es necesario que se transparenten las decisiones de los Comités de licitación (USAID, 2018). Esta investigación recomienda:

- mejorar la claridad en la naturaleza de la figura con el objetivo de vencer tensiones y tener una visión compartida;
- mejoras en transparencia y rendición de cuentas, transparentar el trabajo del Comité de Testigos Sociales (CTS), modificar el mecanismo de votación para la designación de testigos sociales, que sus sesiones y minutas sean públicas, así como su Manual de Funcionamiento;
- fortalecimiento del Padrón de testigos sociales, regularmente capacitado, evaluado de forma integral y, de ser necesario, depurado
- ampliación del alcance de la figura.- Se recomienda que el testigo social pueda intervenir desde la planeación de un procedimiento hasta la ejecución del contrato, apoyándose de la tecnología y los medios electrónicos, la creación de un mecanismo aleatorio de designación para que otros procedimientos, construir un sistema de información y reporte que permita a los testigos sociales integrar su informe en línea y a la SFP conocer en tiempo real lo que sucede en los procedimientos de contratación que observan, la creación de bases de datos y un sistema de alertas preventivas.
- Finalmente, se recomienda fortalecer institucionalmente a la Secretaría de la Función Pública, especialmente a la Unidad de Normatividad y Contrataciones Públicas y su Dirección de Testigos Sociales, con el fin de que cuente con los recursos humanos y materiales suficientes para la encomienda. (USAID, 2018).

Carla Crespo también indica que, más allá de la capacidad de denunciar irregularidades, otro elemento que podría mejorar el trabajo del TS, es que normativamente pudiera retirarse del procedimiento ante la evidencia de que no se reúnen las condiciones para que realice su trabajo de monitoreo. El objetivo con esta posibilidad es tener la "opción salida" y "opción voz" usando el clásico tratado de Albert O. Hirschman (Hirschman, 1970), para identificar procesos en donde, al no reunirse las condiciones suficientes (legales, técnicas, de procedimiento, o por ejemplo, los formatos y formas de alojar los mismos informes de TS) para avanzar la participación del TS y garantizar su adecuado trabajo, se pudiera hacer uso de estas vías como medio para denunciar dichas deficiencias, proteger la figura, y reconducir procesos hacia una mayor integridad (Ramírez & Crespo, 2020).

También recomiendan mantener y potenciar la figura del TS, incluyendo un proceso clave en el marco institucional del Sistema Nacional Anticorrupción y de su Comité de Participación Ciudadana. Una manera de potenciar la figura del TS es sacar el proceso de designación de TS que ocurre desde el comité de testigos sociales, que es una instancia donde participa el gobierno. Así, aprovechando que está instalado dicho comité, se le puede otorgar esta función de designación, y con ello se podría garantizar mayor independencia decisional, además de brindar mayor trazabilidad a esta figura de acompañamiento. Otra propuesta para potenciar el TS es avanzar a la fase post-contractual, asociada a la entrega de los bienes y servicios, donde podría ser factible dar este paso si se traslada la figura del TS de la manera presencial a una virtual.

Hacia el futuro las entrevistadas consideraron que, con el avance de las contrataciones abiertas, el tema de la participación ciudadana puede darse en otros términos, donde la participación podría tener un carácter o una dimensión diferente (una especie de testigo social 2.0) que se pudiera de una forma más automatizada hacer control social al sistema de contrataciones. (Ramírez & Crespo, 2020).

Tabla 1 Testigo Social: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas

a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
✓	✓	✓	✓		

Fuente: Elaboración propia.
 Simbología: ✓ logrado ✗ no logrado falta información o análisis es pronto para determinar

Detalle de caso: Comités de Compra Qali Warma

País (periodo) y organización responsable

Perú (desde 2012 a la fecha). Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Descripción, orígenes y desarrollo

El Programa Nacional de Alimentación Escolar “Qali Warma” (frase que en idioma quechua significa “niño/a vigoroso/a”) es un programa social cuyo modelo de gestión mixto se organiza a través de Comités de Compra, Comités de Alimentación Escolar y Comités de Aula con representación de ciudadanos (padres de familia) pertenecientes a las instituciones educativas públicas. QW es un programa con un alto componente participativo, pues el entorno comunitario y los representantes de la sociedad civil colaboran en todas las etapas del programa: co-deciden, co-administran y co-evalúan la proyección e implementación del programa en las escuelas y localidades en conjunto con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

En tanto diseño institucional, tiene elementos de una estrategia de compras dirigidas comunitariamente y de comités de supervisión (veeduría) ciudadana.

Cabe indicar que experiencias de modelos de cogestión como el empleado por Qali Warma no es nuevo en Perú, pues han existido antecedentes de experiencias similares de gestión y participación articulada del Estado y la sociedad civil, como los Comités Locales de Administración de Salud⁷ o los Comités de Gestión del Programa Nacional Cuna Más (antes Wawa Wasi)⁸, entre otros, y que gestionan presupuesto público.

MIDIS nace en 2011. A pocos meses de su nacimiento, comenzó un proceso de evaluación y reorganización de los cinco programas sociales que fueron adscritos, con el objetivo de examinar las prestaciones sociales brindadas por estos y adecuar su diseño, organización y objetivos a los lineamientos de este nuevo sector. Uno de ellos era el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), que se encargaba, entre otras prestaciones, de brindar alimentación escolar a las niñas y niños de escuelas públicas en los niveles de inicial y primaria en el ámbito nacional. De acuerdo con Romero et al. (Romero Lora, Riva Castañeda, & Benites Orjeda, 2016), ese programa tenía varios problemas, entre ellos:

- La dispersión por la gran cantidad de actividades que tenía incorporadas
- Falta de metas en cuanto a actividades, componentes y resultados. Se detectaron deficiencias en el marco lógico que trataba indistintamente indicadores de gestión y resultados, lo que impedía estimar avances en clave cuantitativa
- Cobertura insuficiente y no inclusiva
- Incoherencia en el uso de criterios de focalización con otros programas

⁷ <https://latinno.net/es/case/17073/>

⁸ <https://latinno.net/es/case/17032/> ver también <https://www.cunamas.gob.pe/>

- No se aseguraban de que las raciones fueran efectivamente consumidas por los niños destinatarios, ello aunado a una baja aceptación de las raciones, su poca variedad, y de difícil digestión
- La operatividad del programa era compleja y deficiente, el proceso de compras era muy complejo y había problemas de distribución oportuna de los alimentos.

Aunque nace por Decreto Supremo el mismo día de la extinción de PRONAA, Qali Warma fue creado para atender una problemática diferente, además de que trabajaría con una parte de la población objetivo de PRONAA. Qali Warma fue creado con una vigencia de tres años, luego de los cuales, a través de una evaluación de impacto para determinar su implementación como política pública, se decidiría sobre su continuidad. Es decir, se concibió como un programa universal, de implementación progresiva, Nace en 2012, comienza a funcionar en 2013. En 2016 debería atender a toda la población escolar de los niveles inicial y primaria de las instituciones educativas públicas del país.

QW buscó resolver el problema de “inadecuada ingesta de alimentos (en términos de calidad y cantidad) de los niños y las niñas que asisten a las instituciones educativas públicas” (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013). Se estimaba entonces que cerca de un tercio de los niños y adolescentes de hogares peruanos tenían una ingesta insuficiente de calorías necesarias para realizar las actividades diarias de una persona de su edad; una situación que es aún más crítica en las zonas rurales del país (Romero Lora, Riva Castañeda, & Benites Orjeda, 2016). Debemos indicar que, en Perú, el derecho a la educación en el nivel inicial y primario se complementa obligatoriamente con programas de alimentación. La alimentación en edad escolar es por tanto un derecho regulado en la Ley General de Educación.

El programa Qali Warma nació con el propósito de brindar un servicio alimentario de calidad, sostenible y saludable, adecuado a los hábitos de consumo local - y congestionado con la comunidad, para niños y niñas del nivel de educación inicial a partir de los 3 años de edad y del nivel de educación primaria, en instituciones educativas públicas. (Goldmark & Lodesani, 2013)

En el año 2014, mediante Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS se estableció que el QW atendería de forma progresiva a los escolares del nivel de educación secundaria en instituciones educativas públicas ubicadas en las comunidades indígenas de la Amazonía Peruana.

Como se ha indicado ya, QW propone un modelo de gestión compartida y corresponsabilidad. El programa debía considerar en sus diferentes procesos la participación de la comunidad educativa, la sociedad civil, las ONG y los gobiernos locales, entre otros actores sociales. En su diseño, se optó por combinar diversas características halladas en distintos programas de alimentación escolar de la región latinoamericana, tales como la participación social, el gobierno nacional como fuente de financiamiento único, con una gestión centralizada - dadas las capacidades heterogéneas de gestión e institucionalidad de los gobiernos provinciales- aunque sí apostó por un modelo de compras descentralizado.

El proceso de compra pública en este programa es uno de los más importantes. Este proceso es gestionado por los Comité de Compras, cuyas funciones se encuentran detalladas y reguladas en el Manual de Compras de Qali Warma, principal instrumento de gestión de este Comité (MIDIS, 2014). Con ello, el trabajo de QW en materia de compras públicas no se encuentra regulado por la Ley de Contrataciones del Estado.

Estos comités se constituyen para la compra de canastas de productos y raciones servidas para la atención alimentaria de los usuarios del programa. Están conformados por representantes de los gobiernos locales (gerencias de Desarrollo Social), representantes de las redes de salud (fundamentalmente de perfil nutricionista), gobernadores (debido a su rol fundamental en la vigilancia de los programas sociales) y padres de familia de las instituciones educativas públicas del ámbito de intervención de QW. La selección de estos actores dentro del comité de compras obedece a la necesidad de implicar a aquellos actores gubernamentales y de sociedad civil más relevantes o preocupados por el buen funcionamiento del programa y del proceso de compras en general.

La operación del Programa se basa en un modelo de cogestión que involucra la participación de la comunidad organizada en Comités de Compras y CAE. Los Comités de Compras se encargan de los procesos de selección de proveedores del servicio alimentario y del pago a los mismos, mientras que los CAE se encargan de la vigilancia de la calidad de los alimentos y de la recepción, almacenamiento, preparación, servido, distribución y vigilancia de consumo (en el caso de la modalidad productos) y recepción, distribución y vigilancia del consumo de los alimentos (en la modalidad raciones). (MIDIS, 2014)



Ilustración 2 Modelo de PAE Qali Warma

Fuente: <https://www.galiwarma.gob.pe/>
(Usando Wayback machine - Captura 2018-09-01)

Los comités de Compras gozan de identidad jurídica, lo que les permite contratar servicios, y comprar materiales y suministros. Los miembros del comité de compras deben cambiar cada año, como medio para garantizar la integridad decisional del mismo y evitar que se relacionen con los proveedores y surgieran prácticas contrarias al interés general.

El Manual de Compras identifica cinco fases del proceso de compras, cuya gestión es responsabilidad de los Comités de Compras y cuya duración no debe ser en total superior a los 25 días hábiles: (i) Convocatoria y distribución de Bases, (ii) Formulación y absolución de consultas, (iii) Presentación de Propuestas, (iv) Evaluación y Selección de Propuestas y (v) Firma de Contrato (MIDIS, 2014).

Como parte del proceso de diseño del programa, se estableció un protocolo de veeduría social que establecía el mecanismo y las herramientas que permitieran asegurar un proceso de compra transparente. Se contempló que la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana de los Programas Sociales del MIDIS y la Unidad de Gestión Educativa Local se encargaran de vigilar el proceso de compra. Esta estrategia estuvo operativa los primeros años, pero luego, esta estrategia varió hacia una basada en veedores ciudadanos que serían capacitados para emitir alertas.



Qali Warma-Comité de compras y veeduría social

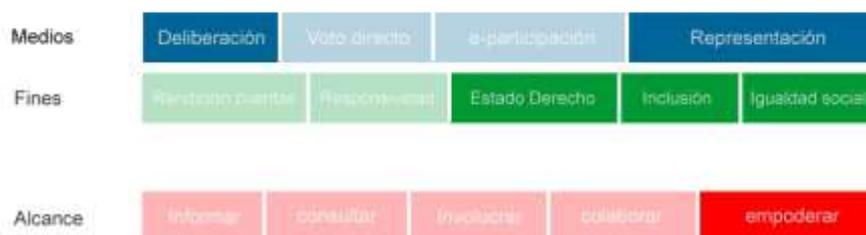


Ilustración 3 Comité de Compras del PAE Qali Warma (Perú) como herramienta de compra pública

Al paso de los años, el programa comenzó a hacer evidentes debilidades vinculadas al diseño y a la frágil participación de algunos integrantes ciudadanos de los Comités de Compras, sin dejar por ello de avanzar tomando medidas correctoras. Un experto de FAO lo indicaba en estos términos. "Qali Warma es un buen programa, se trata de un referente porque es un programa en construcción que requiere de profundas reformas

para que funcione. Además, porque se reconoce que no ha tenido una evolución lineal, pues, ha sabido realizar los correctivos en las dificultades que enfrenta".⁹

Respecto del diseño institucional del programa, cabe indicar que el elemento de control social y veeduría, clave en el diseño de QW, fue reforzado con un compromiso valorado con avances y resultados significativo en el marco de la participación de Perú dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto. Ello ante el diagnóstico de los primeros años de vida del programa, se registró poca participación ciudadana de los padres en el proceso de compra dada la ausencia de incentivos (MIDIS, 2016), así como poca participación de los padres y otros actores en la vigilancia del PNAE Qali Warma, así como múltiples denuncias de irregularidades en su distribución, tanto en la prensa como en otras instancias (IRM-OGP, 2017)

Por tal razón, en el segundo plan de Acción de Perú en gobierno abierto 2015-2017, se incluyó el compromiso 9, una serie de medidas para reforzar e institucionalizar la participación ciudadana en la vigilancia del programa Qali Warma, entre las que destacaron la creación de un el Directorio de actores sociales con interés en la vigilancia, el diseño e implementación de un programa de formación para los mismos, y las acciones de vigilancia propiamente a través de un protocolo para la emisión de alertas.¹⁰ En 2016 se validó el directorio de actores sociales para Qali Warma, acreditando 300 veedores para participar en los 116 comités de compras constituidos. Se verificó la participación efectiva de 254 de esas 300 personas.

De acuerdo con este informe y como resultado de las acciones programadas, hubo un incremento importante de la actividad de los veedores ciudadanos, quienes en 2015 alertaron 414 casos con 2.039 puntos críticos, mientras que en 2017 se presentaron 730 casos con 4.746 puntos críticos (IRM-OGP, 2017). Ello supuso un revulsivo de control social vinculado al programa, se detectaron vacíos y debilidades organizativas y de procedimiento, y se definieron nuevas líneas de estrategia para contrarrestar tales debilidades.

Resultados y factores de éxito

Aunque este programa no ha estado exento de polémicas, por cuando a escándalos asociados suministros defectuosos o caducados, y otros fenómenos de corrupción o mala gestión de los suministros, se trata de un programa que ha demostrado su eficacia y resiliencia a lo largo de estos años y al que puede asociarse en clave de impacto un notable descenso de indicadores directamente vinculados al mismo, tales como la desnutrición crónica infantil (UNICEF, 2019)¹¹.

⁹<https://andina.pe/agencia/noticia-fao-qaliwarma-es-un-milagro-de-politica-social-y-referente-la-region-507094.aspx>

¹⁰https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Peru%CC%81_End-Term_Report_2015-2017_SP_for-public-comment_0.pdf

¹¹ La nota de prensa de UNICEF destaca que "el éxito de Perú en la lucha contra la desnutrición (infantil) refleja el esfuerzo político nacional, la coordinación entre sectores, la asignación presupuestal y un sistema de monitoreo efectivo basado en resultados"

Asociado a procesos de mejora continua de QW, a partir del 2020 se pretende que todas las compras de los insumos para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del MIDIS se hagan a través de un sistema electrónico, por lo que, a fines de 2019, los integrantes de los Comités de Compra fueron capacitados para el uso de plataforma de compra electrónica. (Vilca, 2019) Esto no sólo facilitará una mejor gestión y uso de la información, sino que también permitirá automatizar algunos procesos, centralizar información y mejorar el control de procesos clave vinculados al ciclo de las compras.

Con ello, se entiende que Qali Warma en el futuro, evolucionará y mejorará su actividad a nivel comunitario, gracias al uso de las TIC y a través de bases centralizadas.

En muchos sentidos, el Programa de Alimentación Escolar Qali Warma es uno de los programas sociales más importantes de Perú. Al paso de los años, los equipos de trabajo responsables de su diseño, desde el MIDIS, han ido trabajado de forma metódica para reforzar, mejorar y consolidarlo, demostrando con ello un alto nivel de madurez del equipo central, con objetivos claros y procesos de planificación realistas. Este programa ha gozado de un gran apoyo político al más alto nivel, y se ha buscado usar la experiencia previa de modelos de cogestión previamente desarrollados en el Perú, como base de conocimiento para impulsar este tipo de diseños institucionales.

No existen evidencias de que este programa contara con el apoyo o interacción continuada de otras OSC u organizaciones internacionales, aunque la participación comunitaria asociada al mismo ha sido clave y ha estado ahí desde origen. La fuerza de ley que le otorgó desde el comienzo hizo que este programa tuviera fuerte respaldo institucional a todos los niveles. Recordemos que el diseño de WQ es mixto, en donde están implicados los distintos niveles de gobierno, bajo un marco normativo y de gestión común, reglas claras de operación y objetivos claros.

Los escándalos vinculados con malas decisiones, procesos de compra deficientes, o problemas de gestión o almacenaje de los suministros, dan cuenta de una curva de aprendizaje que en muchos casos tuvo que darse a marchas forzadas y que exigió, entre otras cuestiones, reforzar la institucionalidad asociada a los procesos de veeduría social, que actúa como componente importante en esta estrategia y demuestra la capacidad de resiliencia de la misma a fin de adaptarse a las necesidades de inclusión y participación.

Tabla 2 Qali Warma (Comités de Compra): Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas

a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
			 Con polémicas asociadas		

			casos mediáticos		
--	--	--	---------------------	--	--

Fuente:

Elaboración

propia.

Simbología: ✓ logrado ✗ no logrado 🔍 falta información o análisis ⌚ es pronto para determinar

Detalle de caso: Gasto público Bahiense

País (periodo) y organización responsable

Bahía Blanca, Argentina (desde 2010 hasta 2016) Manuel Aristarán - Intendencia.

Descripción, orígenes y desarrollo

Gasto Público Bahiense (GPB) es una iniciativa ciudadana (hoy extinta) cuyo objetivo fue mejorar la transparencia del Municipio de Bahía Blanca, Argentina. Esta iniciativa permitió ofrecer a través de una plataforma web de código simple, información estructurada respecto a compras y proveedores del Estado y a la ejecución presupuestaria destinada a estos gastos.

Esta iniciativa se incluye en esta investigación no porque ofrezca un diseño institucional participativo *per se*, sino - porque además de ser uno de los casos pioneros en el uso de datos sobre compras públicas en la región- se trató de una iniciativa basada en el uso de tecnología cívica, que surge y fue impulsada desde fuera del gobierno, con el apoyo de otras organizaciones de la sociedad civil y otros actores no gubernamentales. Su repercusión fue tal que se adoptó como iniciativa clave dentro de la estrategia de apertura del mismo gobierno de Bahía Blanca durante varios años hasta su cierre. Esta plataforma ciudadana fue desarrollada a título individual, por Manuel Aristarán.

Como antecedente clave, cabe indicar que el gobierno de Bahía Blanca fue uno de los primeros gobiernos locales en América Latina en apostar por una agenda de transparencia y apertura basada en datos abiertos, y centrada en las compras públicas, publicando información acerca de las adquisiciones que realizaba el municipio. Este proceso de transparencia proactiva ocurrió muy pronto (a partir de 2000-2001), bajo la intendencia de Jaime Linares. De acuerdo con Mirofsky y Bevilacqua, este ejercicio de transparencia fue crucial y meritorio, pues si bien "... la iniciativa hoy no resulta extraña en función del uso masivo de la tecnología de datos a favor de la transparencia, no era habitual en ese entonces y resultaba aún más excepcional en el ámbito de los gobiernos locales" (Mirofsky & Bevilacqua, 2017).

Aunque importante el paso en materia de transparencia, y valiosa esa información por su contenido y alcance, la misma se publicaba en una página web complicada para acceder y comprender los datos. Se trataba de información no estructurada, sin posibilidad de análisis y reutilización. De acuerdo con Artopoulos, en esa época Aristarán sabía que los periodistas consultaban en forma asidua la página de la Municipalidad y no podían descifrar su contenido, por lo que decidió "organizarlos de una manera mejor y navegable" (Artopoulos, 2016).

El desarrollo del proyecto GPB consistió de dos partes. Una primera, de extracción de datos - realizada con base en una técnica llamada *screen-scraping*,¹² permitió acceder a la información y reconstruir mediante ingeniería inversa la base de datos original de la web de la municipalidad. La segunda parte, mediante el uso de herramientas de visualización de datos, se trabajó en la plataforma para exponer en forma clara y con

¹² Web scraping (raspado) es una técnica de software para extraer información de sitios web.

opciones de selección y filtrado aquellas informaciones que hasta ese momento estaban ocultas en datos desagregados y aislados.

Aristarán puso en funcionamiento “Gasto público bahiense”¹³ GPB en julio de 2010 y estuvo operativa más de seis años, hasta octubre de 2016. Con posterioridad a su creación, esta plataforma recibió apoyo y colaboración de integrantes del colectivo GarabeLab¹⁴, una plataforma y espacio de colaboración, innovación y producción científica, artística y tecnológica y de innovación del que Aristarán también forma parte.

En su origen, GPB se autodefinió como “... una herramienta para explorar los datos de compras a proveedores”.¹⁵ Coherente con las estrategias de tecnología cívica y de apertura, fue realizada en código abierto y fue ofrecida de forma gratuita, para que cualquiera pudiese replicarla. Además, se ofreció una herramienta de exportación CSV para compartir los datos “escrapeados”.

Puesta en línea en julio de 2010 la repercusión del “experimento” GPB fue sorprendente. En solo dos semanas tuvo entre 200 y 300 visitas diarias. Sufrió el acoso de proveedores que quedaron en evidencia por la página. Pero también líderes políticos, periodistas y ciudadanos desinteresados mostraron apoyo. La actividad de GPB rápidamente se volvió de relevancia nacional y regional. (Artopulos, 2016)



Ilustración 4 Gasto Público Bahiense (Argentina) como herramienta de compra pública

¹³ La página estuvo alojada en la URL <http://gastopublicobahiense.org>. En la última pantalla archivada en Wayback Machine, de 2019, en la que se lee un texto a manera de obituario, se define CPB como un “experimento de tecnología cívica que protagonizó escándalos, fue premiada y motivó la creación de las primeras agencias municipales dedicadas a la sistematización de la información pública en Argentina”

¹⁴ <https://garagelab.tumblr.com/quienesSomos>

¹⁵ <http://gastopublicobahiense.org/acerca-de-gpb/>, (consultado usando Wayback Machine. Captura 30 julio 2010)

Aunque el proyecto de plataforma de GPB no ofrece un diseño institucional de participación ciudadana en específico, ni aloja explícitamente en el mismo procesos participativos, existe constancia de que en su seno se articularon procesos de apertura y colaboración con implicación de organizaciones de sociedad civil y otros colectivos, cuya dinámica propició a su vez cambios en la forma de hacer las cosas en el gobierno. Esto pasó una vez que GPB participó y co-organizó junto a GarageLab el primer "Hackathon de datos públicos y Gobierno Abierto" de la Argentina en el campus de la Universidad de San Andrés en Victoria. Se trataba de una experiencia inédita en el país. (Artopoulos, 2016) en donde se abordaron diversos proyectos de apertura similares.

Pero el proceso de nacimiento, desarrollo y posterior cierre de este proyecto no estuvo exento de polémicas. La más conocida, es el llamado "CaptchaGate", que ocurrió al año de funcionamiento de GPB, en julio 2011. En su proceso de modernización de la web municipal, el gobierno de Bahía Blanca decidió incluir Captchas a las bases de datos de la web del municipio, un sistema de seguridad web para evitar la extracción de datos por robots, lo que provocó dificultades operativas del desarrollo de Aristarán en materia de extracción de datos. Cabe destacar que los captchas no se utilizan en portales donde se aloja información de transparencia pública. Este hecho fue puesto en conocimiento de los medios de comunicación locales, y causó enorme revuelo mediático, y que, contrario a detener el proyecto o entorpecerlo, le otorgó una gran visibilidad al nivel nacional y regional¹⁶ además de promover bajo su alero el desarrollo de otros proyectos de apertura basados en el desarrollo de tecnologías cívicas.¹⁷ (Aristarán, 2020)

Resultados y factores de éxito

Esta iniciativa fue premiada y reconocida por varias instancias y organizaciones. Al inicio, obtuvo el reconocimiento del Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca, la que declaró de Interés Municipal. GPB fue reconocida por la Subsecretaría para la Modernización del Estado del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires con el primer puesto del Premio Provincial a la Innovación 2013. Aristarán fue reconocido a título personal, por el Gobierno Municipal de Bahía Blanca en enero de 2015 (Artopoulos, 2016).

La visibilidad del proyecto fue tal vez uno de los mayores detonantes de su éxito. Como ya se ha indicado, gran parte de dicha visibilidad fue dada inicialmente por su trabajo de incidencia, pero fundamentalmente, por el Captchagate.

Con el cambio de gobierno, en 2012 se creó en el gobierno de Bahía Blanca la Secretaría de Innovación y Gobierno Abierto, y bajo esta nueva directiva cambió el enfoque de colaboración completamente. El gobierno bahiense colaboró decididamente con el proyecto de GPB y apoyar procesos de innovación basados en el desarrollo de tecnologías cívicas basados en datos abiertos.

¹⁶<http://www.redusers.com/noticias/captcha-gate-%C2%BFque-paso-en-bahia-blanca-con-los-datos-de-la-municipalidad/>

¹⁷ <https://garagelab.tumblr.com/post/7359366416/captchagate>

Al tratarse de una iniciativa individual, es difícil hablar de procesos de éxito asociados al nivel de madurez de los equipos impulsores de la iniciativa. Lo que sí se puede indicar, fue que, gracias a tal iniciativa individual, se articularon espacios colaborativos efectivos en la búsqueda de soluciones de apertura basadas en el uso de datos abiertos, certificando por tanto que existían grupos de colaboradores con talento y destrezas apropiadas para el desarrollo de nuevas iniciativas y proyectos, que fueron acogidos en el seno del gobierno de Bahía Blanca. Se contó con un respaldo decidido al más alto nivel, que durante 2012 a 2016, permitió a esta iniciativa mantenerse e integrarse al ecosistema de gobierno abierto que se estaba impulsando.

Por nivel de institucionalización y la interacción externa, podemos decir que GPB fue expuesto y acogido por las ONG impulsoras de los datos abiertos, la transparencia y la innovación ciudadana en el país, y generó sinergias positivas para aportar al naciente ecosistema regional de promotores de los datos abiertos y la tecnología. No hay evidencias de que esta innovación tuviera procesos de institucionalización más profundos vinculados con cambios en la normativa que le brindaran fuerza jurídica o una mayor centralidad a la intendencia, más allá de la que se dio con la orientación hacia la transparencia y el gobierno abierto. La iniciativa ofreció oportunidades a su desarrollador para vincularse con un ecosistema de innovación regional.

Tabla 3 Gasto Público Bahiense: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas

a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
	 Dada por el origen de la iniciativa				

Fuente: Elaboración propia.
 Simbología:  logrado  no logrado  falta información o análisis  es pronto para determinar

Detalle de caso: Cuidando do Meu Bairro

País (periodo) y organización responsable

Sao Paulo, Brasil (desde 2012 a la fecha). Colaboratorio en Desarrollo y Participación. Universidad de Sao Paulo, con el apoyo del Observatorio Social de Brasil (Sao Paulo)

Descripción, orígenes y desarrollo

Cuidando do Meu Bairro (CMB) es una plataforma abierta en línea desarrollada con el objetivo de brindar una herramienta ciudadana web para controlar el gasto público (*budgetary information*) en Sao Paulo, Brasil y que, sobre la base de información geolocalizada, se empodera a las personas en el ejercicio de su derecho de acceso a la información garantizado por Ley¹⁸ y a realizar procesos de control ciudadano al gasto de la ciudad.

Por tanto, CMB es una plataforma que acerca a la población de la Ciudad de Sao Paulo al proceso de monitoreo de la ejecución del presupuesto de la ciudad, a través de diversas herramientas web integradas, así como con el desarrollo de otras actividades de formación y sensibilización de proximidad, tales como la celebración de talleres sobre el tema y "rallys de datos y *data expeditions*, hechas en colaboración (desde 2016) con Observatorio Social de Brasil sede Sao Paulo¹⁹. Esta organización ha apoyado en su desarrollo y suscribe en su nombre las solicitudes de acceso a la información recibidas en la plataforma, difunde y promueve al nivel barrial el uso del proyecto en escuelas públicas, promueve su uso y conocimiento en movimientos sociales y a través de los medios de comunicación vecinales. En definitiva, las acciones participativas y de cercanía vinculadas con esta iniciativa son incardinadas e implementadas por esta OSC.

Esta iniciativa surge fundamentalmente, como resultado de un proyecto académico asociado al uso de *open data* y su vinculación con interfases de geolocalización. Poco a poco fue adquiriendo fuerza y consistencia propia como sistema de información para el empoderamiento ciudadano. Desde 2010 los investigadores de la Universidad de Sao Paulo liderados por Gisele Craveiro dentro del Grupo de Investigación de Políticas Públicas para el Acceso a la Información y el Colaboratorio (laboratorio colaborativo) en Desarrollo y Participación²⁰ de la citada universidad, comenzaron a tratar el tema de datos abiertos gubernamentales como tema de investigación, estudiando los datos de presupuesto público y su usabilidad. Desde 2009, la Ley de Transparencia obliga a la divulgación proactiva de los gastos públicos, y con ello se identificó una oportunidad de investigar sobre el uso de estos datos.

¹⁸ <https://cuidando.vc/>

¹⁹ El Observatorio Social de Brasil - São Paulo es una organización no partidista creada por la sociedad civil, que promueve la ciudadanía fiscal y trabaja por la transparencia en la gestión de los recursos en la capital de São Paulo, como una forma de prevenir la corrupción y ayudar a la correcta aplicación de los recursos, y que cuenta con más de 50 instituciones simpatizantes. La unidad de la capital São Paulo es parte de la Red OSB, presente en más de 120 municipios brasileños. OSB es en definitiva una organización de alcance nacional que cuenta un muchas delegaciones o capítulos en las ciudades brasileñas. Más info en <http://www.osb-saopaulo.org.br/>

²⁰ <http://colab.each.usp.br/>

Inicialmente el objetivo de este proyecto de investigación fue comprender cómo el acceso a la información presupuestaria afecta la relación entre la sociedad civil y los administradores públicos a nivel distrital / municipal. Aun con ello, se supo desde el comienzo que el acceso a la información no era suficiente como medio para comprenderla y usarla con todo su potencial, por lo que el interés del grupo de investigación fue buscar mejorar la comprensión de la misma y traducir esa información en una más manejable, accesible y entendible, para públicos más amplios.

La herramienta CMB se lanzó en 2012 como una aplicación web que recopila datos del presupuesto público, a través de robots, que recuperan esta información de las fuentes oficiales, de forma automática y en tiempo real. Coloca ejemplos de gastos individuales en el mapa de la ciudad, al resaltar puntos con diferentes colores relacionados con el estado del ejercicio del gasto en tiempo real. (Craveiro, Machado, Matado, & Souza, 2015)

Inicialmente, se trató de brindar herramientas cognitivas para entender y procesar estos datos, en base a principios de contabilidad pública. Como primer paso se comenzó a hacer visualizaciones simples, extrayendo los datos de la intendencia (municipalidad) de Sao Paulo, y se buscó también su localización en un mapa (geolocalización), pues se dieron cuenta de que los datos geolocalizados son más relevantes y útiles para dar a comprender a las personas sobre el valor de la información y su uso.

Una primera investigación realizada corroboró este tema, ya que concluyó que la ubicación geográfica del presupuesto es una buena estrategia para hacer que los conceptos, datos e información difíciles y / o abstractos del presupuesto sean más accesibles para un público más amplio. (Craveiro, Machado, Matado, & Souza, 2015). En dicha investigación se pudo también comprobar que, en el caso analizado, el ecosistema de la sociedad civil y la calidad de sus componentes y las conexiones pueden contrarrestar la mala calidad de los datos, lo que hace imprescindible comprender el rol de los intermediarios y consumidores finales de la información.

Con base en análisis de experiencia de usuario, se determinó que la información presupuestaria que era publicada por el gobierno no de manera que la gente la comprendiera, sino más bien atendiendo a cuestiones formales, como requisito de cumplimiento de una ley. Con ello, era necesario avanzar en el cambio de procesos para mejorar la calidad de la información proporcionada, así como enriquecer los datos para hacerlos más relevantes a efectos de favorecer un mejor control social.

Posteriores evoluciones del proyecto hicieron mejorar CMB incluyendo a tal fin otras funcionalidades, hoy claves dentro de la plataforma.

Actualmente, este espacio participativo digital presenta geolocalizado en un mapa de Sao Paulo la información de gasto público. Se puede visualizar en tiempo real los proyectos llevados a cabo, en curso o planificados. Además, esta plataforma da a conocer el organismo público a cargo del proyecto, el presupuesto, el gasto real, el presupuesto liquidado, así como las licitaciones y las adjudicaciones asociadas.

Si la información no se encuentra en línea, los ciudadanos pueden solicitarla ejerciendo su derecho de acceso a la información, usando esta misma plataforma. Esto ocurre a través de la interfaz para canalizar solicitudes de acceso a la información, y que ocurre

con el apoyo de la OSC Observatorio Social de Brasil (Sao Paulo) que se persona como solicitante en el marco de la Ley de Acceso a la Información. Las respuestas son publicadas en la plataforma.

CMB combina información de los presupuestos de la Ciudad, con información sobre otros procesos relevantes tales como de licitación pública, con el fin de que las personas puedan acceder y cruzar información relevante que permita ejercer control social al gobierno.

En palabras de Gisele Craveiro, entrevistada principal de esta experiencia, la perspectiva de desarrollo de la plataforma siempre ha sido tener en mente al usuario, ¿quiénes son los usuarios de CMB? ¿Qué información necesitan y cómo? Los usuarios más activos en el uso de la plataforma son gente que no tiene mucho conocimiento de contabilidad pública ni conocimiento del uso de herramientas de computación, pero que de alguna manera está involucrada en procesos políticos, y necesita información sobre la ejecución del presupuesto. (Craveiro, 2020). Adicionalmente, Craveiro indica que con CMB se puede monitorear la ejecución presupuestaria en general, y no sólo controlar el gasto asociado a las compras públicas, por lo que es posible ofrecer acompañamiento y seguimiento ciudadano también en otros temas relevantes de políticas públicas y servicios públicos de la Ciudad.

La alianza en 2016 con la OSC Observatorio Social Brasil (Sao Paulo) permitió dimensionar las acciones en clave comunitaria y robustecer el carácter participativo de esta experiencia. Ellos cuentan con infraestructura y capacidades para la celebración de talleres barriales de seguimiento de presupuesto, y fomentan el uso de la herramienta CMB con sus voluntarios y otros grupos de OSC que ellos invitan, para colaborar en acciones de monitoreo ciudadano. CMB es usado por organizaciones vecinales, en el marco del Observatorio Social, se apoya desde la academia y movimientos vecinales el uso de la plataforma. El Observatorio hace ese papel de capilarización de la plataforma. Hay proyectos que usan la plataforma en las escuelas.

En definitiva, si bien el diseño de la plataforma se acoge claramente a la experiencia del usuario, el proceso de apropiación de la herramienta ocurrió en el marco de las acciones implementadas por el Observatorio Social de Brasil en Sao Paulo, quienes la acogieron como herramienta principal de empoderamiento, control social y acciones de formación y sensibilización vecinal.



Cuidando de meu Bairro (Sa Paulo)



Ilustración 5 Cuidando de meu Bairro (Brasil) como herramienta de compra pública

Aunque la plataforma cuenta con algunas funcionalidades de interacción virtual entre los usuarios, estas son poco usadas, pues en opinión de la entrevistada, tiene más peso y relevancia las interacciones personales con los participantes en los proyectos barriales, construidos en los movimientos y en las organizaciones de barrio. Este proyecto descansa en la idea de promover vinculación presencial y en el objetivo de ir construyendo confianza y acciones de comunicación basadas en la cercanía. Se entendió que el papel de CMB no podría ser de manera *top-down*. Para crear la relación de confianza sobre la que descansa este proyecto y su penetración en el tejido social, era necesario mirarse como iguales. (Craveiro, 2020)

Cuando comenzó el proyecto CMB, y se presentó la plataforma para la Contraloría General de Sao Paulo, dependencia a cargo de la política y la gestión de los datos abiertos y transparencia, quienes les pareció un estupendo proyecto, lo que les hizo recibir importante apoyo institucional. Ante tal convencimiento, se buscó que CMB fuera una plataforma oficial del gobierno de la ciudad de Sao Paulo. Ellos querían CMB o crear algo similar, lo que para el gobierno era un reto en sí mismo, ya que los datos que ellos publican no están desagregados, sin ligas para hacer seguimiento fino de la información. Se detectó un problema de interoperabilidad y de procesos asociado a los datos con los que se cuenta, pues no permitían asociar gastos por conceptos. En muchos sentidos, CMB contribuyó a que los datos de gastos públicos se generaran con cada vez más detalle. Es decir, CMB puso algo concreto sobre la mesa y la plataforma favoreció la mejora de procesos internos gubernamentales a fin de alimentarla correctamente.

Resultados y factores de éxito

Durante ya mucho tiempo, han existido muestras de interés de varias OSC para intentar replicar CMB en otras grandes ciudades brasileñas. CMB ofrece una solución de código

abierto²¹ con un blog donde se comparten experiencias de uso de esta plataforma al nivel barrial, ilustrando así el trabajo participativo llevado a cabo en el marco de esta estrategia.²²

Respecto de los indicadores vinculados al nivel de madurez del equipo impulsor del proyecto, se puede decir que dicho equipo ha colaborado intensamente, de forma continuada para lograr desarrollar la plataforma. Una vez socializada y reconocida, se abrió un espacio claro de interacción con una de las organizaciones de la sociedad civil más importante de Sao Paulo, para potenciar de esta forma su uso al nivel barrial, como herramienta de control social.

Los integrantes de este equipo impulsor han colaborado intensamente con otras redes de trabajo internacionales. El proyecto ha sido promovido y desarrollado en colaboración con importantes donantes y organizaciones regionales²³. En los últimos años, esta iniciativa CBM ha sido nominada y ha obtenido varios premios como innovación pública²⁴. En opinión de Craveiro (Craveiro, 2020), el principal problema con su potencial de replicación tiene su base en que, al tratarse en origen de una iniciativa académica, no hay una parte empresarial que a la manera de una *start-up*, buscara sistemáticamente el crecimiento de la iniciativa en otros gobiernos locales. Muchas de las OSC no tienen experiencia o capacitación suficiente para iniciar este proyecto en otras ciudades, o no tienen idea clara de cómo operacionalizarlo.

Actualmente sólo opera en Sao Paulo. Otro de los problemas es que, al no tener los mismos sistemas y estructura de procesamiento de datos e información, en cada ciudad se tendría que comenzar desde cero. Por ello desde el Grupo de investigación se ha promovido la estandarización de la información sobre presupuestos y gastos. Ello permitiría tener CMB en los más de 5 mil municipios brasileños.

Tabla 4 CMB: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas

a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
---	--	---------------------------------	--	---------------------------------	---------------------------------

²¹ <https://gitlab.com/cuidandodomeubairro>

²² <http://blog.cuidando.vc/>

²³ <https://cuidando.vc/?/texto/sobre>

²⁴ Premio Nacional de Educación Fiscal (Brasil) 2016. <http://www5.each.usp.br/noticias/projeto-cuidando-do-meu-bairro-desenvolvido-na-each-foi-o-vencedor-do-premio-nacional-de-educacao-fiscal-2016/>

Premio Afrespen 2019 <http://www5.each.usp.br/noticias/projeto-cuidando-do-meu-bairro-recebe-nova-premiacao/>. Buena práctica incluida en 2018 dentro del Banco de Iniciativas de ENCCLA (Estrategia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro): <http://todosjuntoscontracorrupcao.mppb.mp.br/index.php/2018/11/06/cuidando-do-meu-bairro-uma-plataforma-para-acompanhamento-dos-gastos-na-cidade/>. Finalista Desafio Google de Impacto Social (2014): <https://link.estadao.com.br/blogs/codigo-aberto/aplicativos-sobre-os-gastos-publicos-em-projeto-finalista-do-desafio-google>

✓	✓	✓	✓	✗	

Fuente:

Elaboración

propia.

Simbología: ✓ logrado ✗ no logrado 🔍 falta información o análisis ⏳ es pronto para determinar

Detalle de caso: BA Obras

País (periodo) y organización responsable

Buenos Aires, Argentina (desde 2017 a la fecha). Ecosistema de Gobierno Abierto. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Descripción, orígenes y desarrollo

BA Obras es una iniciativa de apertura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incardinada dentro del llamado Ecosistema de Gobierno Abierto²⁵, y que se materializa fundamentalmente en dos estrategias: una plataforma web²⁶ y un proceso participativo de cercanía.

Esta iniciativa se centró en avanzar en una política de apertura y luchar contra la opacidad de la obra pública, cuya existencia permite las irregularidades y eventualmente la corrupción. Con el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, la ciudad de Buenos Aires acometió una agenda de obra pública muy ambiciosa durante el periodo 2015-2019. Con el objetivo de aumentar la transparencia en la gestión de las obras urbanas y avanzar en el cumplimiento de los estándares internacionales, se propuso lanzar una plataforma web y abrir procesos participativos.

El Gobierno de la Ciudad considera que BA Obras es una nueva forma de vincularse, rendir cuentas y potenciar canales de diálogo con los vecinos a través de la obra pública. A fecha de elaboración de este informe, la web BA Obras mostraba información sobre más de 1,100 obras públicas de una manera amigable, e implica de forma abierta a vecinos y ciudadanos en procesos de seguimiento de las obras públicas.

A través de un diseño interactivo y amigable en su plataforma web se busca brindar información y herramientas para conocer y entender cómo invierte los recursos públicos y, especialmente, para contar con la información necesaria para participar de las instancias de participación ciudadana y controlar al gobierno, donde se discuten estos temas.

El origen de BA Obras se encuentran en 2016, cuando se inicia un proceso de estandarización de datos de las obras integrando información de las licitaciones, su ubicación, nivel de avance, clasificándolas por tipo y etapa dentro en una base de datos estructurada y con actualizaciones periódicas. El objetivo en ese momento era contar con información estandarizada sobre todas las obras acometidas por las distintas áreas de gobierno.

Se buscó por ello contar con información de una forma sencilla y ágil para informar en un primer momento, a cualquier vecino de la ciudad, sobre qué se estaba haciendo en materia de obras públicas y cuánto tiempo se tardaría en hacerlo. Luego se mejoró esta información,

²⁵ <https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar/>

²⁶ <https://www.buenosaires.gob.ar/baobras>

agregando información del contratista, el contexto de la obra pública y su aporte a la Ciudad de BA. La idea era que esta información fuese clara y entendible para públicos más amplios, incluyendo también fotos (Vila, 2020)

De acuerdo con el informe de implementación IRM-OGP 2017-2019, el trabajo asociado a esta estandarización de datos se realizó tal como se planificó, incluyendo además del área de Obras públicas, otras 10 áreas más de gobierno.

BA-Obras adquiere forma en el marco de un compromiso de la Alianza para el Gobierno Abierto OGP, dentro del Tercer Plan de Acción de Argentina 2017-2019 (véase compromiso 35 en área subnacional), y en esta segunda oleada, fue pensado también como parte de un proceso de co-creación con la ciudadanía.

La idea fue conformar un “observatorio abierto de obras urbanas” para la rendición de cuentas²⁷ y la participación ciudadana que, tal como se describe en el citado Plan de Acción, “..permita visualizar de forma clara y amigable la base de datos georreferenciada en un mapa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y clasificable por comuna o por etapa, dependiendo la preferencia del usuario” (IRM Open Government Partnership, 2019).

Como se ha indicado, BA Obras es más que una plataforma de información basada en datos estandarizados. También es un proceso participativo. En el Plan de acción se indica que

A partir de un doble proceso participativo y de co-creación con la sociedad civil, instituciones, y ciudadanía, se relevarán cuáles son aquellos datos de interés para un posterior desarrollo de los indicadores urbanos que se verán reflejados en dicha plataforma. Los procesos participativos serán periódicos con el objetivo de mantener actualizados dichos indicadores (Vila, 2020)

Esto es, como observatorio abierto, BA Obras avanzó a través de tres estrategias participativas complementarias entre sí, y que están asociadas con la obtención de información, procesos de vigilancia ciudadana y de *feedback* relevante asociado al uso de la plataforma por los ciudadanos interesados para la mejora continua:

1. *Reuniones de vecinos (acciones de cercanía)*: Semanalmente el jefe y vicejefe de gobierno realizan las llamadas “reuniones de cercanía” con vecinos en las distintas comunas de la ciudad. A estas reuniones asiste el área que tiene a su cargo el sitio web BA Obras, con un tótem con una pantalla táctil y tablets, para mostrarle a los vecinos que asisten a las reuniones, mostrar la información que

²⁷ De acuerdo con Pogrebinshi, definimos aquí rendición de cuentas como “todas las formas no electorales de los gobiernos representativos, las instituciones, los funcionarios electos y los representantes donde se obliga a rendir cuenta de sus actos, es decir, responsables por sus acciones y omisiones, y susceptibles de ser interpelados. Las innovaciones democráticas orientadas a mejorar las instancias de rendición de cuentas pueden promover actividades tan diversas como el monitoreo del desempeño institucional, el divulgar información pública, la sanción de los agentes públicos y la supervisión de la prestación de servicios públicos”. Otras visiones asocian espacios participativos incluidos en esta estrategia permiten la vigilancia ciudadana y la responsividad del gobierno, sin llegar por ello a sistemas de rendición pública de cuentas que exigen el deber de informar, justificar acciones y someterse a un régimen de sanciones en caso de incumplimientos.

se les brinda y su nivel de detalle, enseñarles a usar la plataforma y a recopilar sus opiniones y preferencias dentro y sobre del sitio web. Esto ha permitido no solo dar difusión a la herramienta web BA Obras sino también ir mejorando continuamente en base al *feedback* ciudadano. Se ha buscado que las reuniones de vecinos sean realizadas en todas las comunas de la Ciudad para promover la diversidad de participantes. En estas reuniones, también se exponen quejas y se ofrecen respuestas a la vigilancia ciudadana de la obra pública, lo que en sí mismo es clave, logrando así gobiernos más responsivos.

2. *Focus groups*: Como parte de las acciones comprometidas en el plan de acción, se realizaron 6 *focus groups* entre el 26 y el 28 de noviembre de 2018, con hombres y mujeres mayores de 25 años de edad, residentes en CABA. En cada uno de ellos se trabajó a partir de una *guía de pautas* primero para detectar el nivel de conocimiento sobre BA Obras y en segundo lugar se les mostró un video sobre la usabilidad de la plataforma, así como una demostración de su contenido, para luego recabar información sobre la percepción generada. Para contribuir a la diversidad del proyecto, se buscó una composición representativa.
3. *Feedback ciudadano vía sitio web*: A partir de los *focus group* sumado al feedback ciudadano de la plataforma se agregó al sitio web un formulario donde se habilita a los usuarios a expresar su opinión sobre el sitio web. Además, dentro de la plataforma se incluyó un link al canal de consultas y denuncias del GCBA (línea 147).



Ilustración 6 BA Obras (Argentina) como herramienta de compra pública

Por ello, luego de su lanzamiento a finales de 2017, durante el 2018 y el 2019 el foco del GCBA estuvo puesto en dar a conocer la plataforma, hacer demostraciones a los

vecinos para que prueben cómo usarlo, y escuchar sus comentarios con vistas a realizar cambios en el sitio para mejorar así la información contenida y la experiencia del usuario.

Posteriormente a este proceso inicial en BA Obras se publicaron los pliegos de las obras. Según estimaciones actuales del punto de contacto, actualmente hay un 80% de los pliegos publicados, el 20% restante no están publicados aún por varias otras cuestiones (Vila, 2020).

Caja 2 Conectando herramientas de participación ciudadana para las compras públicas en el ecosistema de gobierno abierto BA Elige y BA Obras

Al igual que BA Obras, BA Elige es una iniciativa de apertura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incardinada dentro del llamado Ecosistema de Gobierno Abierto, que se basa en una plataforma web (Consul) y un proceso participativo de cercanía.

BA Elige es un caso devenido de la implementación de la plataforma CONSUL, un proyecto de desarrollo web colaborativo internacional para la participación ciudadana y desarrollar presupuestos participativos, cuyo código es abierto y está actualmente utilizado por 28 gobiernos (fundamentalmente subnacionales) de 13 países de América Latina. (ver información en <https://consulproject.org/es/>).

Durante el año 2016, la Subsecretaría de Comunicación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) puso en marcha un programa de Participación Ciudadana a través del cual se pusieron a disposición de los vecinos más de 56 proyectos y 52 obras donde pudieron participar y votar a través de las redes sociales y de manera presencial en sus barrios. Se registraron un total de 1.402.514 votos y 8.065 asistentes a las distintas reuniones vecinales. Este programa piloto fue la base para que, en 2017, la Subsecretaría de Comunicación lanzara un programa llamado BA Elige, el cual resultó de la colaboración entre el área de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Ayuntamiento de Madrid.

BA Elige es una iniciativa que propone una evolución de la participación ciudadana, para que, a través de diferentes etapas, entre todos los vecinos de la ciudad propusieran y eligieran ideas para ayudar a mejorar los barrios, las comunas y la Ciudad de Buenos Aires en general. Todos los vecinos/as tienen la posibilidad de crear propuestas, co-crearlas de manera colaborativa, y apoyar aquellas que pensaron otros.

El proceso de participación se realizó a través del sitio web de BA Elige, una aplicación del software Consul donde los ciudadanos debían registrarse para luego presentar ahí mismo sus propuestas. Previo al lanzamiento de la iniciativa se realizaron charlas informativas en las que se convocó a vecinos y vecinas de la ciudad para que conocieran los proyectos y se les explicara la forma de participar. Además, con el objetivo de lograr una amplia participación, las propuestas pudieron además realizarse por los siguientes canales: Plataforma web, redes sociales (Facebook/Twitter), línea 147 de atención ciudadana, gestores en reuniones de vecinos y en puntos de alto tránsito de la Ciudad.

BA Elige se diseñó una estrategia inclusiva a través de la distribución del presupuesto destinado a cada comuna. Esto se hizo al ser el presupuesto proporcional a la población e inversamente proporcional a la renta per cápita, utilizando como fuente la Encuesta Anual de Hogares de la

Dirección General de Estadística y Censos del GCBA del año 2014 y último Censo del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Tanto en su primera edición del 2017 como en 2018 se recibieron más de 26.000 propuestas, superando ampliamente lo esperado, así como la participación en otras ciudades del mundo.

En el 2018 se implementaron más de 200 proyectos y 443 proyectos más en 2019 en todas las comunas. Para 2020 se asignaron hasta \$600 millones, parte del total del presupuesto de inversión de la Ciudad, para que puedan llevarse a cabo los proyectos elegidos por los ciudadanos. Dicho presupuesto se distribuye por comunas de forma proporcional a la población e inversamente proporcional a los ingresos per cápita. Este programa genera una nueva forma de relacionarse entre el vecino y el gobierno, donde ahora es el vecino quien define en qué deben invertirse los recursos públicos.

Resultados y factores de éxito

Como resultados del proyecto, BA Obras tiene 500.000 visitas en total desde su lanzamiento, y contó con seguimiento desde la plataforma internacional de la OGP.

Entre 2018 y 2019 la plataforma se presentó en más de 170 acciones de cercanía que incluyen reuniones del Jefe y Vicejefe de Gobierno con los vecinos de todos los barrios y comunas de la ciudad; en dos inauguraciones en la vía pública de obras de gran envergadura (Viaducto FFCC Mitre y Paseo del Bajo); y en diferentes eventos y congresos nacionales e internacionales (Smart City Expo²⁸, ConsulCon²⁹, Congreso internacional de Urbanismo, Urban 20, Etc.).

El responsable de BA Obras indicó durante la entrevista, que reportó que se habían tenido en algún momento “malas interpretaciones” por la publicidad de BA Obras, y donde se criticaban algunas cosas, como por ejemplo la cantidad de contratistas de las obras, que era reducido.

Una cuestión clave es que, como producto de todo este trabajo, poco a poco, cada área responsable del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue entregando esta información asociada a las Obras públicas de forma sistemática. Así pues, esta base de datos comenzó a ser usada y consultada sistemáticamente (incluso por los propios funcionarios públicos) como la *única* fuente *centralizada y fiable*. El incentivo para publicar por parte de las áreas era que con ello se evitan duplicidades, y que gracias a BA Obras existe un camino único para entregar, sistematizar y abrir esta información, con lo cual se generó un círculo virtuoso al interior del gobierno de la ciudad asociado a la recopilación y gestión de la información en esta área tan crucial. Con BA Obras se clarificó la información para todos los funcionarios de todas las áreas. Los responsables políticos también tuvieron información para dar cuenta de los avances y progresos en las obras públicas. Hubo por tanto un cambio muy destacado en la gestión de la

²⁸ <http://www.smartcityexpo.com/en/the-event/past-editions-2018>

²⁹ <https://www.medialab-prado.es/videos/consulcon>

información y su canalización no sólo para el control interno (asociado a los tiempos de ejecución fundamentalmente), sino también para el trabajo de comunicación institucional.

Durante la entrevista con el responsable de BA Obras, se pudo identificar un nivel de madurez elevado respecto del equipo de trabajo impulsor. Se trata de un pequeño equipo de trabajo que goza de amplias habilidades técnicas y está muy concienciado con el proyecto de apertura, que cuenta con pautas claras de trabajo, responsabilidad y actuación, y donde las acciones están coordinadas dentro de un entorno mayor llamado "Ecosistema de gobierno abierto". El proceso de desarrollo del BA Obras se ha acogido a una planificación basada en la identificación, análisis y liberación de datos en formatos estructurados, que permitieron el desarrollo inicial de la plataforma web, así como la difusión de la herramienta y la conformación de iniciativas participativas para la retroalimentación participativa del mismo, permitir la vigilancia ciudadana y favorecer la mejora continua.

Adicionalmente, el entrevistado reconoció un constante y decidido apoyo político, al más alto nivel, como elemento característico del ecosistema de gobierno abierto en general, y del proceso de diseño e implementación de BA Obras en lo particular, que fue por tanto de especial relevancia dado el ambicioso plan de apertura de obras públicas acometido.

Respecto del nivel de institucionalización y la interacción externa, un factor de éxito identificado clave es que, gracias a su desarrollo web y estandarización, se ha avanzado en la replicación de la iniciativa en la región, estrategia que ha contado con el impulso y apoyo de entidades como el BID³⁰. La Plataforma BA Obras es una plataforma web de código abierto, que se ofrece sin coste en su web. Cualquier gobierno puede usar dicho código. Adicionalmente, como parte del trabajo de apoyo en la replicación de esta innovación, el equipo diseñó un manual *brochure* de aplicación del código y mantiene un contacto constante con las distintas plataformas (regionales e internacionales) que existen para impulsar este tipo de iniciativas

A fecha de elaboración de esta investigación y según información de la web, además de la ciudad de Buenos Aires (con información de 1.117 obras publicada) hay siete gobiernos en América latina que han implementado este código abierto de BA Obras, con información publicada de casi 4.800 obras públicas de 3 países.

- Bahía Blanca³¹ (Argentina), con información de 893 obras.
- Teresihna³² (Brasil), con información de 848 obras.
- Olavarria³³ (Argentina), con información de 707 obras.

³⁰ <https://code.iadb.org/es/herramientas/ba-obras>

³¹ <https://obras.bahia.gob.ar/#/home>

³² <http://obras.pmt.pi.gov.br/>

³³ <https://gobiernoabierto.olavarria.gov.ar/transparencia/olavarria-obras/>

- Vicente López³⁴ (Argentina), con información de 468 obras.
- Pergamino³⁵ (Argentina), con información de 419 obras.
- Veracruz, Veracruz³⁶ (México), con información de 191 obras.
- San Pedro Garza García, Nuevo León³⁷ (México), con información de 155 obras.

Además, según información proporcionada por el entrevistado, el gobierno de Sao Paulo Brasil exploró la posibilidad de aplicar este código, pero desistió.³⁸ El gobierno de la ciudad de Quito Ecuador también avanzó en la implementación de este código, pero no se tienen noticias de más avances. La Ciudad de Bogotá Colombia tiene ya implementada la plataforma, pero actualmente sólo es usada a nivel interno.

El caso de Bogotá permite ilustrar que la replicación de esta plataforma en otros gobiernos locales no necesariamente puede ir acompañada de una apertura basada en la transparencia ni en la participación ciudadana (pues en el citado caso, se usa para gestión y control al nivel interno), quedándose fundamentalmente en el uso de la plataforma como solución tecnológica gubernamental. Cabría por tanto asociar y circunscribir el modelo participativo de BA Obras al contexto original de esta experiencia, lo que de cara a su replicación posiblemente constituye una debilidad de su diseño en la dimensión participativa.

De hecho, esta cuestión se hace evidente en documentos clave, pues la Guía ofrecida para implementar BA Obras³⁹, aunque entiende que la misma es un referente de apertura y puede permitir procesos de rendición de cuentas con la colaboración, no vincula la plataforma tecnológica y su implementación con la dimensión participativa experiencial de la misma, esto es, no indica cómo y en qué momentos, se puede hacer un uso combinado de estrategias de participación ciudadana con el apoyo de esta plataforma. Tampoco indica u ofrece casos (propios o de terceros) respecto de tal cuestión. Podría asumirse que tal vacío obedece a que en cada gobierno local o ciudad pueden diseñarse modelos participativos distintos, vinculados al uso de la plataforma tecnológica.

Finalmente, el equipo de BA Obras cuenta con una buena relación con OSC nacionales y regionales de transparencia, acceso a la información y datos abiertos. En el marco de las acciones de futuro, y consciente de la necesidad de mejorar el conocimiento sobre el impacto de las obras en la vida de las personas, el equipo está trabajando actualmente con algunas OSC para buscar generar conocimiento relevante vinculado al fin de las obras, y avanzar con ello en el análisis de los impactos de las Obras públicas

³⁴ <https://obras.vicentelopez.gov.ar/home.html>

³⁵ <http://obras.pergamino.gob.ar/dist/demo-home.html>

³⁶ <http://gobiernoabierto.veracruzmunicipio.gob.mx/ver-obras/>

³⁷ <https://obras.sanpedro.gob.mx/>

³⁸ Actualmente esta ciudad lleva "Cuidando do meu Bairro" (ver caso en este mismo informe).

³⁹ http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/guia_para_replicar_ba_obras_en_tu_ciudad_1.pdf

(y de BA Obras como plataforma de apertura) en la mejora de las condiciones de vida de los bonaerenses.

Tabla 5 BA Obras: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas

a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
					

Fuente:

Elaboración

propia.

Simbología:  logrado  no logrado  falta información o análisis  es pronto para determinar

Detalle de caso: Tianguis Digital -Experiencia Ecobici

País (periodo) y organización responsable

Ciudad de México, México (desde 2018 a la fecha). Agencia Digital de Innovación Pública

Descripción, orígenes y desarrollo

Tianguis Digital (TD) es una estrategia y plataforma digital que busca transformar la forma en que compra el gobierno y las alcaldías de la Ciudad de México. Esta estrategia forma parte de las acciones realizadas por la Agencia Digital de Innovación Pública ADIP, cuya responsabilidad es conducir, diseñar y vigilar la implementación de políticas de gestión de datos, gobierno abierto, gobierno digital, gobernanza tecnológica y de gobernanza de la infraestructura tecnológica en la Ciudad de México.

En la Ciudad de México, las compras y contrataciones públicas se han caracterizado históricamente por un gran volumen de burocracia y lentitud de procedimientos, y donde las oficinas del Gobierno de la Ciudad y las Alcaldías trabajan bajo una lógica de silos, sin comunicación ni coordinación. Con el uso y desarrollo de la plataforma, se pretende gestionar adecuadamente la información y avanzar en transparencia, disminuir muchos trámites internos que ralentizan procesos y favorecen la corrupción. Se busca que con Tianguis Digital se llegue también a las alcaldías del gobierno de la Ciudad de México, y no sólo a la administración central del gobierno capitalino, abriendo así procesos clave a la participación ciudadana.

La palabra "tianguis" proviene del idioma náhuatl (aztecas) y significa mercado. Aspecto central en esta estrategia es la plataforma digital del mismo nombre, que busca aportar a la Administración Pública de la Ciudad de México un nuevo conjunto de herramientas para planear, conducir y vigilar procedimientos de contratación pública, de forma abierta y eficiente, y asegurar que los recursos destinados se inviertan adecuadamente, acelerando así el ejercicio del gasto público. Entre ellas, herramientas de apertura a la participación en los procesos de compras públicas. En tanto estrategia de transformación, TD comprende las siguientes características:

- Se trata de una estrategia modular
- Se cubrirá al completo el ciclo de contrataciones públicas
- Transaccional, la plataforma buscará la interacción entre funcionarios, proveedores y ciudadanos y la realización de todos los trámites desde la misma
- Interoperable entre módulos y otras plataformas de compras, como Compranet
- Abierto y transparente, con acceso a toda la información del proceso, a las bases de datos y receptivo a la participación ciudadana, a procesos de control social.

Esta plataforma está compuesta por distintos módulos

- Oportunidades de negocio

- Padrón de Proveedores
- Contratos Marco
- Contrataciones abiertas

Estos módulos serán puestos en operación según las previsiones de la unidad impulsora, de forma progresiva, en el transcurso de los primeros tres años de la Administración 2018-2024. Dichos módulos ofrecerán distintas vías y alternativas para que la Ciudad de México compre en mejores condiciones y más personas, empresas y organizaciones participen en las diferentes etapas de la contratación pública.

Pero como ya se indicó, Tianguis Digital es algo más que su solución tecnológica modular, más que el uso de TIC para un gobierno electrónico más eficiente y transparente. De acuerdo con Rafael García Aceves, informante entrevistado, la finalidad de la iniciativa en su conjunto es reformar del sistema de contrataciones públicas en la Ciudad de México, donde la plataforma es el componente tecnológico más visible, pero no el único. La iniciativa va más allá, hacia el (re) diseño institucional, hacia el cambio en los incentivos, las reglas, los pesos y contrapesos dentro del sistema de compras públicas, lo que exige apertura a la participación.

Para ello se ha ido recurriendo a tareas de rediseño (reingeniería institucional), a la revisión de procesos, responsables, e identificar necesidades de reforma regulatoria, a la identificación de proyectos relevantes donde incorporar procesos participativos y de apertura. Sobre la cuestión regulatoria, García Aceves destaca el necesario acompañamiento legal de los procesos de innovación, ya que,

"... si introducimos una tecnología o una buena práctica, se piensa al mismo tiempo en contar con un soporte o cobertura legal suficiente para su aplicación. Muchas veces pasa que se crea una plataforma, pero sin soporte legal o institucional, donde los políticos se pliegan a la liberación de información sobre contratos, y una vez que pasa la presión o cambia el gobierno, simplemente se dejan de publicar contratos". (García Aceves, 2020)

El trabajo comienza con fuerza a partir de la conformación del nuevo equipo de gobierno en 2018. TD fue presentado formalmente el 11 de febrero de 2019, de la mano de la Jefa del gobierno, Claudia Sheinbaum, con la apertura de los dos primeros módulos: Oportunidades de negocio y Padrón de Proveedores.

El módulo Padrón de Proveedores fue el primer componente desarrollado de TD. El equipo impulsor Identificó una oportunidad rápida y asequible de trabajo, para involucrar de manera más ágil a los participantes en procesos de compras públicas. Con ello se renovó el padrón de proveedores, y a fecha de elaboración de esta investigación, contaba con casi 6500 empresas activas dentro⁴⁰. Se trató de un avance no innovador cuyo objetivo fue básicamente la integración de información en un solo

⁴⁰ <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/tabla-padrón-de-proveedores-vigente-sheet1/table/?sort=rfc>

sistema que está en varias fuentes, y contar así con un sistema en donde registrar también todos los procesos de compras públicas.

Por su parte en el módulo oportunidades de negocio se publican convocatorias de contratación pública y las bases de los concursos, dando así la base de información pública mínima en clave de transparencia y bajo estándares OCDS internacionales.

No obstante, es la dimensión de apertura y participación dentro de Tianguis Digital la que deseamos incorporar en el marco de esta investigación. Para ello hablaremos del trabajo del Área de Acompañamiento a Proyectos Estratégicos de contratación dentro de ADIP y del caso del proceso de renovación y expansión del sistema de alquiler de bicicletas públicas de la Ciudad de México (Ecobici) iniciado en 2019. Puede entenderse que con este proceso, se buscó, a través del uso de la herramienta de diálogo de múltiples partes interesadas (*Multi-Stakeholder dialogue MSD*) poner en contacto a las partes interesadas relevantes o aquellos con el fin de mejorar los niveles de confianza entre los diferentes actores, compartir información y conocimiento institucional, y generar soluciones y buenas prácticas relevantes. Se trata de mecanismos de participación temprana de proveedores que fue complementado con una encuesta de mercado.

De acuerdo con García-Aceves, hay un área de Tianguis Digital de acompañamiento a proyectos estratégicos de contratación, en donde se identifican y apoyan proyectos de compras o contratación pública importantes para la ciudad, los cuales tienen un mayor nivel de atención pública y mediática, y donde hay condiciones para plantear procesos de compras públicas de forma diferente al *business as usual*". (García Aceves, 2020)

Ecobici fue un sistema pionero y es actualmente el más grande por tamaño de América Latina. En 2009, en el contexto de un mercado inicial incipiente, con sólo dos empresas pujantes, se adjudicó el contrato a la empresa Clean Channel. Después de 10 años de funcionamiento se han obtenido avances clave con Ecobici, en materia de movilidad, reducción de emisiones y mejora a la salud de los usuarios. Pero también a diez años, se llega al fin del ciclo de vida útil de las bicicletas, donde resulta necesario renovar el sistema y ampliarlo, en un mercado distinto, donde hay ya más empresas que ofrecen distintas soluciones, tecnologías y características técnicas y modelos de negocio. Dicho de otra forma, a diez años de implementación exitosa, se abrió una oportunidad para revisar y rediseñar el esquema de contratación actual del Sistema Ecobici, de forma que se asegurasen la operación futura y crecimiento de este servicio público, con un mínimo proyectado de ampliación de 750 estaciones y 10,000 bicicletas en condiciones óptimas para 2024, frente a las 6,500 bicicletas actuales y con 480 estaciones de servicio.

Bajo este contexto y prioridades, desde el área de acompañamiento se decidió abrir este proceso en la fase- estadio inicial de planificación, una fase que habitualmente es hermética y cerrada a cualquier influencia externa, Esta parte del proceso fue abierta mediante un evento público. Cabe destacar, que este ejercicio se diseñó en apego a las mejores prácticas en la materia. Su desarrollo se enmarca dentro de las actividades que realizan la Secretaría de Movilidad SEMOVI y la Agencia ADIP dentro de Lift, un programa de acompañamiento técnico para el diseño de proyectos y reformas de

Contrataciones Abiertas a cargo de la organización internacional Open Contracting Partnership OCP.

Los objetivos con dicha apertura fueron presentar la idea de proyecto de renovación y expansión del Sistema Ecobici en un evento abierto, invitando a las potenciales empresas interesadas a asistir y a que ofertaran sus productos con sus cualidades concretas. Con un proceso abierto como el desarrollado, se preguntó al mercado qué es lo que tiene, qué es lo que cada empresa ofrece, cuál es la durabilidad del producto con el que cuentan, cuál es el modelo de negocio que desean proponer. Todo ello a través de un cuestionario abierto.

En octubre de 2019 se hizo una presentación pública del proyecto, informando del estado y del valor de mercado actual de Ecobici y se hizo la invitación a participar. La convocatoria salió en diciembre y estuvo abierta más de 30 días. Para ahondar en transparencia sobre este proceso inicial se elaboró un informe público de lo investigado en el estudio, haciendo un balance de aquella información que podría considerarse secreto comercial para no vulnerar las condiciones de competencia⁴¹



Tianguis Digital- Caso Ecobici



Ilustración 7 Tianguis Digital -caso Ecobici- como herramienta de compra pública

Se obtuvo muy buena respuesta pública de este ejercicio de transparencia, pues con ello se dio cuenta de la objetividad y la apertura del proceso. Se obtuvieron 7 cuestionarios completos de un total de 9 empresas interesadas, todas con experiencia de gestión y capacidad para licitar, que compartieron información valiosa en materia de experiencia en la operación de este tipo de servicio, en materia de infraestructura, equipamiento (características técnicas de las bicicletas, anclajes, puntos de recarga) y servicios ofrecidos por cada empresa, sobre el modelo de operación y la

⁴¹ Nota de prensa aquí: <https://www.tianguisdigital.cdmx.gob.mx/ecobici/> Micrositio del proyecto especial.

implementación del sistema, indicando en cada caso disponibilidades de trabajo y de coordinación con el anterior servicio⁴² (SEMOVI, 2020).

Resultados y factores de éxito

Como resultados positivos, podemos indicar que el trabajo de grupo impulsor de Tianguis Digital ha tenido repercusión al interior del gobierno de la Ciudad de México. Por ejemplo, el secretario de movilidad de la Ciudad de México solicitó a ADIP apoyo en dos procesos de compras más: en la adquisición de Radares⁴³ y el servicio de grúas de vehículos. (García Aceves, 2020). Ello da cuenta de que para algunas áreas clave de gobierno, está siendo interesante y relevante repensar y abrir procesos de compras públicas.

Resultados positivos han sido identificados en la opinión pública. Con Tianguis Digital se ha asociado el inicio de un cambio de cultura en las compras públicas. En opinión de García Aceves, la percepción es positiva sobre el esfuerzo hasta ahora realizado. La cobertura de algunos de los medios respecto de los cambios ha sido muy positiva como el caso de Ecobici, de implicación de innovación por parte del gobierno. No obstante, también es necesario precisar que algunas veces las buenas acciones no generan buenas noticias – cuando las buenas noticias es que no hay noticias - *no news good news*” (García Aceves, 2020).

Por ejemplo, en el caso de apertura a la planificación del proceso con Ecobici, la empresa Clean Channel, adjudicataria anterior de la concesión, entendió al principio que estaba siendo amenazada su implicación al permitir esta apertura, ante lo cual movió sus capacidades de relaciones públicas. No obstante, rápidamente entendieron que no se trataba de excluirlos del proceso, sino de abrirlo y hacerlo más transparente y competitivo”. (García Aceves, 2020)

Uno de los objetivos consiste en la descentralización del control público, no con un par de ojos sino como muchos ojos, y que distintos grupos, ciudadanos y OSC sean parte del proceso de control de las licitaciones, con herramientas de denuncias, con transparencia, con el fin a alinear prioridades e intereses de distintos colectivos en procesos de control social, de forma tal que apoyen estos procesos. Para ello desde la ADIP están trabajando en API para acceder a datos y publicar los datos de manera oportuna y regular”. (García Aceves, 2020)

Una dificultad hallada que dio cuenta de una eficaz gestión del cambio por parte del equipo impulsor es el trabajo desarrollado con otras áreas respecto de las iniciativas de mejora regulatoria. A juicio de García Aceves, ha tocado esforzarse mucho al nivel interno, en busca de trámites engorrosos e innecesarios, y donde la búsqueda de consensos y la negociación entre agencias del gobierno de la ciudad han sido tal vez el más difícil de los pasos. Ello pues muchos actores dentro del gobierno continúan trabajando bajo las lógicas históricas tradicionales imperantes, donde los actores no desean compartir el poder, la información o el control sobre procesos de compras, en parte porque es su responsabilidad, en parte por las inercias administrativa y las lógicas

⁴² https://tianguisdigital.cdmx.gob.mx/ecobici/docs/ecobici_reporte.pdf

⁴³ <https://www.tianguisdigital.cdmx.gob.mx/proveedores/micalle>

de poder internas. Las unidades administrativas actúan como entes estancos (silos), solo interactúan en el proceso de compras al nivel interno, ante lo cual no ven el bosque, y no están dispuestas a contribuir a un todo, para ser fiscalizadas ante un nuevo sistema más abierto, transparente y eficiente. Afortunadamente identifica de igual forma cambios progresivos importantes en tales cuestiones". (García Aceves, 2020)

En opinión de García Aceves, uno de los detonantes de su avance y éxito de Tianguis Digital y su estrategia de apertura, ha sido una demanda (exigencia) ciudadana ruidosa y constante en el tema de mejores, más eficientes y transparentes compras públicas, tema que se tocaba mucho en las campañas electorales, y durante la cuales todos los contratos grandes estuvieron bajo la lupa, lo que hizo que la actual jefa de gobierno adoptara en campaña ciertos compromisos políticos directamente asociados a nuestro trabajo (García Aceves, 2020). La presión ciudadana, por tanto, fue un gran revulsivo para mantener la voluntad política de asumir estos compromisos. La voluntad política por tanto no existe por sí misma, sino que se debe - y sigue estando sujeta - a esta presión ciudadana.

Por ejemplo, más recientemente, García Aceves indica que las OSC han levantado la voz sobre la necesidad de acceder a la información de contratos asociadas a COVID-19 y el asunto (de las contrataciones y compras) volvió a la agenda mediática. A su juicio, las OSC deben articular una voz clara para obtener una reacción política, que tenga respaldo de un equipo técnico capaz, con liderazgos que permitan márgenes de actuación, sin candados políticos." (García Aceves, 2020)

Se destaca también como factor de éxito el equipo de trabajo, de carácter multidisciplinario, así como su nivel de habilidades y convencimiento respecto de la agenda en cuestión, con altas capacidades técnicas y motivados para impulsar cambios. El liderazgo ha sido clave, no obstante, en algunos momentos con otras áreas dentro del gobierno han existido tensiones. La planificación modular de Tianguis Digital ha permitido una clara planificación de la estrategia. Una cuestión digna de mención se asocia al liderazgo político y la calidad de los equipos técnicos. En opinión de García Aceves, cuando tienes un buen liderazgo político tienes equipos técnicos que se desenvuelven óptimamente, pues los políticos saben escuchar, apegarse a una agenda técnica y si es necesario, tomar riesgos, ser permeables a la sociedad civil y receptivo de las necesidades de los equipos de trabajo y de sus propuestas (García Aceves, 2020), y donde otros tipos de liderazgo, más autoritarios o jerárquicos, limitan estas capacidades. En el pasado, hubo liderazgos políticos poco receptivos que impidieron la colaboración, así como monopolizaron los medios y los encabezados.

Otro factor clave de éxito es el reconocimiento del apoyo y colaboración muy importante por parte de la comunidad internacional vibrante, que ha operado en distintos niveles (técnico fundamentalmente) en distintos niveles JPAL, OCP. La comunidad de OSC pro -transparencia y datos abiertos, han apoyado estos procesos y han asumido el rol de periodistas de datos, ofreciendo su apoyo y feedback. García Aceves considera una ventaja el hecho de haber estado previamente colaborando desde las OSC mexicanas en la materia.

De acuerdo con Aceves, parte de la estrategia en el futuro consistirá en incorporar una unidad especializada de compras abiertas, para hacer las preguntas relevantes sobre en

qué mercados estamos actuando y reducir las asimetrías de información. Reduciendo esas asimetrías y con procesos abiertos y transparentes se diseñan mejor los procesos de contratación. (García Aceves, 2020)

Es algo que está empezando aún, estamos en fases iniciales, y esperamos que llame la atención de otros secretarios de la Ciudad de México, como hizo el de seguridad para el tema de la adquisición de los radares.

Tabla 6 Tianguis Digital (experiencia Ecobici): Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas

a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
✓	✓	✓	✓	⌚	

Fuente: Elaboración propia.
 Simbología: ✓ logrado ✗ no logrado 🔍 falta información o análisis ⌚ es pronto para determinar

Detalle de caso: Audiencias Públicas

País (periodo) y organización responsable

Paraguay (desde 2015 a la fecha). Dirección General de Contrataciones Públicas

Descripción, orígenes y desarrollo

Esta innovación consiste en la incorporación de un espacio participativo presencial de consulta en el proceso de contratación paraguayo. Específicamente, con las audiencias se brinda la oportunidad de solicitar más información sobre la licitación a realizarse, e incluso hacer sugerencias.

El objetivo es informar y explicar los resultados de la gestión en cuanto a obras realizadas, inversiones, fondos recibidos, gastos, licitaciones, y otro tipo de informaciones que permita a la ciudadanía evaluar la gestión de compras y contrataciones públicas. Todos los actores involucrados en el sistema y ciudadanía en general, pueden conocer en detalle todo lo que compra una determinada entidad del Estado, de manera simple, clara y amigable. El supuesto subyacente es que, al contar con la información disponible de manera clara y sencilla, pueden participar y generar el control social que se requiere para dar mayor credibilidad al sistema de contrataciones públicas y combatir la corrupción.

Las audiencias son convocadas por Resolución de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas DNCP⁴⁴, y su desarrollo es registrado posteriormente en un acta oficial. Dichas actas incluyen el conjunto de consultas realizadas durante las audiencias y las respuestas de las autoridades, lo que en principio supone un gran avance para la transparencia en la discusión y el debate sobre temas que incluyen en el proceso de contratación pública.

Bajo el marco de este modelo participativo simple, los ciudadanos son también capaces de realizar denuncias a través del mismo sitio web de la DNCP⁴⁵, especificando la entidad y la persona correspondientes, y darles seguimiento conforme son tratadas por las autoridades.

Por Resolución de la DNCP N° 813/2011 de fecha 27 de abril de 2011 se estableció el nuevo procedimiento para la realización de audiencias públicas⁴⁶ al que serían sometidos los pliegos de bases y condiciones de la ley de contrataciones públicas "a fin de garantizar un procedimiento público, transparente, de carácter consultivo, abocado a discutir los aspectos técnicos y formales de los pliegos de bases y condiciones, de manera a permitir y promover la efectiva participación ciudadana y de los sectores interesados"⁴⁷. Dicha Resolución N° 813 tiene por objeto reglamentar el

⁴⁴ <https://www.contrataciones.gov.py/buscador/audiencias.html>

⁴⁵ https://www.contrataciones.gov.py/stje-cliente/public/investigaciones/escrito_de_denuncia_edit.htm

⁴⁶ Audiencias Públicas en Contrataciones Públicas. Entrevista a Iván Lezcano de la DNCP, realizada en fecha 31 de agosto de 2018. Referencia en (Cruz-Rubio & García-Ascolani, 2019)

⁴⁷ Según expresión textual de la exposición de motivos del marco jurídico mencionado

mecanismo a ser utilizado para la realización de las audiencias públicas, incluyendo los principios que la rigen y guían, resaltando el valor consultivo de las “opiniones, sugerencias y/o propuestas de los participantes...” que no tienen carácter vinculante para la toma de posibles decisiones o modificaciones que luego serán o no tenidas en cuenta por el oferente para la redacción final del pliego de condiciones.

La convocatoria a audiencia pública previo a un proceso de contratación pública es facultativa del convocante o institución interesada en iniciar un proceso licitatorio. No obstante y según el reglamento establecido para este mecanismo de participación, la DNCP podrá recomendar a las convocantes a someter a audiencias públicas, “...determinados procesos de contratación, considerando su alta complejidad, envergadura, importancia o carácter social”. La DNCP apoya en la invitación a participar de este espacio, pero quien es responsable del proceso de contratación es cada institución convocante, a través de su Unidad Operativa de contrataciones.

De acuerdo con el Proyecto Latinno, esta innovación democrática se basa en mecanismos de deliberación y participación electrónica para la rendición pública de cuentas.⁴⁸ Las audiencias públicas se articulan como espacios de información y denuncia en la contratación pública, como medio para prevenir el dispendio y las prácticas de corrupción vinculadas a este sector. Las audiencias públicas están normadas por Ley, y existen como figura también a nivel municipal.

Cabe recordar que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) tiene como misión regular, transparentar y optimizar el Sistema de Contrataciones Públicas y apoyar a todos los actores intervinientes en el país. En dicho contexto, el modelo de participación ciudadana que implementa, abarca el tipo informativo, el consultivo y el de participación activa, pero sólo en los aspectos del proceso de contratación indicados dentro de las audiencias. Los mecanismos o herramientas que la DNCP implementa para generar la participación son los siguientes (Agüero-Monello, 2020):

- Audiencias públicas, en las cuales una determinada entidad que pretende llevar a cabo una compra o contratación pone a consideración de los potenciales oferentes y ciudadanía en general el borrador del Pliego de Bases y Condiciones o Términos de Referencia, a fin de discutirlo y escuchar recomendaciones o sugerencias de mejora antes de la convocatoria. Estas audiencias son realizadas en el local de la DNCP quién actúa como moderador de la sesión. Asimismo, los documentos referentes a las audiencias celebradas son subidos y publicados en el portal de la DNCP.
- Audiencias de solicitud de Información al Mercado, realizadas por la DNCP para consultar al mercado y analizar la conveniencia de la realización de un eventual llamado a licitación para un determinado bien o servicio.
- Mesas de Trabajos Interinstitucionales o con Gremios, se generan a partir de la suscripción de Convenios para un determinado objetivo, en áreas relacionadas o que inciden en el proceso de compras públicas.

⁴⁸ Fuente: Pogrebinschi, Thamy. (2017). <https://www.latinno.net/es/case/16031>

Desde la DNCP se indica que, adicionalmente a estas instancias, se realizan periódicamente capacitaciones a todos los sectores involucrados y ciudadanía en general, sobre todas las áreas relacionadas al proceso de compra pública. También pone a disposición a través de portales web, información del proceso de compras públicas, con el SIE (sistema de Información Estadística); el portal quecompramos.gov.py; el Portal de Datos Abiertos; y el Sistema de Seguimiento de Contratos. (Agüero-Monello, 2020)

Se trata por tanto de un conjunto de mecanismos mediante los cuales se busca abrir procesos clave vinculados a la compra pública, y donde las audiencias públicas forman parte de la estrategia participativa que no agota la totalidad de las iniciativas y avances.

Cabe indicar que, en materia de contrataciones públicas, Paraguay ha sido un país que ha avanzado hacia un modelo de transparencia basado en los estándares de contratación abierta y el uso de los datos abiertos. Ello le ha permitido ahorrar de forma destacada presupuesto público (OGP Open Government Partnership, 2018), y dando al mismo tiempo herramientas a periodistas y actores de sociedad civil para que detectaran contratos con sobrecostos injustificados (OCP Open Contracting Partnership, 2017), muchos de los cuales fueron noticia destacada en la prensa.



Audiencias públicas DNCP Paraguay



Ilustración 8 Audiencias Públicas (Paraguay) como herramienta de compra pública

Resultados y factores de éxito

No se han encontrado informes de gestión de este mecanismo participativo y para el control social, no obstante, en el portal de Audiencias públicas se ofrece información sobre las audiencias realizadas y en proceso. Para junio de 2020, este portal contiene 46 registros de audiencias públicas realizadas desde octubre de 2015 por unas 15 entidades gubernamentales. Cada uno de estos registros da acceso a un archivo

comprimido que incluye documentación de la audiencia pública y del acta del proceso en cuestión con las preguntas, consultas y sus respuestas por parte de las autoridades.

La promoción de estos espacios de participación por parte de la DNCP y la apertura de las empresas públicas contratantes tiene una motivación de carácter técnico y regulador. Ello a fin de para lograr prácticas exitosas de contratación con el mercado. No obstante, se podría hablar en el menor de los casos de su utilización, por parte de otros sectores de la ciudadanía, más con una finalidad académica o social, para interactuar en la negociación con representantes del Estado y conocer el impacto de posibles acuerdos en la comunidad. Caso digno de mención fue por ejemplo la audiencia pública para la ejecución de obras de ampliación y profundización del canal de toma de aguas del río Pilcomayo de 2017⁴⁹, a la que acudieron también los pobladores de las zonas afectadas.⁵⁰

Según la consulta realizada a funcionarios de la DNCP en una investigación previa (Cruz-Rubio & García-Ascolani, 2019), se señaló que sobre estos procesos, no se hace evaluaciones sobre de cómo esta innovación mejora la gestión de la contratación mediante el uso de indicadores, ya que su competencia se refiere a aspectos específicos de la contratación misma, pero valoran como eficaz el mecanismo en materia de beneficios para la buena gestión de procesos de contratación, pues ello es algo que se valora desde cada institución pública convocante, pues recordemos, la DNCP sólo apoya en las convocatorias y actúa como moderador.

Lo que sí se pudo indicar desde la DNCP, es que las instituciones convocantes han incidido a modo general que estos procesos de participación son positivos, en la medida en que se hacen necesarias por un motivo técnico, es decir requieren que haya una explicación previa para el mercado, que las audiencias son el espacio propicio y que previenen pliegos de condiciones deficientes, lo que indefectiblemente incide en la seguridad de obtener procesos exitosos de contratación; o la existencia de procesos de licitación en la que los técnicos de la convocante no tienen el conocimiento del mercado que se requiere, y que necesitan obtener a través de una audiencia pública, de esa manera obtienen respuestas del mercado, para evitar que la licitación se declare desierta. Sería conveniente consultar casos específicos con determinadas empresas o buscar definir un set de criterios para determinar cuándo convocar a una audiencia o no, trabajar en forma abierta o cerrada abierta sus pliegos con el mercado o no, si ello es necesario o no.

En conclusión, la convocatoria a perfeccionar los pliegos de bases y condiciones a través de audiencias públicas, o mediante el trabajo previo con el mercado, es una prerrogativa de las entidades convocantes. Los criterios sobre su realización o no son facultativos de las convocantes; a excepción, en general según la experiencia en el país, de los pliegos estándares de seguros de bienes, de servicios de transporte aéreo o de limpieza, cuando va a haber una actualización de pliego estándar se acostumbra a llamar a audiencias públicas, aunque no hay una obligación legal al respecto. No hay

49

https://www.contrataciones.gov.py/buscador/audiencias.html?nombre_licitacion=pilcomayo&estado=&order=&page=1

⁵⁰ Este se trata de un proceso de contratación que ha operado en varias fases previas.

obligatoriedad ni criterios sobre en qué casos deberá o no llamarse a audiencias públicas, si no que esta potestad queda a criterio de las entidades convocantes, lo que de facto supone ser una de las mayores debilidades de las audiencias públicas como diseño institucional participativo.

Las audiencias públicas han demostrado su eficacia como medio para abrir de una forma simple y básica la participación ciudadana a procesos de compras y contrataciones públicas. Se trata de un diseño institucional consolidado, pero no generalizado, que opera en Paraguay desde hace ya varios años. Estos diseños permiten la apertura al nivel consultivo y propositivo, de carácter no vinculante, y se complementa con el uso de otros sistemas y plataformas de acceso a la información y transparencia. No se cuentan con investigaciones que permitan comprender si y cómo estos mecanismos han frenado procesos de corrupción, el ahorro de dinero público o una mayor integridad pública. Tampoco de si estos mecanismos han sido socialmente aceptados y acogidos a plenitud. Otros países de la región cuentan con esta modalidad participativa, aunque no necesariamente la misma está dirigida en específico a procesos de compras y contrataciones públicas. No obstante, la existencia de estos espacios ha permitido (de forma limitada antes que orgánica) una implicación ciudadana en estos procesos.

Respecto de los factores de éxito, se puede indicar fundamentalmente que la dimensión del nivel de institucionalización fue la más importante. La fuerza legal vinculada al impulso de las audiencias desde la DNCP es lo que ha permitido avanzar en esta vía participativa. Se destaca por ello el liderazgo demostrado por el equipo de la DNCP que ha buscado implementar una agenda de apertura no sólo basada en una mayor transparencia, aunque los mecanismos participativos se consideren de ambición reducida, y siempre es potestad de las entidades implicadas el convocar o no una a audiencia, lo que significa que aún es posible operar procesos de compra o contratación pública en ausencia de tales mecanismos, con sus consecuentes niveles de opacidad.

Tabla 7 Audiencias Públicas DNCP (Paraguay): Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas

a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
					

Fuente:

Elaboración

propia.

Simbología:  logrado  no logrado  falta información o análisis  es pronto para determinar

Detalle de caso: Comisiones de veeduría ciudadana

País (periodo) y organización responsable

República Dominicana (desde 2013). Dirección General de Contratación Pública.

Descripción, orígenes y desarrollo

La República Dominicana lleva ya más de una década implementando distintos diseños institucionales para incorporar procesos participativos eficaces de supervisión ciudadana a las compras y contrataciones públicas. Aunque en el país, las organizaciones de la sociedad civil le han dado la debida importancia a ejercer monitoreo ciudadano sobre las compras públicas, por lo que desde el gobierno se ha buscado impulsarles desde varios frentes y mediante el uso de distintos mecanismos, tales como capacitaciones específicas sobre el sistema de compras públicas o el acceso irrestricto a las OSC al Portal Transaccional con la información de los procedimientos, desde la planificación hasta el cierre de los contratos. Los sistemas de compras no están libres de ser presa de procesos clientelares y de corrupción. Por ello, desde su origen, el objetivo ha sido dar un tratamiento y enfoque distinto al proceso de compras públicas y la pregunta clave siempre ha sido cómo involucrar a ciudadanía y sociedad civil de forma sistemática y robusta en estos procesos. El reclamo inicial era que las personas comprendieran qué es y cómo funciona el sistema de compras públicas. La visión o *rationale* asociado al impulso a estas iniciativas ha sido entender la participación ciudadana no sólo como un medio para el control o seguimiento ciudadano de lo que compra o contrata el Estado, sino también como un instrumento privilegiado para potenciar el papel de las compras públicas como motor de desarrollo, en su sentido más amplio.

La experiencia dominicana en participación ciudadana en las compras públicas, parte en 2009, con el llamado Observatorio a las Contrataciones Públicas, y cuyo objetivo fue básicamente conformar una alianza de instituciones para dar seguimiento a las contrataciones públicas, y elaborar un mapeo o diagnóstico del estado del sistema de contratación pública del país en ese momento. Este impulso inicial se detuvo en la elaboración de tal diagnóstico (Grupo Gestión Moderna, 2009), pues no se tiene constancia de más actividad de este primer esfuerzo.

En el año 2010, fue lanzada la Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC) con el objetivo de crear una estrategia de gobierno abierto centrada en el fortalecimiento de los esfuerzos de lucha contra la corrupción y por la transparencia. Como parte de la IPAC se conformó un Observatorio Ciudadano para dar seguimiento a las recomendaciones y compromisos asumidos por cada una de las Mesas conformadas en la iniciativa, una de las cuales era la mesa de compras y contrataciones públicas. En ese año República Dominicana se abocó a un proceso electoral y las recomendaciones no concluidas se quedaron sin ser atendidas.

Posteriormente entre los años 2012 y 2014 desde la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), se impulsó la conformación de otro diseño institucional participativo, pensado al mediano y largo plazo. Una estrategia de acciones más ambiciosa por la variedad de sus líneas de actuación: el llamado Observatorio Social de la Contratación Pública (OSCP), una iniciativa que fue

incorporada a la agenda anticorrupción del entonces candidato presidencial Danilo Medina, quien suscribió con miembros de la sociedad civil el “Protocolo por la transparencia e institucionalidad en la República Dominicana”.

El objetivo de este observatorio social OSCP era fortalecer la cooperación estratégica entre la Dirección General de Contrataciones Públicas y las OSC firmantes, en procura de incrementar los niveles de transparencia y eficiencia del sistema nacional de compras y contrataciones públicas promoviendo la participación de la ciudadanía para que el Estado ofrezca servicios públicos de calidad, en tiempo oportuno y el menor precio. Este observatorio propuso en su origen desarrollar varias actividades, entre las cuales estaban la creación de una coordinación nacional de sociedad civil para gobernar el OSCP y conformar redes de colaboración, la elaboración de un mapa de riesgos sobre contrataciones públicas, la elaboración de informes periódicos, la instauración de la figura de los pactos de integridad, la creación, de dos mesa de diálogo Estado-sociedad civil y de una mesa técnica de expertos, así como de una coordinación del OSCP con la naciente instancias de las Comisiones de veeduría Ciudadana (DGCP Dirección General de Contrataciones Públicas, 2013). Se pretendía por ello, dotar de mecanismos y condiciones de información y conocimiento para avanzar hacia un sistema de compras más abierto y responsivo.

Como responsable líder de la iniciativa, el equipo de la DGCP invirtió mucho esfuerzo en el diseño, desarrollo, reuniones y contacto con actores y establecimiento de actividades para impulsar el OSCP. No obstante, existía recelo no solo al nivel institucional, sino también desde las organizaciones sociales que lideraban estos procesos. Desde el gobierno, el esfuerzo de incorporación se realizó incluso al nivel territorial en donde se celebraron muchas reuniones, y notaron mucho interés en participar, pero con posterioridad no se supo bien cómo articular estas aspiraciones locales. La DGCP decidió dar espacio a la OSC que lideraba el observatorio en ese momento, pero dicha organización entró de lleno en procesos de vigilancia electoral y no pudo continuar liderando el OSCP. Adicionalmente, la ausencia de recursos y la imposibilidad material de organizar otras provisiones de recursos de distintas fuentes, como fue propuesto, terminó por volver inactivo al Observatorio. Desde la DGCP se buscaron soluciones concretas y propusieron crear un fondo común para ello, pero dicha OSC y las demás organizaciones implicadas también se vieron envueltas en el proceso electoral y terminaron perdiendo el interés por el OSCP. Con ello, las sinergias propias de las OSC conformadas en el país, con capacidades limitadas de implicación dado su esquema y estrategias de financiamiento, y el cambio de gobierno en un clima electoral efervescente hizo que se perdiera interés en el desarrollo y liderazgo del OSCP (Guzmán, 2020).

Casi en paralelo con el trabajo inicial de conformación del OSCP, como nueva propuesta de diseño institucional de control ciudadano a las compras públicas, las Comisiones de Veeduría Ciudadana (CVC) comenzaron su andadura en República Dominicana en junio de 2013. Las CVC son una herramienta o mecanismo de supervisión del gasto público. En origen, se trató de una iniciativa gubernamental de apertura a la participación ciudadana, de carácter restringido y limitado (pues solo se participaba por invitación presidencial), y en donde las instituciones públicas tenían la potestad de conformar dichas CVC en su seno o no.

Las CVC se promovieron desde el Ministerio de la Presidencia, con lo que gozó (y sigue gozando a fecha de elaboración de esta investigación) del apoyo político al más alto nivel. Además, cuenta con el respaldo técnico de la DGCP. Con las CVC se buscó llamar la atención a la ciudadanía sobre el tema de las compras públicas, pues el sistema de compras no era visto o fiscalizado por nadie ni nadie externo daba seguimiento a sus procesos.

En junio de 2014, el decreto 188 es publicado y con él se definen los principios y las normas generales que servirán de pautas a las Comisiones de Veeduría Ciudadana para observar, vigilar y monitorear los procesos de compras y contrataciones que realicen las instituciones donde fueron integradas. En dicho decreto se definen las CVC como

“..un mecanismo de participación directa y control social, a través del cual representantes de la sociedad civil organizada dan seguimiento al cumplimiento de las obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas en las que son asignados, con el único fin de velar y supervisar los procesos de compras y contrataciones de obras, bienes, servicios y concesiones ejecutado” (República Dominicana, 2014).

Las CVC se integran por entre cinco y siete personas, ciudadanos representantes de la sociedad civil moralmente solventes, reconocidos como ejemplos en sus respectivos ámbitos profesionales, que son invitados a participar por el presidente de la República (de ahí el carácter limitado del proceso participativo).

Se pretende que las CVC y los participantes de las CVC sean independientes y autónomos, por lo que sus integrantes no deben tener relación de dependencia con ninguna institución del Estado. Tienen carácter cívico, voluntario, proactivo y ad honorem y están orientadas por los principios de autonomía, responsabilidad, moralidad, buena fe, objetividad, transparencia, probidad, reserva y demás principios que se puedan establecer en sus respectivos reglamentos internos. Sus miembros están sujetos a un régimen de incompatibilidades.

Las atribuciones de los CVC son:

- Vigilar, dar seguimiento y monitorear todos los procesos de compras y contrataciones de la institución a la cual fue asignada, asegurando el irrestricto cumplimiento de la Ley,
- Recibir informes, observaciones, denuncias y sugerencias de los proveedores, los ciudadanos y las organizaciones, recabar indicios de incumplimientos a la ley y/o de actos de corrupción vinculados a los procesos de compras y contrataciones públicas
- Presentar informes de seguimiento con las observaciones, las valoraciones y los hallazgos sobre el funcionamiento y la gestión de los procesos de compras y contrataciones públicas observadas en la institución donde fueron asignadas. Estos informes deberán ser difundidos en el portal de la institución, en el portal de Compras Dominicanas, y por cualquier otro medio que considere la Comisión de Veeduría.

- Reconocer y difundir las buenas prácticas realizadas por las instituciones del Estado, a fin de que puedan ser replicadas.

De acuerdo con la directora de la DGCP, las 24 CVC constituidas en 2014 supervisaban aproximadamente el 70% del presupuesto destinado a compras del país, equivalente a RD\$ 67 mil millones (Guzmán, El Observatorio Ciudadano de las Compras Públicas: Un espacio para fomentar la confianza, 2014). No obstante estos logros iniciales, el trabajo de las CVC se vio cuestionado por OSC dominicanas que argumentaban la falta de eficacia de los CVC como instancias de la supervisión ciudadana.⁵¹

Actualmente, desde el portal web del Ministerio de la Presidencia se informa de la existencia de CVC en 23 ministerios e instituciones dominicanas⁵² y se ofrece el directorio de los comisionados en cada una de estas instituciones, incluyendo el dato de su fecha de incorporación al CVC su dirección de contacto, teléfono e institución de adscripción. Se da cuenta, no obstante, que varias de las instituciones referidas no tienen actas recientes, ni en esa web ni en las respectivas webs de cada institución, lo que hace suponer que algunas CVC estén actualmente inactivas.



Ilustración 9 Comisiones de Veedurías Ciudadanas (República Dominicana) como herramienta de compra pública

⁵¹ Al respecto, el director del área de Transparencia y Gobierno, de la organización cívica Participación Ciudadana y experto en transparencia en la administración pública, Carlos Pimentel Florenzán, indicó que a poco más de dos años de conformarse las comisiones de veedurías ciudadanas todavía no se conocían informes de los resultados de los procesos auditados. Por esta razón, entendía que las CVC eran instrumentos poco efectivos para dar vigilancia al cumplimiento de la Ley 340, de Compras y Contrataciones. Véase <http://www.copymecon.com/creen-veedurias-no-han-contribuido-con-transparencia-estatal/>

⁵² La relación completa está en <https://minpre.gob.do/sobre-nosotros/comisiones-de-veeduria/ministerio-de-la-presidencia/> (ver columna derecha)

Caso reciente de aplicación de los CVC digno de mención fue que, frente a la crisis de COVID-19, el gobierno decidió abrir una Comisión de Veeduría Ciudadana especial, para articular sus procesos de supervisión y realizar una estrategia de transparencia focalizada⁵³ asociada a la contratación electrónica de las compras de emergencia. Con ello, el presidente Medina firmó en abril de 2020 el decreto 145 mediante el cual se creó una CVC COVID-19, responsable de vigilar, dar seguimiento y monitorear los procesos de compras y contrataciones que se lleven a cabo bajo el esquema de compras de emergencia. La CVC se integra por un representante del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), uno de la Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME), uno de la iglesia católica, otro de las iglesias evangélicas y un representante de la Sociedad Dominicana de Diarios.

Aunque esta CVC se regula por el citado decreto presidencial específico, en realidad se trata del mismo diseño institucional antes referido. De acuerdo con Guzmán, los miembros de esta CVC especial COVID-19 cuentan con un buen nivel de conocimientos en materia de compras. Bajo el apoyo de financiamiento proveniente de la UE, La CVC es capaz de contratar a técnicos cualificados seleccionados por los comisionados, para que colaboren con la CVC para facilitar estos procesos. (Guzmán, 2020).

Cabe indicar que, en la mayoría de los países las compras de emergencia se realizan por compra directa y tienen una estructuración que los hace más proclives a denuncias por corrupción, pues suelen ser adjudicadas sin publicidad o competencia, por la prisa de satisfacer necesidades directa y rápidamente. En estos contextos, se compra en ausencia de opciones de proveedores, no ya con base en precio sino en su rapidez de suministro, y normalmente a entidades muy vinculadas al gobierno o conocidas, lo que es un problema. Por ello se buscó que las compras de emergencia no supusieran problemas de acceso al proceso. Aunque se tratara de un formato abierto, los procesos al ser de emergencia sólo tenían a una entidad interesada y la adjudicación se daba sin más. El criterio de adjudicación de emergencia por tiempo de entrega ha resultado muy problemático, pues muchas empresas se comprometían a plazos que luego no podían cumplir. Al final se compraba muy caro, con precios exorbitantes, y no se obtenían los insumos. (Guzmán, 2020).

Con el uso del portal transaccional fue posible para la CVC COVID-19 dar seguimiento y pasados cinco días de retraso, se procedía a la cancelación de los pedidos de emergencia. Ante la crisis en los mercados internacionales sobre suministros médicos frente a COVID-19 (de medicamentos, equipo y otros suministros sanitarios) la DGCP articuló una estrategia para favorecer un proceso de transparencia focalizada que ha generado resultados dignos de mención. En ella se colaboró estrechamente con el CVC COVID-19, se elaboró una guía para establecer los requisitos mínimos que debe

⁵³ Modelo según el cual se brinda información concreta y se busca resolver dudas específicas o necesidades de públicos también concretos. La información es liberada por el gobierno o solicitada por el gobierno y/o ciudadanía. Focalizada a áreas específicas. "este modelo parte de la idea de que el gobierno puede suprimir riesgos, resolver problemas específicos de interés público, o impulsar reformas estructurales. En ocasiones el problema podría ser la mala calidad de los bienes o servicios, y en otras podría ser la ausencia de información confiable que la ciudadanía exige para tomar decisiones cotidianamente véase (Cruz-Rubio C. N., 2014)

tener en cuenta cada institución al momento de convocar un procedimiento de emergencia.

A los pocos días de ser constituida por decreto, la Comisión de Veeduría Ciudadana COVID-19 emitió un informe donde se indicaron aspectos clave a cambiar con urgencia⁵⁴ y también exigió que todos los documentos estuvieran disponibles en las fases que estaba ocurriendo, e hizo una serie de observaciones respecto a los procesos que se han agotado para la adquisición de insumos y medicamentos por parte de las dependencias del Estado, la comisión remitió un informe con algunas observaciones “positivas y negativas” a los fines de que sean revisadas.

Todo esto se gestionó desde el portal transaccional de compras públicas. Por ello, en opinión de Guzmán, sin este portal la puesta en común de la información hubiese sido imposible.

“Ahora hemos podido comprobar el poder que tiene la información en el momento preciso, más en estos casos de emergencia, así como las posibilidades que ofrece la contratación electrónica para la transparencia, inclusión y concurrencia múltiple, aún en dicha situación tan crítica. Aunque no fue pensado para dar respuesta a la crisis COVID-19, el portal transaccional fue fundamental como herramienta para facilitar la participación de múltiples proveedores” (Guzmán, 2020).

Al cierre de los 120 días de la declaratoria de compras de emergencia, las nueve instituciones autorizadas a realizar compras de emergencia colgaron sus informes en el Portal Transaccional de Compras Públicas, donde también se encuentra el informe íntegro de la Comisión de Veeduría, de las instituciones, y un análisis que realizó la Dirección General de Contrataciones Públicas sobre los procedimientos y sus resultados. Los principales logros fueron los siguientes:

- Todos los procedimientos de emergencia fueron de convocatoria pública.
- Participaron entre 3 y 41 oferentes por procedimiento, dependiendo si era del sector salud o alimentos (para fines de asistencia social).
- Se adjudicaron más de RD\$11 mil millones.
- En materia de género e inclusión en las compras públicas, las empresas lideradas por mujeres presentaron el 28% de ofertas y resultaron adjudicadas por un monto de RD\$2628 millones (US\$45 millones) el 22% del total adjudicado;

⁵⁴ Según la comunicación, entre los puntos a corregir que se destacan en de dicho informe son los siguientes:

Aún no hay unidad de criterios para los plazos reducidos en las publicaciones para presentación de ofertas; No están subiendo las informaciones según el cronograma de cada proceso, se observó como en la mayoría de los 22 procesos realizados del 6 de abril a la fecha, no se han completado la publicación de los documentos en las fechas establecidas; en los informes finales en su mayoría no se detalla el criterio por el que fueron seleccionadas las empresas adjudicadas. Entre importantes aspectos. La CVC recomendó al Gobierno que a la brevedad posible sea emitida una comunicación a los departamentos de compras de esas instituciones, en el que se instruya estrictamente que deben agotar el procedimiento de colgar en el portal de compras las documentaciones que respalden cada uno de los pasos del proceso y en los tiempos establecidos.

- Las MIPYMES presentaron el 48% de las ofertas y se adjudicaron RD\$4,812 millones, (US\$82 millones), un 41% del total adjudicado.⁵⁵

Resultados y factores de éxito

Como diseño institucional, las comisiones de veeduría ciudadana están ya asumidas como parte del tejido gubernamental y público dominicano. Pese a que existen testimonios que dan cuenta de que se trata de una iniciativa eficaz y que la misma ha gozado de un apoyo continuado por parte de instancias tales como el Ministerio de la Presidencia y de la DGCP, de acuerdo con Guzmán, a lo largo de los años, algunas CVC han funcionado bastante bien, mientras otras no tanto. Recordemos que se trata de un mecanismo participativo de tipo limitado y cuyos integrantes lo son por invitación desde la figura presidencial y cuya credibilidad de tipo restringido, y que se basa no tanto en sus conocimientos o capacidad técnica, sino en la reputación de sus miembros.

Por ello se considera que es necesario realizar estudios más detallados de su funcionamiento e impactos. Esta investigación no ha hallado informes que den cuenta en clave histórica o comparada respecto del funcionamiento de estas veedurías en su conjunto, aunque en las páginas web de los ministerios e instituciones dominicanas cuentan con información sobre las actas y el trabajo de las CVC, en muchos casos la información no está actualizada, es muy general o no está disponible⁵⁶.

Recordemos que, en el momento del nacimiento e impulso inicial a las CVC, no había aún una plataforma electrónica de compras públicas (el portal transaccional). Las veedurías operaban analógicamente, con la revisión de una gran cantidad de documentos físicos. Luego, gracias a la información que contiene el portal transaccional de compras públicas⁵⁷ que fue puesto en marcha en 2017, las veedurías se han visto claramente beneficiadas en su día a día.

No hay constancia de que este tipo de diseños institucionales de participación por invitación de personas con solvencia reputacional estén siendo utilizados en otros países de la región. En muchos sentidos, comparten algunos elementos con la herramienta testigo social-pacto de integridad, en tanto mecanismos de supervisión pública, ligados a expertos o personas con probada integridad.

Por otra parte, aunque fue intención en su origen, las CVC no han operado en República Dominicana a nivel subnacional. Hubo intentos serios para avanzar la agenda de CVC al nivel local con apoyo de la Federación Dominicana de Municipios FEDOMU, pero la tragedia de la muerte de su director en diciembre de 2015 cortó el proyecto y no fue retomado en la siguiente dirección.

Respecto de los factores de éxito, la ausencia de información detallada supone un problema, que es necesario resolver para dar cuenta con base en evidencia de las cuestiones aquí referidas. Puede no obstante, decirse que, respecto de las dimensiones

⁵⁵ El análisis completo realizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas se encuentra disponible y con más detalles en <https://www.dgcp.gob.do/covid-19/>

⁵⁶ Ver caso <http://www.mopc.gob.do/nosotros/dependencias/comisi%C3%B3n-de-veedur%C3%ADa/>

⁵⁷ <https://comunidad.comprasdominicana.gob.do/STS/DGCP/Login.aspx>

asociadas al nivel de madurez del equipo gestor, entre las cuales se encuentran equipos de trabajo motivados y con talento para avanzada las innovaciones, desarrollo de las tareas con base en procesos de planificación realistas, atención y apoyo del gobierno al más alto nivel y su respaldo, han sido una constante en el trabajo desempeñado por los equipos impulsores de la DGCP y Presidencia, demostrando también capacidad de resiliencia y de actitud propositiva frente a los cambios, a fin de mantener y perseverar, mediante el trabajo continuado las iniciativas en marcha. Se podría no obstante inferir también que ha habido puntos débiles en este proceso, respecto de la cuestión vinculada a la distribución de cargas y beneficios entre actores del gobierno y fuera del gobierno, y específicamente tal vez, la cuestión del financiamiento y de la gestión de las expectativas entre las partes.

En el caso de la CVC del COVID-19, por sus resultados, y por la integración de los miembros de la Comisión y el papel protagónico que tuvieron antes el colapso de los mercados internacionales, podría hablarse de una experiencia exitosa de participación en las compras públicas de emergencia, que merecería ser analizada en sus resultados e impactos con más profundidad.

Por el nivel de institucionalización e interacción externa, las iniciativas impulsadas por el país y en específico, las CVC, dan cuenta de un alto nivel de receptividad de los individuos de las instituciones invitadas a formar parte como comisionados, aunque ese proceso sea en la actualidad potestad de la institución presidencial decidir quién forma parte de tales comisiones de veeduría. Se entiende que esta cuestión es precisa, como medio para garantizar la integridad de su trabajo y su independencia. Han habido además estrategias de transparencia focalizada asociadas a sistemas de contratación electrónica, combinadas con el trabajo de las CVC, han permitido generar resultados dignos de mención ante situaciones de alarma sanitaria, siendo el caso de referencia la CVC COVID-19, lo que da cuenta que los mecanismos participativos y de apertura son en general, viables, relevantes y eficaces en estos contextos de incertidumbre, urgencia y saturación del mercado mundial. Se evidencia finalmente, que el equipo impulsor de la DGCP tiene una estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales, redes y plataformas especializadas en contratación pública.

Tabla 8 Comisiones de Veeduría Ciudadana: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas

a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
 La eficacia y continuidad de los CVC ha sido variada en cada ministerio.	 Acceso al proceso restringidos a miembros destacados de la sociedad.	 Aunque en el proceso no se ha podido consolidar la implicación de las OSC	 Aunque sujeta a críticas iniciales por parte de algunas OSC		

Fuente:  logrado  no logrado  Elaboración falta información o análisis  es pronto para determinar propia.

Detalle de caso: Ferias Metropolitanas Inclusivas (Quito, Ecuador)

País (periodo) y organización responsable

Quito, Ecuador (desde 2011 a la fecha). CONQUITO

Descripción, orígenes y desarrollo

El objetivo de las ferias metropolitanas inclusivas ha sido fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores de bienes y servicios en las contrataciones que realiza el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), Ecuador. Estas ferias representan el principal mecanismo previsto en el Sistema Nacional de Contratación Pública para concretar procesos de inclusión económica. Se trata de un mecanismo de adjudicación de contratos públicos a empresas de este sector. Los criterios de adjudicación, por tanto, se asocian no a lógicas de competencia en el mercado, sino de inclusión y participación.

Cabe indicar que la Constitución de la República del Ecuador establece las características del régimen de desarrollo del país, señalando que el sistema económico es social y solidario reconociendo al ser humano como sujeto y fin. Dice además que este sistema económico se basa en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad. El art 132 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, define las ferias inclusivas como una de las medidas de fomento vía contratación pública, para impulsar este tipo de economía a nivel nacional.

En Ecuador, se calculaba en 2017 que existían unas 7.300 asociaciones de Economía Popular y Solidaria (EPS) reconocidas legalmente (CMQ Concejo Metropolitano de Quito, 2018). Desde el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) estas ferias inclusivas han sido organizadas y promovidas desde 2011 por CONQUITO, la Agencia Metropolitana de Promoción Económica. En el Municipio del DMQ, las ferias inclusivas se desarrollan con base a la Resolución INCOP N° 047-2011 que determina la necesidad de fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores en las contrataciones municipales. No obstante, con la Ordenanza Metropolitana No. 0539, expedida en abril del 2014, en cumplimiento del artículo 133 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, se da impulso para fomentar dicha economía, diferenciándose claramente de la micro y mediana empresa.

En la web de CONQUITO se definen las ferias metropolitanas inclusivas como

“..una herramienta de contratación pública que facilitan la inclusión de grupos asociativos, personas naturales y actores de la Economía Popular y Solidaria, en el mercado público municipal como proveedores de bienes y servicios, mediante un procedimiento público de adjudicación, priorizando la participación y calificación de personas con capacidades especiales, diversidad étnica y equidad de género” (CONQUITO, 2020)

A nivel político, se tuvo un debate sobre este tema con los concejales responsables, pues había tensión respecto de cómo pasar de un modelo a otro de promoción de la

EPS deseaban hacerlo de forma gradual, antes que de forma inmediata. Había deficiencias técnicas que impedían moverse a contratar del 1 al 10% de lo presupuesto en los Planes Anuales de Compras, tal como estaba previsto, pues entre otras cuestiones, no se contaba con un padrón de proveedores de EPS. Se buscó un consenso entre concejales y funcionarios de CONQUITO para definir cómo hacerlo y al final se decidió de lograr llegar al 10% del total de forma progresiva, en vez de hacerlo de forma automática, sin criterios técnicos claros.

Los sectores económicos y rubros de contratación que se impulsan con estas ferias inclusivas es variado, e incluye servicios logísticos de jardinería, mantenimiento y limpieza, fumigación, alimentación y catering, obras menores, de realización de eventos (culturales, artísticos, teatrales), recolección de residuos, transporte, reforestación, así como la venta y suministro de materiales diversos (insumos y materiales de limpieza, de impresión y publicitario, de oficina, repuestos y piezas automotrices, textiles y prendas de trabajo, uniformes, etc.)

Desde CONQUITO, las actividades que se realizan para la implementación de las Ferias Metropolitanas inclusivas, se centran en el análisis de los Planes Anuales de Contratación (PACS) de las instituciones municipales, a fin de para determinar los bienes y servicios sujetos de procesos de contratación inclusiva; la realización de capacitaciones preparatorias para los participantes en las ferias, sobre todo en su metodología, la celebración de talleres con funcionarios de dependencias municipales, con artesanos, microempresas, emprendedores, actores de la economía popular y solidaria, con el fin de proporcionar información sobre los requisitos para poder participar y capacitar a los proveedores convocados de cómo acceder al mercado de compras públicas mediante el proceso de ferias inclusivas y finalmente resolver dudas mediante asesorías (tutorías).



Ilustración 10 Ferias Metropolitanas inclusivas (Quito, Ecuador) como herramienta de compra pública

Resultados y factores de éxito

Durante la celebración de las Ferias Inclusivas de Contratación Pública, se realiza la entrega de ofertas por parte de los microempresarios a las entidades municipales de acuerdo con el sector productivo que corresponda. Se realiza un seguimiento a evaluación de ofertas y adjudicación de contratistas de todos y cada uno de los procesos y se redacta un informe de resultados de ferias.

A lo largo de los años, las Ferias metropolitanas inclusivas han dado sus frutos, generando sinergias de colaboración entre CONQUITO y las distintas asociaciones de EPS. Se calcula que anualmente se celebraban entre 8-10 ferias inclusivas todos los años, pero fundamentalmente, como instancia clave para dar visibilidad a un sector necesitado de impulso y apoyo. Este mecanismo participativo ha sido sujeto de estudios e investigaciones de caso en otras partes del país, y en ellos se ha destacado niveles considerables de aceptación social y eficacia (Calderón Espinales, 2018); (Tapias Arias, 2014).

El progreso de esta herramienta sufrió un duro revés. Uno de los puntos de inflexión de esta herramienta lo constituyó paradójicamente, el lanzamiento al nivel nacional de un sistema de información público (que ofrecía ventajas en materia de transparencia) y que al mismo tiempo fungía como sistema de asignación directa (Albuja, 2020), frente a la función de adjudicación de las ferias: Nos referimos al Catálogo Dinámico Inclusivo a cargo de la SERCOP. Mediante Resolución No. RE-SERCOP-2015-000025 de 6 de febrero de 2015, se expide el Reglamento para Ferias Inclusivas y de Catálogo Dinámico Inclusivo, en el que se crea el Catálogo Dinámico Inclusivo que "Es un sistema de compra directa que garantiza la participación incluyente y exclusiva de actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeños proveedores; proveedores pertenecientes a grupos vulnerables; o grupos de atención prioritaria, que permite a las entidades contratantes agilizar, simplificar y transparentar sus adquisiciones de bienes y servicios normalizados, exclusivamente". Con esta nueva herramienta la política cambia, en detrimento de modelos participativos basados en la proximidad.

Con ello, a inicios de 2015, entró en vigencia un nuevo sistema. Al sistema de adjudicación promovido desde las ferias metropolitanas inclusivas se antepuso el de adjudicación directa, que propuso y facilitó este catálogo. Se buscó con ello, antes que complementar herramientas, apostar por un nuevo modelo. Este nuevo régimen de contratación pública basado en el Catálogo Dinámico Inclusivo se orientó a progresivamente reemplazar los sectores normalizados de este proceso de contratación.

De acuerdo con Javier Albuja, coordinador de proyectos de ConQuito, la incorporación del Catálogo Dinámico Inclusivo tuvo su punto positivo, pero también su punto negativo. El lado positivo es que cualquier institución puede ahora acceder a esta información de manera rápida, con el objetivo de analizar la oferta y seleccionar a proveedores de la EPS. Con este instrumento se distribuyen las compras entre los proveedores de EPS usando el régimen de contratación directa. Ello explica el incremento del porcentaje a tal fin, lo que en definitiva es positivo para el modelo. Pero el aspecto negativo es que con la implementación de este catálogo se comenzaron a

limitar las nuevas iniciativas de EPS, entre ellos, las ferias inclusivas, que se entendía como un modelo potente de fomento a la EPS (Albuja, 2020).

Las Ferias Inclusivas como instrumento de promoción de compras públicas a miembros de la Economía Popular y Solidaria (EPS), ha perdido efectividad dado el surgimiento del Catálogo Dinámico Inclusivo (CDI). Por esta razón la contratación bajo este régimen sufrió en el año 2015 un lento crecimiento respecto al 2014; sin embargo y debido a la creación de nuevos sectores catalogados en la herramienta catálogo dinámico inclusivo en el año 2016 y 2017, ha evidenciado un decremento importante en su participación como régimen de compras inclusivas; sin embargo, este fenómeno también ha facilitado, como se pudo evidenciar ver en este último periodo, a que las entidades municipales pudieran destinar sus compras a los actores de la EPS, apoyados en la herramienta CDI.

Las ferias comenzaron a disminuir pese a entenderse como una herramienta clave para avanzar una efectiva participación. En muchos sentidos, la puesta en escena de este catálogo generó una competencia entre herramientas, que forzó a priorizar entre ellas, desplazando así la relevancia que tenían las ferias inclusivas metropolitanas sobre el sistema de adjudicación directa del Catálogo.

Mientras que en el año 2015, en la ciudad de Quito el 1.2% del total del plan anual de compras era destinado a la EPS, este número se incrementó al 6,9% para el año 2017. Este incremento se debió en gran medida al trabajo de impulso de CONQUITO en esta área, mucho del cual se centró en la celebración de las llamadas Ferias Metropolitanas inclusivas, pero también por el uso del Catálogo Nacional Dinámico Inclusivo.

Los esfuerzos y gestiones realizadas por CONQUITO con el apoyo de la presidenta de la Comisión de Desarrollo Económico, han decantado en un crecimiento importante de las compras públicas municipales a través de procesos inclusivos. La reducción en la eficacia y presencia de las ferias inclusivas como medio de contratación se detalla en el informe de rendición de cuentas de 2017 de CONQUITO (CONQUITO, 2018), y es descrito como sigue

Cabe resaltar que la participación de las ferias inclusivas, se ha visto reducida por la entrada en vigencia del Catálogo Dinámico Inclusivo. En el año 2017, las contrataciones por Catálogo Dinámico Inclusivo representaron el 95% y apenas el 5% fue realizado mediante ferias inclusivas. (CMQ Concejo Metropolitano de Quito, 2018).

Actualmente desde CONQUITO la preocupación y la agenda busca avanzar en la identificación y promoción de innovaciones para mejorar el fomento a la EPS, desde el uso de *hackatones*, el Laboratorio de Innovación, así como distintas iniciativas ya puestas en marcha

Cabe destacar, por ejemplo, que frente a la crisis sanitaria del COVI-19, el tema de la compra de urgencia de productos del sector textil (mascarillas, material medido batas, etc.) fue canalizado con CONQUITO. Bajo este contexto de emergencia, los procesos de compras comienzan por tendencia a dejar de lado planificación y la economía

solidaria, dados la urgencia, los volúmenes necesarios y los tipos de certificaciones requeridas, y donde, por ejemplo, no se podría pedir a las asociaciones de EPS el producto sin antes sacar las certificaciones necesarias, pese a que cumplieran las especificaciones formales del proceso de compra. Desde CONQUITO, al ver que no podían participar en el proceso dichas empresas de EPS, se optó por consultar a la institución de normalización y certificación sanitaria, y con su venia se facilitó el proceso para poder dar margen a la EPS para que pudiera participar en el mercado frente a la pandemia COVID-19, sin imponer, sino sugiriendo a los solicitantes que abrieran estos procesos a la EPS. Con ello, la crisis COVID-19 ha hecho evidente que es necesario generar capacidades y mejorar procesos y cadena de proveedores y contactos, para que las empresas de EPS puedan competir en mejores condiciones, aún incluso en situaciones de emergencia sanitaria. (Albuja, 2020).

Así pues, sobre la eficacia asociada a fines y valores relevantes, podemos decir que las Ferias Metropolitanas inclusivas lograron demostrar su eficacia como medio para impulsar el modelo de EPS, lograron abrir espacios relativamente estables de participación ciudadana en la fase de adjudicación, lo que al mismo tiempo generó cambios en el comportamiento y una mayor sensibilización ciudadana. Aunque no se cuenta con evidencia respecto del nivel de interés ciudadano y aceptación social, se asume que estos modelos han sido positivamente acogidos durante su celebración. No se conocen experiencias de replicación de esta iniciativa o herramienta tal como ha sido definida para el caso quiteño, no obstante, este modelo es un modelo nacional, sobre el que los distintos gobiernos locales han podido avanzar en su implementación, con base en las particularidades de su normativa específica.

Sobre los factores de éxito, se destaca el papel de las instituciones y que las mismas sean receptivas. Albuja indica que CONQUITO ha apostado por hacer innovaciones para mejorar el proceso de compras públicas, para hacer que las mismas sean un medio para aumentar el bienestar de las personas, para ahorrar dinero y para promover la EPS. Las oportunidades se generan y muchas personas aprovechan muy bien las mismas, pero no todas las personas lo hacen. Al compartir los procesos se abren espacios para que todos puedan aprovechar ese conocimiento. Esto hace la EPS más dinámica. Por ello, desde CONQUITO entienden que la capacitación es clave, y por eso también han apostado por un programa de capacitación muy activo y ambicioso para empresarios de EPS. (Albuja, 2020)

Respecto del peso del apoyo político, Albuja indicó que el cambio en la Ley fue un elemento clave de las Ferias Inclusivas, de ahí su empuje inicial que estuvo fuertemente marcado al más alto nivel. También señala que los procesos políticos y técnicos necesitan tener un equilibrio a fin de brindar resultados positivos. Si solo se atiende la variable política es fácil equivocarse. Si sólo es el técnico también se pueden llegar a desequilibrios. El ejemplo fue la negociación antes indicada con los concejales y CONQUITO para lograr progresivamente llegar al 10% del Plan Anual de Contrataciones para EPS, incrementando al menos un punto porcentual anual hasta llegar al mismo.

Tabla 9 Ferias Metropolitanas inclusivas: Cuadro resumen asociado a las dimensiones de éxito propuestas

a) Eficacia asociada a fines y valores relevantes	b) Apertura a la participación en procesos clave	c) Cambios en el comportamiento	d) Interés ciudadano y aceptación social	e) Replicación de la iniciativa	Factores de éxito identificados
 Minada por la incorporación de un nuevo régimen de contratación inclusivo				 El modelo es de alcance nacional, la experiencia ha sido desarrollada en todo el país, con base en la normativa local específica.	

Fuente:

Elaboración

propia.

Simbología:  logrado  no logrado  falta información o análisis  es pronto para determinar

Referencias

- Agüero-Monello, M. G. (02 de 04 de 2020). Entrevista - cuestionario a María Gabriela Agüero-Monello. DNCP Paraguay (vía email). (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador)
- Albuja, J. (15 de 05 de 2020). Entrevista a Javier Albuja. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador)
- Aristarán, M. (22 de 03 de 2020). Entrevista a Manuel Aristarán. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador)
- Arribas, E. (2019). Pactos de Integridad. *Eunomia*(17), 328-348.
- Artopoulos, A. (2016). Bahía Blanca: Ciudad del Nuevo Desarrollo. En CICOMRA, *Ciudades Inteligentes: el aporte de las TIC a la comunidad: casos testigo y la visión del sector privado*. CICOMRA.
- Berry, F. S., & Berry, W. (2007). Innovation and Diffusion models in Policy Research. En P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (págs. 223-260). Boulder, Colorado: WestviewPress.
- Calderón Espinales, K. A. (2018). *Tesis Magister: Análisis del impacto de la contratación pública en la economía popular y solidaria a través del procedimiento de ferias inclusivas en la ciudad de Guayaquil*. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Obtenido de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/11935/1/T-UCSG-POS-MFEE-145.pdf>
- CIVICUS. (2018). *Participatory Governance Toolkit*. Obtenido de <https://www.civicus.org/index.php/es/centro-de-medios/recursos/manuales/611-participatory-governance-toolkit>
- CMQ Concejo Metropolitano de Quito. (2018). *Ordenanza Metropolitana 259*. Quito. Obtenido de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202018/ORDM-2018-0259-FERIAS%20INCLUSIVAS-ECONOMIA%20POPULAR-REF-ORDM-539.pdf
- CONQUITO. (2018). *Informe de rendición de cuentas 2017*. Quito. Obtenido de http://www.conquito.org.ec/wp-content/uploads/2019/05/INFORME_NARRATIVO_RENDICIO%CC%81N_CUENTAS2017.pdf
- CONQUITO. (10 de 05 de 2020). *CONQUITO- Ferias Metropolitanas Inclusivas*. Obtenido de <http://www.conquito.org.ec/ferias-inclusivas/>
- Craveiro, G., Machado, J., Matado, A., & Souza, T. M. (2015). *Exploring the impacts of web publishing budgetary information at sub-national level in Brazil: The case study of the Cuidando do Meu Bairro Project in São Paulo*. University of Sao

Paulo, Research Group for Public Policies for Information Access. Colaboratory on Development and Participation., Sao Paulo. Obtenido de <http://www.forum-global.de/jm/2014-2015/exploring-the-impacts-web-publishing-of-budgetary-information.pdf>

Craveiro, G. (27 de 03 de 2020). Entrevista a Gisele Craviero, Colaboratorio en Desarrollo y Participación. Universidad de Sao Paulo. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador)

Cruz-Rubio, C. N. (2014). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Washington: OEA Departamento para la Gestión Pública Efectiva.

Cruz-Rubio, C. N. (Marzo– Agosto de 2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto?: una discusión conceptual. *Eunomia*(8). Obtenido de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475>

Cruz-Rubio, C. N., & García-Ascolani, M. J. (2019). Hacia el análisis de innovaciones democráticas en Paraguay en materia de control social al gobierno y de rendición pública de cuentas. *GIGAPP Estudios working Papers*, 6(133), 390-418. Obtenido de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/download/159/175/>

deLeon, P. (1999). The Stages Approach to the Policy Process: What has it Done? Where Is It Going? En P. A. Sabatier, *Theories of the policy process* (págs. 19-33). Boulder, Colo: Westview Press.

DGCP Dirección General de Contrataciones Públicas. (2013). *Compras públicas transparente: Observatorio Social de las Contrataciones Públicas*. Santo Domingo: DGCP. Obtenido de https://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/Qu%C3%A9%20es%20el%20Observatorio%20de%20las%20Contrataciones%20P%C3%BAblicas.pdf

Durose, C., & Richardson, L. (2015). *Designing Public Policy for Co-production*. Bristol UK: Bristol University Press.

FitzGerald, C., O'Malley, E., & Broin, D. Ó. (2019). Policy success/policy failure: A framework for understanding policy choices. *Administration*(67). Recuperado el 02 de 04 de 2020], de https://www.researchgate.net/publication/333722821_Policy_successpolicy_failure_A_framework_for_understanding_policy_choices

García Aceves, R. (08 de 05 de 2020). Entrevista a R. García Aceves, Dirección de Apertura y Monitoreo del Gasto Público – Dirección General de Gobierno Digital. ADIP. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador). Online. Ciudad de México-Madrid.

GESTIÓN LOCAL. (2001). *Manual de audiencia Pública del Presupuesto Municipal*. Asunción. Obtenido de http://www.gestionlocal.org.py/wp-content/uploads/2017/12/Manual-de-Audiencia_Publica_del_Presupuesto_Municipal.pdf

Gilardi, F., & Wasserfallen, F. (septiembre de 2018). The Politics of Policy Diffusion. *European Journal of Political Research*, 58(3).

Gobierno de Argentina. (2019). *Cuarto Plan de Acción en Gobierno Abierto 2019-2021*. Presidencia de la Nación, Secretaría de Modernización. Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto.

Goldmark, S., & Lodesani, G. (12 de 03 de 2013). Sami, Qali Warma. *Noticias El Banco Mundial*. Obtenido de Noticias El Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/news/opinion/2013/03/12/banco-mundial-peru-sami-qali-warma-susan-goldmark-gemmo-lodesani-pma>

Grupo Gestión Moderna. (2009). *Observatorio a las contrataciones públicas en República Dominicana*. Santo Domingo.

Guzmán, Y. (05 de 09 de 2014). El Observatorio Ciudadano de las Compras Públicas: Un espacio para fomentar la confianza. *Acento*. Obtenido de <https://acento.com.do/opinion/el-observatorio-ciudadano-de-las-compras-publicas-un-espacio-para-fomentar-la-confianza-2-8171216.html>

Guzmán, Y. (23 de 06 de 2020). Entrevista a Yokasta Guzmán. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador) Santo Domingo - Madrid.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes and policy implementation styles. En P. Eliadis, M. M. Hill, & M. Howlett, *Designing Government: from instruments to Governance* (págs. 31-50). London, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies* (1st ed.). London -New York: Routledge.

IAIP Honduras. (4 de Abril de 2020). *Instituto de Acceso a la Información Pública*. Obtenido de <https://portalunico.iaip.gob.hn/>

IAP2. (01 de 2020). *Core Values, Ethics, Spectrum – The 3 Pillars of Public Participation*. Obtenido de <https://www.iap2.org/page/pillars>

Inter-American Development Bank. (2016). Capítulo 8. Compras y contrataciones públicas en América Latina. En IADB, *Gestión financiera pública en América Latina : La clave de la eficiencia y la transparencia*. Washington.

IRM-OGP. (2017). *Mecanismo de Revisión Independiente. (MRI): Informe de fin de término de Perú 2015-2017*. Washington, D.C.: Open Government Partnership. Obtenido de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Peru%CC%81_End-Term_Report_2015-2017_SP_for-public-comment_0.pdf

MIDIS. (2014). Manual de Compras del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Lima, Perú: MIDIS.

MIDIS. (2016). *Evaluación del proceso de compra del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Lima: MIDIS.

Mirofsky, E., & Bevilacqua, G. (2017). Caso de estudio: municipio de Bahía Blanca. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas, & D. Rosales, *Desde el gobierno abierto al estado abierto en América Latina y el Caribe* (págs. 353-378). Santiago: CEPAL ONU.

Motoa, G. (2015). Medición del éxito en los proyectos, una revisión de la literatura. *Ingenium*, 9(25), 11-25.

OCDE. (2015). *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*. París: OCDE.

OCDE. (2015). *Informe de Prácticas de la contratación pública local en cinco entidades mexicanas*. París: OCDE.

OCDE. (2015). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. OCDE. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

OCDE. (2016). *Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*. Obtenido de <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf>

OCP Open Contracting Partnership. (02 de 10 de 2017). *medium.com*. Obtenido de Paraguay's transparency alchemists: How citizens are using open contracting to improve public spending: <https://medium.com/open-contracting-stories/paraguays-transparency-alchemists-623c8e3c538f>

OGP Open Government Partnership. (2018). *Guía de Gobierno Abierto para Escépticos*. Washington: OGP. Obtenido de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/SKEPTICS-GUIDE_20180710_ES.pdf

Open Contracting Partnership. (s.f.). *The Contracting Process*. Obtenido de Open Contracting Partnership: https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/contracting_process/

Open Data Charter. (2019). *Open Data Charter*. Obtenido de <https://opendatacharter.net/>

Pacheco Monroy, A. F. (2020). La figura del testigo social en el fortalecimiento de la transparencia de la administración pública federal. Análisis del perfil de los testigos 2019. *Encrucijada*(34).

Pessino, C., & Calderón Ramírez, A. C. (11 de julio de 2019). ¿Cómo avanzar en la reforma de las compras y contrataciones públicas en América Latina y el

Caribe? *Blog BID Recaudando bienestar*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/como-avanzar-en-la-reforma-de-las-compras-y-contrataciones-publicas-en-america-latina-y-el-caribe/>

Pineda Nebot, C., & Pires, V. (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología. *GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(7 (Nueva Época)), 51-90.

Pogrebinschi, T. (2017). *latinno.net*. Obtenido de LATINNO Dataset. Berlin: WZB.: <http://www.latinno.net>

Project Management Institute PMI. (2012). *PMI Pulse of the profession. Driving success in challenging times*. Pennsylvania: Newtown Square,. Obtenido de <https://www.pmi.org/learning/thought-leadership/pulse/driving-success-in-challenging-times-2012>

Ramírez, G., & Crespo, C. (23 de 04 de 2020). Entrevista a Gabriela Ramírez y Carla Crespo. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador) Ciudad de México / Madrid.

República Dominicana. (30 de 06 de 2014). Decreto No. 188-14 que establece los principios y las normas generales que servirán de pautas a las Comisiones de Veeduría Ciudadana para observar, vigilar y monitorear los procesos de compras y contrataciones que realicen las instituciones donde fueron. Santo Domingo, República Dominicana.

Romero Lora, G., Riva Castañeda, M., & Benites Orjeda, S. (2016). *Crónica de una reforma desconocida: Experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.

SELA. (2017). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Caracas: SELA. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

SEMOVI. (2020). *Renovación y expansión de Ecobici: Informe de resultados del cuestionario de investigación sobre el mercado de bicicletas públicas*. Gobierno de la Ciudad de México, SEMOVI. ADIP., Ciudad de México. Obtenido de https://tianguisdigital.cdmx.gob.mx/ecobici/docs/ecobici_reporte.pdf

Shenhar, A., Dvir, D., Levy, O., & Maltz, A. (2001). Project success: a multidimensional strategic concept. *Long Range Planning Journal*, 34 (6), 699-725.

Tapias Arias, M. M. (2014). *Tesis: La participación del sector de la economía popular y solidaria en el sistema nacional de contratación pública*. . Quito: Universidad Central de Ecuador.

Transparencia Mexicana. (2012). *A New Role for Citizen in Public Procurement*. México City: Transparencia Mexicana.

Transparencia Mexicana. (02 de 04 de 2019). Posicionamiento de Transparencia Mexicana sobre el monitoreo independiente que realiza como Testigo Social y

su participación en procedimientos de licitación pública. México. Obtenido de <https://www.tm.org.mx/posicionamiento-ts-2019/>

Transparency International. (2009). *Pactos de Integridad. Una poderosa herramienta para contrataciones limpias*. Berlín: TI. Obtenido de https://www.transparency.org/files/content/tool/Pacto_de_Integridad_Brochure_ES.pdf

Transparency International. (2016). *Integrity Pacts: a how-to guide from practitioners*. Berlín: TI.

UNICEF. (15 de 10 de 2019). *Estado Mundial de la Infancia 2019 incluye a Perú entre las experiencias exitosas de lucha contra la desnutrición crónica infantil*. (UNICEF, Editor) Obtenido de UNICEF: <https://www.unicef.org/peru/nota-de-prensa/estado-mundial-infancia-nutricion-alimentos-derechos-peru-experiencias-exitosas-desnutricion-cronica-infantil-reporte>

USAID. (2018). *Evolución y retos de la figura del testigo social*. USAID. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social_.pdf

Vila, J. M. (04 de 05 de 2020). Entrevista a Juan M Vila, Punto de Contacto del Gobierno de Buenos Aires. Programa Subnacional OGP. (C. N. Cruz-Rubio, Entrevistador). Online. Buenos Aires-Madrid.

Vilca, G. (29 de 10 de 2019). Compra de insumos de Qali Warma el 2020 serán de manera electrónica. *Correo*. Obtenido de <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/compra-de-insumos-de-qali-warma-el-2020-seran-de-manera-electronica-919151/?ref=dcr>

Zuleta, M. M. (2019). *Hacia una política de datos abiertos: del Sistema de Compra Pública para los países miembros de la RICG*. Obtenido de <http://ricg.org/es/publicaciones/hacia-una-politica-en-datos-abiertos-del-sistema-de-compra-publica/>