
Documento sobre el trabajo del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, período 2009-2012

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) Capítulo Nacional de Transparencia Internacional tiene como uno de sus objetivos la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción en todas sus manifestaciones para alcanzar el desarrollo social y económico del país.

En el 2009 la FUNDE suscribió con un grupo de instituciones del Estado un convenio para la instalación y funcionamiento del primer Observatorio Ciudadano de la Obra Pública. El presente documento busca explicar en qué consiste el Observatorio, porqué y como fue creado. Asimismo, explica las herramientas utilizadas para la prevención de la corrupción en la contratación pública; además describe el trabajo realizado en el monitoreo al Ministerio de Obras Públicas (MOP) en el período 2009-2012 y las lecciones aprendidas de esta experiencia.

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte, Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
FAX: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

Con el apoyo de:



funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo
Capítulo Nacional de Transparencia Internacional



Trabajo del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública período 2009-2012

TRABAJO DEL OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA, PERÍODO 2009-2012

**2012
FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
SAN SALVADOR**

350

M316t Marchesini, Claudia Margarita, 1976-

Trabajo del observatorio ciudadano de la obra pública : período
2009-2012 / Claudia Margarita Marchesini -- 1ª. ed. -- San Salvador,
El Salv. : FUNDE, 2012.

13 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-985-4-8

1. El Salvador – Administración pública. 2. Gastos públicos-
Administración. 3. Participación ciudadana. I. Título.

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Transparencia

Primera Edición, 500 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centro América

Octubre de 2012

Documento de trabajo elaborado por:

Claudia Marchesini

Diseño editorial y diagramación:

CYM Comunicación y Mercadeo S.A. de C.V.

Impresión:

CYM Comunicación y Mercadeo S.A. de C.V.

©FUNDE, 2012. Derechos Reservados

La autorización para la reproducción total o parcial de esta publicación
debe solicitarse a FUNDE

Con el apoyo de:



ÍNDICE GENERAL

01

INTRODUCCIÓN

02

¿QUÉ ES UN OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA?

03

¿POR QUÉ SE CREÓ UN OBSERVATORIO CIUDADANO?

04

¿CÓMO SE CREÓ EL OBSERVATORIO CIUDADANO?

05

¿QUÉ ES UN PACTO DE INTEGRIDAD?

06

¿QUÉ ACTIVIDADES HA REALIZADO EL OBSERVATORIO?

- 6.1. Observación al proyecto de construcción e instalación de puente temporal sobre el río Huiza, municipio y Departamento de La Libertad **7**
- 6.2. Observación al proyecto de construcción del Boulevard Diego de Holguín, Tramo II, Departamento de San Salvador **7**
- 6.3. Observación al proyecto de mejoramiento de camino rural desde Chapeltique hasta Sesori, Departamento de San Miguel **8**
- 6.4. Observación al proyecto de reparación de los puentes Tule y Colima, en la carretera Troncal del Norte, Departamento de San Salvador **9**
- 6.5. Observación al proyecto de rehabilitación de camino rural desde San José Las Flores hasta Arcatao, Departamento de Chalatenango **9**
- 6.6. Observación a la contratación directa de obras de mitigación para atención a la emergencia nacional causada por la tormenta 12-E **10**
- 6.7. Balance en el tercer año de gestión del Ministerio de Obras Públicas (Administración 2009-2014) **11**
- 6.8. Seguimiento al ejercicio de acceso a la información pública **11**

07

LECCIONES APRENDIDAS EN EL EJERCICIO DE OBSERVACIÓN A LA OBRA PÚBLICA

01 INTRODUCCIÓN

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) Capítulo Nacional de Transparencia Internacional, tiene como uno de sus objetivos la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción en todas sus manifestaciones para alcanzar el desarrollo social y económico del país.

FUNDE está comprometida con la lucha contra la pobreza y entiende la corrupción como un elemento que a la vez que genera antivalores y opacidad en la gestión pública también genera pobreza, exclusión social e impide a la ciudadanía el goce pleno de sus derechos más elementales.

En su lucha contra la corrupción y para promover la transparencia en la gestión pública, la FUNDE suscribió en el 2009 con un conjunto de instituciones del Estado un convenio para la instalación y funcionamiento del primer Observatorio Ciudadano de la Obra Pública. Este convenio facilitó el monitoreo y observación a la gestión del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Es de destacar que para que un mecanismo como este funcione adecuadamente necesita de recursos materiales, humanos y financieros.

La complejidad del trabajo de un observatorio es grande y obliga a quienes trabajan en el mismo a estar presentes en todas las fases de un proyecto, desde las ideas iniciales hasta su finalización, destacando los aspectos positivos y los que necesitan mejorar a fin de garantizar un uso eficiente de los recursos públicos y que las obras para la población sean de calidad y duraderas en el tiempo.

El presente documento busca explicar en qué consiste el Observatorio y como fue creado. De igual forma describe el trabajo realizado en el monitoreo al MOP en el período 2009-2012 y las lecciones aprendidas de este proceso.

Esta experiencia no hubiese sido posible sin la voluntad de los funcionarios públicos de las diferentes instituciones, particularmente del titular del MOP, de diferentes empresas constructoras, de la gremial de la construcción (CASALCO) y sin el apoyo financiero del Open Society Institute (OSI) a quienes dirigimos nuestros sinceros agradecimientos.

02. ¿QUÉ ES UN OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA?

Es una iniciativa ciudadana que sirve como medio para observar, verificar, evaluar, orientar e informar acerca de una obra pública. Presta atención al sector público y privado, así como guarda independencia de los tomadores de decisión y ejecutores de la obra pública.

Los tomadores de decisiones en instituciones públicas, empresarios contratistas del Estado, financiadores de obras públicas, medios de comunicación y población beneficiada o afectada por obras públicas se identifican como actores que se relacionan entre sí para el desarrollo del ejercicio de observación. La metodología que utiliza un Observatorio retoma estándares y mejores prácticas nacionales e internacionales, es una observación bajo el principio de máxima publicidad¹, interrelaciona aspectos sistémicos con hechos notables que ocurran en proyectos específicos y se desarrolla en un vínculo fuerte con la ciudadanía.

Un Observatorio está compuesto de elementos como la vigilancia de procesos y proyectos, comunicación con la ciudadanía, sostenibilidad, sistematización de aprendizajes, asistencia técnica y evaluación de riesgos en la gestión². Un Observatorio de este tipo debe tener libre acceso a todos los documentos pertinentes del gobierno, a las reuniones, a los funcionarios y a los documentos presentados por los licitadores. Se deben revisar los documentos de licitación, los informes de evaluación, la decisión de adjudicación y selección de los informes de supervisión de la ejecución (técnicos y financieros).

Un Observatorio debe informar periódicamente a los titulares de la institución gubernamental de cualquier riesgo de corrupción o irregularidades detectadas y sugerir medidas preventivas o correctivas. Asimismo los informes periódicos emitidos deben ser de carácter público. Si el Observatorio lo requiere debe tener el derecho a retirarse del proceso de observación y explicar en una declaración pública las razones de su retiro.

03. ¿POR QUÉ SE CREÓ UN OBSERVATORIO CIUDADANO?

El Observatorio se creó con el objetivo de promover la transparencia como práctica del Estado, el sector empresarial y la sociedad civil, procurando apoyo para la gobernabilidad democrática y el desarrollo integral de El Salvador. El ejercicio de observación ciudadana se fundamentó en lograr la identificación de riesgos de corrupción, cumpliendo las reglas conforme a la ley, así como identificar actos arbitrarios y el abuso de servidores públicos. Además se creó con miras a ser un instrumento de observación que identificaría la eficiencia o ineficiencia administrativa de las instituciones del Estado. La conformación del Observatorio busca contribuir a la mejora de la obra pública en aspectos de transparencia, cumplimiento, eficiencia, competitividad y rendición de cuentas.

04. ¿CÓMO SE CREÓ EL OBSERVATORIO CIUDADANO?

En marzo del 2009 se llevaba a cabo la campaña electoral. En ese momento el candidato presidencial Mauricio Funes, posteriormente Presidente de la República para el período 2009-2014, adquirió un

1 Principio de máxima publicidad: La información en poder de los entes obligados es pública y su difusión irrestricta, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley. Fuente: Ley de Acceso a la Información Pública, Título I, Capítulo I, artículo 4.

2 Fuente: <http://www.funde.org/doc/Observatorio.pdf>

compromiso ante la ciudadanía para la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia en la función pública. Tuvo como testigo a la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) Capítulo de Transparencia Internacional en El Salvador.

Estos compromisos generaron las condiciones necesarias para que el Ministro de Obras Públicas solicitara a FUNDE/Transparencia Internacional la creación del Observatorio. En agosto del 2009 se suscribió un Convenio de cooperación interinstitucional³ para la instalación y puesta en funcionamiento del Observatorio, con instituciones del gobierno⁴, destacando Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU), el sector empresarial a través de la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO) y FUNDE.

El Convenio facilita la observación en la gestión gubernamental con los propósitos de contribuir a la prevención de la corrupción, transparentar la gestión pública, fortalecer la relación Estado-Empresariado-Ciudadanía para la gobernabilidad democrática, e iniciar un proyecto de monitoreo que fortalezca la contraloría ciudadana. Las condiciones institucionales con las cuales opera el Observatorio se rigieron bajo el lema de la independencia, disposición de información y voluntad política de colaboración, financiamiento y coordinación institucional.

Las responsabilidades adquiridas por los firmantes del Convenio por parte de las instituciones del gobierno incluyen el proporcionar la información oportuna y veraz sobre las obras públicas en cualquiera de las etapas del proceso; transparentar los procesos de ejecución de obras públicas conforme lo permita el ordenamiento legal; emitir las disposiciones administrativas para que funcionarios y empleados de cada entidad colaboren con el trabajo del Observatorio; y atender las recomendaciones, alertas y acciones correctivas que se hagan, relacionadas con la transparencia en los procesos de ejecución de obras públicas. Entre las responsabilidades del sector privado, destacan el acceso a la información de las empresas participantes en licitaciones de obras y la facilitación de la comunicación entre los contratistas y el Observatorio.

El Observatorio se comprometió a realizar un trabajo técnicamente sustentado y aplicar mejores prácticas conocidas a nivel internacional sobre la materia, administrar los recursos para el debido funcionamiento, elaborar y presentar los informes periódicos de las obras monitoreadas. Asimismo se determinó que la estructura estaría compuesta por un nivel directivo, un ejecutivo y uno de coordinación.

05. ¿QUÉ ES UN PACTO DE INTEGRIDAD?

Un pacto de integridad es una herramienta desarrollada durante la década de 1990 por Transparencia Internacional (TI)⁵ para la prevención de la corrupción en la contratación pública. Se trata esencialmente de un acuerdo entre la institución gubernamental que ofrece un contrato y las empresas participantes, las que se abstendrán de prácticas de soborno, colusión⁶ y otros en la

3 Fuente: <http://www.funde.org/?cat=-1&art=1091>

4 Instituciones de gobierno que participaron: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU), Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y Centro Nacional de Registro (CNR).

5 Transparencia Internacional es una organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción a través de más de 90 capítulos nacionales en todo el mundo y una secretaría internacional con sede en Berlín, Alemania.

6 Colusión: En los procedimientos de licitación, consiste en un acuerdo mediante el cual se realiza una manipulación fraudulenta de las ofertas entre los competidores. Esta manipulación puede ser de los precios, de la asignación de mercados o clientes anticipadamente, lo cual, en términos generales, altera o frustra la competencia en los mismos.

extensión del contrato. Los pactos de integridad también incluyen un sistema de control que por lo general son dirigidos por grupos de la sociedad civil.

Los pactos de integridad además de asegurar las operaciones limpias por parte de los contratistas y funcionarios públicos durante la ejecución de un proyecto, proporcionan un mejor acceso a la información y aumentan el nivel de transparencia en los contratos públicos. Esto, a su vez, conduce a una mayor seguridad y confianza en las decisiones públicas, disminuye la cantidad de litigios sobre los procesos de compras e incentiva a que más oferentes compitan por los contratos.⁷

En septiembre del 2010 dió inicio el ejercicio de observación al proceso de la licitación de una obra de gran envergadura en El Salvador, que por sus antecedentes de corrupción merecía poner mayor atención. El Boulevard Diego de Holguín, tramo II, estuvo bajo el lente del Observatorio y se firmaron por primera vez los pactos de integridad suscritos entre el titular del MOP, las empresas participantes y el Observatorio.⁸

🔗 ¿QUÉ ACTIVIDADES HA REALIZADO EL OBSERVATORIO?

6.1. OBSERVACIÓN AL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN DE PUENTE TEMPORAL SOBRE EL RÍO HUIZA, MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD⁹.

Después de la tormenta IDA en noviembre del 2009 el puente Melara colapsó. Este se encontraba ubicado sobre la carretera del Litoral en el Departamento de La Libertad, cruzando el río Huiza. El MOP decidió construir e instalar un puente temporal ante la necesidad de reactivar la conectividad de la carretera. En ese momento por estar declarado el estado de emergencia nacional no hubo proceso de licitación y la adjudicación fue directa.

Entre los hallazgos que encontró el Observatorio los más relevantes señalaron que no se solventaron deficiencias de presupuesto y diseño de la obra antes de la contratación y la Unidad de Planificación Vial del MOP no realizó las observaciones respectivas a estos dos aspectos. Asimismo el diagnóstico para el diseño del proyecto no contempló la necesidad de reubicar a las viviendas colindantes al cauce del río y no consideró solventar los inconvenientes técnicos que tenía el puente antes del colapso con respecto a derechos de vía. La obra inició sin documentos contractuales ni planos oficiales y la supervisión fue contratada el mismo día de la orden de inicio. Posteriormente la empresa supervisora contratada suspendió su labor a 75 días de inicio y la supervisión pasó a ser de carácter institucional bajo la responsabilidad del MOP la que no tuvo el resultado esperado.

Finalmente la empresa constructora tuvo algunos incumplimientos contractuales lo que le obligó al pago de varias multas. El monto inicial de la obra fue de US\$650,910 dólares e incrementó a US\$772,457 dólares por cambios técnicos no previstos en el diseño, los cuales eran necesarios para garantizar el buen funcionamiento del puente.

7 Fuente: http://www.transparency.org/files/content/tool/Pacto_de_Integridad_Brochure_ES.pdf

8 Fuente: Informe de observación a la licitación para la construcción del proyecto apertura del Boulevard Diego de Holguín, tramo II. Marzo 2011. <http://www.repo.funde.org/113/>

9 Fuente: Informe de observación al proyecto: construcción e instalación de obras para puente temporal sobre río Huiza en cantón Melara, municipio y departamento de La Libertad. <http://www.repo.funde.org/107/>

El Observatorio concluyó que el MOP no tenía la infraestructura y el personal suficiente para dar respuesta inmediata a la atención de emergencias, como puentes colapsados por causas naturales o técnicas. El suceso evidenció la descoordinación dentro del MOP, obviando errores técnicos que incidieron en mayores costos y alargando los plazos de la obra. El Observatorio recomendó la reubicación prioritaria de las familias afectadas que estaban asentadas en las orillas del río, fortalecer el recurso humano del MOP en cuanto a capacidad y competencia técnica, establecer términos de referencia claros y específicos a proyectos de infraestructura con carácter de emergencia, y mejorar los documentos contractuales (planos, especificaciones técnicas y plan de oferta) revisando con anticipación las discrepancias antes de adjudicar un proyecto.

6.2. OBSERVACIÓN AL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DEL BOULEVARD DIEGO DE HOLGUÍN, TRAMO II, DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR¹⁰.

En el período 2010-2012 el mayor esfuerzo se concentró en la observación a las licitaciones y ejecución de la construcción del Boulevard Diego de Holguín, tramo II. Se trata de una vía rápida de 3,9 kilómetros, con seis carriles de concreto hidráulico en construcción, que quedó abandonada en la administración anterior, provocando millonarias pérdidas económicas al país. El monto de la obra alcanzó los US\$31.9 millones de dólares. En este proceso la primera licitación pública fue declarada desierta debido a que las sociedades participantes no alcanzaron el puntaje mínimo y no cumplieron con lo requerido. Posteriormente tuvo lugar una segunda licitación pública, la que también quedó desierta a causa de que ninguna de las sociedades que retiraron las bases de licitación presentó sus ofertas. En los dos esfuerzos se firmaron pactos de integridad tanto para las licitaciones de la construcción como para la supervisión de la misma. El Observatorio realizó consultas a las empresas interesadas para conocer la falta de participación en la segunda licitación y éstas expresaron que si la oferta sobrepasaba el techo del monto establecido quedarían descalificadas, además no hubo claridad sobre la responsabilidad de la garantía de obras ya construidas y en mal estado.

Entre las acciones del Observatorio se desarrolló un diálogo con funcionarios de gobierno y contratistas durante la preparación de la segunda licitación, para compartir las conclusiones del primer informe, provocando que se realizara una audiencia pública para discutir aspectos claves de las bases de licitación, así como la participación en varias reuniones de trabajo con funcionarios y técnicos del MOP.

Posteriormente la tercera licitación fue de carácter privado, en la cual el MOP invitó a participar a diez empresas entre nacionales e internacionales. Asimismo se llevó a cabo nuevamente la firma de los pactos de integridad con la participación de los contratistas, representantes del MOP y como testigos sociales a CASALCO y al Observatorio representado por FUNDE. Finalmente después de 16 meses desde la primera licitación, la evaluación de las ofertas adjudicó a dos empresas la construcción del boulevard en dos frentes simultáneamente. En diciembre del 2011 inició la construcción de la obra y el contrato señaló que debe concluir en diciembre del 2012.

Cabe señalar que el Observatorio participó como testigo social en las diferentes actividades de los procesos de licitación, visitas de

10 Fuente: Informes de observación ciudadana a las licitaciones del proyecto de apertura del boulevard Diego de Holguín - Santa Tecla, tramo II. <http://www.repo.funde.org/112/> ; <http://www.repo.funde.org/115/> ; <http://www.repo.funde.org/135/>

campo, junta de aclaraciones, recepción de ofertas y anuncio de resultados. Se realizó el análisis de los documentos de las licitaciones, adendas, evaluación de ofertas, resultados, adjudicación, recursos de revisión y programaciones físicas y financieras de la obra. Asimismo se prepararon informes de las diferentes etapas del proceso, desde las licitaciones hasta las revisiones de los avances físicos y financieros en la ejecución de la obra.

Entre las recomendaciones más relevantes a la primera licitación, destacaron el mantener las pautas del debido comportamiento y de observación de la ley, mejorar los canales de comunicación y acceso a la información, y someter a consulta las bases de licitación para un segundo proceso. En la segunda licitación las recomendaciones se encaminaron a ampliar el diálogo con el sector privado de la construcción, para establecer un mejor entendimiento acerca de las reglas de la licitación y ejecución del proyecto, considerando una revisión sobre la responsabilidad de las obras ya construidas y deterioradas para evitar futuros conflictos entre el Estado y el contratista, que puedan poner en riesgo la ejecución del proyecto.

En la observación a la tercera licitación, la evaluación de las ofertas y la adjudicación del proyecto se concluyó que no existieron indicios de prácticas de soborno, la evaluación de ofertas se realizó acorde a los criterios establecidos en las bases de licitación, las actividades se llevaron a cabo en los períodos de tiempo establecidos y que tanto el MOP como las sociedades participantes mostraron disponibilidad en cuanto al acceso a la información. En relación a las visitas de campo que se realizaron para verificar el avance y el cumplimiento del programa físico y financiero, se verificó que el avance real estaba acorde a lo programado, por lo que la finalización de la obra se encontraba en el tiempo proyectado y con la calidad que se estipuló en las ofertas.

6.3. OBSERVACIÓN AL PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE CAMINO RURAL DESDE CHAPELTIQUE HASTA SESORI, DEPARTAMENTO DE SAN MIGUEL.

El Observatorio analizó una queja presentada por parte de una sociedad constructora que perdió la licitación para el proyecto sobre el mejoramiento de un camino rural de Chapeltique a Sessori, en San Miguel. El reclamo se debió a que, el resultado de la evaluación de ofertas del MOP no fue satisfactorio para esta sociedad, por ello se presentó un recurso de revisión a la institución pública.

El proceso de retiro de las bases de licitación se dió en diciembre de 2009. El proyecto definió el mejoramiento de un camino rural de 15,6 kilómetros, con obras mayores de nueve puentes, veinte accesos y mejoras en el drenaje. El monto original era de US\$8.99 millones de dólares, a ejecutarse en 450 días calendario. El inicio de la obra se acordó desde el 26 de marzo de 2010 hasta su finalización al 18 de junio del 2011. Posteriormente fue solicitada una prórroga de 165 días adicionales (615 días en total). El monto final incrementó a US\$9.09 millones de dólares. La finalización de la obra se reprogramó para el 30 de noviembre del 2011.

Los objetivos de la observación fueron: dar seguimiento al proceso de licitación hasta la adjudicación, analizar el recurso de revisión interpuesto por una de las empresas, y ver el desarrollo físico del proyecto en campo. El recurso de revisión argumentaba que había errores aritméticos cometidos por la Comisión de Evaluación de Ofertas del MOP, error en la consideración del patrimonio neto de la sociedad, falta de consideración de referencias bancarias, y equivocación en la asignación del puntaje en las referencias

comerciales entre otros. El titular del MOP declaró que el referido recurso se consideró inadmisibles por haber sido presentado fuera del período de tiempo asignado por la ley para efectuar dicha petición, siendo por lo tanto improcedente. A pesar de lo sucedido el recurso de revisión fue analizado por una comisión de alto nivel del MOP, nombrada por el titular y resolvió que, las razones expuestas fueron improcedentes y carentes de fundamento, recomendando mantener firme la resolución razonada para la adjudicación de la obra.

En relación a las visitas de campo que realizó el Observatorio para ver los avances físicos se constató retraso con respecto al programa de trabajo, debido a que el arranque de la obra se atrasó por efecto de la época lluviosa. Asimismo en el análisis del avance financiero se detectó atraso según lo programado. Las conclusiones del Observatorio mostraron que la evaluación de las ofertas se apegó a las bases de licitación, el proceso de análisis del recurso de revisión se llevó a cabo correctamente apegado a la ley, y la ejecución de la obra presentó atrasos tanto en lo físico como en lo financiero. Las recomendaciones establecían que el MOP debió tomar acciones pertinentes para disminuir la brecha entre lo programado y lo real, evitando prórrogas e imposición de sanciones y multas.

En octubre de 2011 a un mes de concluirse la obra, la empresa supervisora emitió un informe al Administrador del contrato del MOP, haciéndole saber que el proyecto no sería finalizado por la empresa contratada en la fecha establecida. Existía un atraso físico del 20.7% con respecto a lo programado, una ejecución financiera de US\$7.13 millones de dólares, no existía un plan de contingencia que garantizara la finalización de la obra y ésta se encontraba detenida. El Observatorio dió seguimiento a este nuevo hecho y emitió un segundo informe, realizó visitas de campo y revisó la documentación para emitir las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

Bajo estas circunstancias el MOP inició un proceso de caducidad de contrato, la fiadora de la sociedad constructora manifestó que se haría responsable de finalizar la obra y que había considerado subcontratar a otra empresa para la finalización de la misma, solicitó el visto bueno del MOP, 120 días adicionales de prórroga y un anticipo del 30% sobre el monto pendiente de cobrar. En diciembre de 2011 el MOP resolvió declarar incumplimiento de contrato, caducidad del mismo, efectividad de la garantía de cumplimiento de contrato y requerimiento a la empresa fiadora para solicitar la finalización de la obra.

El trabajo reinició con un nuevo contrato, adjudicándose un monto de US\$1.97 millones de dólares, con marca de inicio desde el 15 de febrero y finalización al 13 de junio del 2012, a un plazo de 120 días. En mayo del 2012 el Observatorio realizó una visita de campo y revisó los programas de avance físico y financiero. Las observaciones indicaron que la obra tenía un atraso físico del 41.8%. La empresa constructora se había atrasado en la entrega de memorias de cálculo y respaldos de control de calidad. La empresa supervisora informó que la constructora no atendió las recomendaciones con respecto al mantenimiento preventivo y correctivo para salvaguardar las obras ya construidas, lo que conllevó a incurrir en gastos innecesarios y retraso en la conclusión. Además no se había llevado a cabo el plan de contingencia tal cual estaba programado y la fiadora comprometida no había presentado las fianzas de garantía al mes de mayo de ese año.

El Observatorio indicó que la empresa constructora debía comprometerse en agilizar la documentación necesaria para respaldar las actividades que debían cobrarse en cada estimación, y que de igual forma debió mantener actividades adecuadas de mantenimiento, señalización y limpieza de drenajes.

En septiembre de 2012 el Observatorio recibió del MOP un informe de seguimiento realizado por la Gerencia de Auditoría Interna del Ministerio a las conclusiones reportadas en su informe. En resumen mencionaron que persistió el atraso en la ejecución del proyecto al mes de agosto en 34.6%, sin embargo se dispuso de una prórroga, siendo el plazo contractual al 1 de octubre de 2012. La auditoría interna no tuvo vista del Plan de Contingencia. Los trabajos de limpieza de drenaje no habían sido finalizados en su totalidad, pero se estuvo trabajando en ello. Las prórrogas a la fecha del informe fueron aprobadas, sin embargo el Ministerio de Hacienda no había emitido la disponibilidad financiera. Mencionaron además que posterior y previo a la finalización del proyecto se daría seguimiento al cumplimiento de las observaciones.

6.4. OBSERVACIÓN AL PROYECTO DE REPARACIÓN DE LOS PUENTES TULE Y COLIMA, EN LA CARRETERA TRONCAL DEL NORTE, DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR.

Por iniciativa del Observatorio se efectuó el seguimiento a la reparación y reforzamiento de los puentes Tule y Colima. El alcance del mismo se estableció a partir del proceso de licitación hasta su finalización. El puente el Tule tiene una longitud de 215.5 metros y el puente Colima 177.3 metros. Están ubicados sobre los ríos Acelhuate y Lempa respectivamente, conectando a la carretera Troncal del Norte. Ambos presentaban daños en el concreto debido a la presencia de hongos por humedad, obstrucción en las juntas de dilatación por reparaciones del pavimento, drenajes sucios, vigas de apoyo con excesiva humedad y desniveles a lo largo de ambos puentes.

El monto original era de US\$1.67 millones de dólares, a ejecutarse en 180 días calendario. El inicio de la obra se acordó desde el 22 de diciembre del 2011 finalizando el 18 de junio del 2012. La recepción y apertura de ofertas se llevó a cabo en agosto de 2011. El Observatorio participó como testigo social en acto público, asimismo se firmó un pacto de integridad por las partes involucradas y se preparó un informe, dando seguimiento a las diferentes etapas del proceso, desde las licitaciones, evaluación de las ofertas, la adjudicación, la suscripción del contrato, la orden de inicio hasta las revisiones documentales de los avances físicos y financieros en la ejecución de la obra. Asimismo realizó una visita de campo para constatar los avances reales.

Con respecto a los hallazgos encontrados en la visita de campo y en conversación con la sociedad adjudicada, el administrador del contrato y la supervisión, se encontró que, el diseño y los planos del proyecto necesitaban mejorarse, ambos presentaron diferencias con respecto a las reparaciones reales que necesitaban los puentes. En consecuencia el proyecto tuvo modificaciones en las actividades y partidas presupuestarias. Al momento del informe el proyecto llevaba un atraso en la ejecución física y financiera. En entrevista con los habitantes que residían aledaños a la obra, manifestaron que la gestión y comunicación del MOP pudo ser más eficiente y alegaron que no se tomaron en cuenta las necesidades e inquietudes de las comunidades afectadas.

El Observatorio recomendó extender el esfuerzo de mejora en los procesos de licitación y evaluación de ofertas del MOP; mejorar el estudio de los diseños viales para evitar atrasos en la ejecución de obras; mejorar el cumplimiento de las actividades de señalización, como por ejemplo la colocación de vallas informativas del proyecto; optimizar las políticas de pago a los contratistas y mejorar el seguimiento del MOP para entregar los desembolsos en los tiempos estipulados; e incluir la participación de las comunidades aledañas a las obras para mejorar el acceso a la información y conocer sus expectativas y necesidades.

Entre las conclusiones que el Observatorio formuló las más relevantes señalaron que el desarrollo del proceso de licitación se llevó a cabo acorde a los períodos de tiempo programados. Se constató que las sociedades participantes cumplieron los requerimientos exigidos y la evaluación de las ofertas se realizó conforme a las bases de licitación. No se evidenciaron hallazgos que pudieran concluirse en actos incorrectos y no se presentaron recursos de revisión por parte de las sociedades participantes.

En septiembre del 2012 el Observatorio recibió del MOP un informe de seguimiento realizado por la Gerencia de Auditoría Interna del Ministerio a las conclusiones reportadas por el Observatorio. En resumen mencionó que en cuanto al diseño y planos del proyecto, estos se elaboraron bajo la partida con concreto ciclópeo y el diseñador se apegó en ese sistema, sin embargo el contratista realizó el cambio a un muro de mampostería de piedra que sólo fue consultado por la supervisión. Asimismo indicó que era responsabilidad del contratista revisar las condiciones del terreno en el momento previo a la ejecución del proyecto y en caso de encontrar diferencias debió respaldarse en las condiciones técnicas para solicitar los cambios al diseño original.

En cuanto al atraso en la ejecución física y financiera señalada por el Observatorio, la auditoría interna mencionó que debido a esta situación se formuló una modificación al contrato que proporcionó 45 días adicionales al plazo original que contemplaba el tiempo que se necesitaba para la ejecución de las obras adicionales. La conclusión de la obra estaba prevista para octubre del 2012. Además existía un informe sobre pagos efectuados por la Unidad Financiera del MOP que reflejaba el tiempo en que se demora en recibir las transferencias de fondos de la Dirección General de Tesorería. Indicaron además que posterior y previo a la finalización del proyecto se daría seguimiento al cumplimiento de las observaciones

6.5. OBSERVACIÓN AL PROYECTO DE REHABILITACIÓN DE CAMINO RURAL DESDE SAN JOSÉ LAS FLORES HASTA ARCATAO, DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO¹¹.

En octubre del 2011 se efectuó la observación de este proyecto con el fin de conocer el proceso de ejecución, tomando en cuenta aspectos de cumplimiento y transparencia. La observación se efectuó en la etapa de ejecución de la obra. El camino original se construyó a finales de la década de los años noventa y se encontraba en un deplorable deterioro por el inadecuado sistema de drenaje, hasta el punto que tenía tramos con daño total. Inicialmente el proyecto consistió en la rehabilitación de un camino rural de 22.7 kilómetros, con dos carriles sin hombros, iniciando en el municipio de San José Las Flores y finalizando en el municipio de Arcatao.

¹¹ Fuente: Informe de observación ciudadana a la ejecución del proyecto: rehabilitación de la carretera CHA07E-CHA09S, tramo ET. CHA08E en Arcatao, Chalatenango. <http://www.repo.funde.org/125/>

La inversión tenía un monto de US\$7.25 millones de dólares a ejecutarse en 420 días calendario.

El proceso de licitación inició en diciembre del 2009 y posteriormente a la adjudicación, la sociedad contratada realizó una revisión al diseño, planos y estado físico de la obra deteriorada. Concluyó que el plan de oferta no era coincidente con el trabajo que se necesitaba. Entregó al MOP un rediseño y demostró que el monto otorgado no cubría la reparación de la longitud total, y que era necesario realizar obras adicionales de protección de muros, estabilizar taludes, mejorar el sistema de drenaje lo que significaba el mayor costo. Por lo tanto a través de un acuerdo de modificación al contrato en diciembre del 2010, el proyecto se dividió en dos etapas: el primero de 13 kilómetros otorgando un monto de US\$7.25 millones de dólares (monto original por los 22.7 kilómetros) y el segundo de 9.6 kilómetros con un nuevo proceso de licitación. Además se autorizó una prórroga de 120 días adicionales (540 días en total), iniciando el 8 de febrero de 2010 y finalizando el 1 de agosto del 2011. Finalmente se autorizó una nueva prórroga para finalizar en noviembre del 2011.

En la visita de campo, el Observatorio entrevistó a varios representantes de las comunidades aledañas a la obra, entre los comentarios más importantes están: el ancho de la calle había quedado muy estrecho y que por falta del área peatonal los usuarios caminan sobre el pavimento, expuestos a accidentes; lamentaron el hecho que la reparación de la carretera no finalizaría hasta el municipio de Arcatao, tal y como el MOP había ofrecido; sus expectativas no fueron satisfechas y la obra concluiría hasta el municipio El Zapote; además manifestaron que debía existir mayor oportunidad de empleo a pobladores cercanos a la obra para mejorar el desarrollo económico de la zona.

Entre los aspectos positivos mencionaron que disminuyó significativamente la emanación de polvo y durante la ejecución de la obra hubo algunos beneficios económicos, como por ejemplo colocación de tiendas, comedores y cafetines para proveer de alimentación a los trabajadores, entre otros. En una entrevista con la sociedad adjudicada se destacó la necesidad de agilizar los pagos por parte del MOP, explicaron que se presentaron atrasos en la ejecución de los mismos. Algunos montos alcanzaban cantidades significativas, que con la demora pudo haber descapitalizado a la empresa. Este hecho no motiva a participar en licitaciones públicas.

Entre los hallazgos encontrados por el Observatorio destacaron: que el diseño y presupuesto original consignados por el MOP para este proyecto no fueron los adecuados, como consecuencia un tramo del camino quedó sin ser rehabilitado; las peticiones hechas por los pobladores en su mayoría fueron tomadas en cuenta, sin embargo algunas por exceder el alcance del proyecto quedaron sin solución, lo anterior a pesar de ser importantes, como por ejemplo la construcción de áreas peatonales. Para la construcción de caminos rurales debería ser importante incorporar las áreas peatonales en los diseños, dado que los usuarios en su mayoría son transeúntes que las utilizan como vías de acceso.

Las recomendaciones del Observatorio fueron orientadas a mejorar la elaboración y revisión de los diseños de los proyectos antes que pasen a la etapa de licitación para evitar futuras demoras, solicitud de prórrogas, cambios en los contratos y aumento en los costos. Considerar incluir en la elaboración o revisión de

diseños las necesidades y solicitudes de los pobladores afectados o beneficiados que residen cerca a los proyectos; y finalmente mejorar la política de pagos a los contratistas para motivar mayor participación en proyectos de obras públicas.

6.6. OBSERVACIÓN A LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE OBRAS DE MITIGACIÓN PARA ATENCIÓN A LA EMERGENCIA NACIONAL CAUSADA POR LA TORMENTA 12-E.

En octubre del 2011 las lluvias generadas por la baja presión 12-E afectaron gran parte del territorio nacional. Los daños a la infraestructura de carreteras y puentes, obstrucciones por derrumbes y desbordes de ríos fueron significativos. El Observatorio fue invitado por el MOP a participar como testigo social a la asignación por contratación directa¹² de obras de mitigación por medio de sorteos.

El primer sorteo consistió en la asignación de cinco obras de remoción de escombros en quebradas, ríos y en una carretera por un valor de US\$146,000 mil dólares en total, utilizando un fondo especial de protección civil, prevención y mitigación de desastres. De manera previa el MOP había asignado el monto de cada obra según el volumen promedio de material a remover, el cual estableció en US\$6.00 dólares por metro cúbico y elaboró una lista de siete empresas constructoras para participar que tuvieran la capacidad de responder rápidamente a la solicitud. Durante el ejercicio el representante del MOP aclaró que podría existir un margen de error en la adjudicación del monto pero que este no podría modificarse si se presentaba mayor o menor volumen de escombros, sin embargo los participantes aceptaron la condición. El MOP asignó un coordinador técnico para cada obra y posteriormente al sorteo, las empresas ganadoras partieron a una visita de campo para evaluar los trabajos a realizar.

En noviembre de 2011, el MOP realizó otro sorteo con las mismas características del anterior, para seis obras más, tratándose para esa ocasión de limpieza y dragado de cauces por azolvamientos en varios ríos del país. El Observatorio fue invitado nuevamente y constató el ejercicio realizado. El valor de las seis obras ascendió a US\$138,000 mil dólares, la lista de empresas participantes fue de catorce, con capacidad de respuesta inmediata, el costo del volumen de material a remover se mantuvo en US\$6.00 dólares. Para ambos sorteos las condiciones y requisitos de pago fueron establecidas.

El Observatorio en su informe concluyó que, la utilización de mecanismos de selección al azar y con la participación de un testigo social para garantizar transparencia, minimiza el riesgo de que existan situaciones que atenten con la acción correcta y responsable tanto del administrador público como de los participantes, en el caso de contrataciones directas de bienes o servicios en una situación de emergencia nacional. Recomendó también que si se presentara nuevamente una situación similar se debe dar continuidad a la participación de testigos sociales.

¹² Fuente: Contratación directa: Según la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), aplica cuando se encuentra vigente el estado de emergencia, calamidad, desastre o guerra del orden dictado por la autoridad competente.

6.7. BALANCE EN EL TERCER AÑO DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (ADMINISTRACIÓN 2009-2014)¹³.

El Ministerio de Obras Públicas, durante la administración 2009-2014 adoptó la transparencia como una de sus prioridades. Esto condujo a la aplicación de varias medidas para facilitar el acceso a la información, lograr una mejor aplicación de las normas y ampliar la participación de comunidades, autoridades locales y empresarios, entre otros, en la labor del ministerio. El Observatorio elaboró un informe en el tercer año de la administración del MOP, que tuvo por objeto explorar los efectos de las medidas de transparencia adoptadas hasta ese momento.

El balance incluyó la perspectiva de funcionarios y empleados del MOP, contratistas y líderes de comunidades. Sobre esa base, se formularon recomendaciones con las que el MOP puede reforzar áreas débiles y consolidar sus buenas prácticas en materia de transparencia. Entre marzo y mayo del 2012 se efectuaron entrevistas a actores claves y se hizo una revisión de documentos. Las consultas se refirieron al panorama general de la gestión del MOP, cambios destacados, obstáculos a superar y recomendaciones a la actual administración.

Entre las principales medidas de transparencia adoptadas por la actual administración del MOP, destacan la instalación del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública desde el 2009, la adopción de Pactos de Integridad en varios proyectos de gran envergadura como la licitación y construcción del Boulevard Diego de Holguín y la reparación de los puentes Tule y Colima. Asimismo en junio del 2011 fue adoptada la Política de Transparencia y Acceso a la Información con la que el MOP buscó avanzar en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), en dicha política se establecieron medidas internas para facilitar a la ciudadanía el acceso a la información sobre procesos de licitación, contratación y ejecución de obras, entre otros aspectos.

La rendición de cuentas fue una medida importante que adoptó el MOP y en tres años consecutivos se ha llevado a cabo con el objetivo de informar a la población, sobre las obras públicas de infraestructura y mitigación de riesgos ejecutadas por la entidad, así como su contribución al desarrollo del sector construcción, además de la generación de empleos.

En mayo del 2012 en el marco de la entrada en vigencia de la LAIP, el MOP construyó y equipó con el apoyo de la cooperación internacional la Casa de la Transparencia, que es una oficina de información que tiene como propósito facilitar a cualquier persona el acceso a la información de esta entidad, además de recibir sugerencias, quejas o reclamos. Asimismo instaló en su página web, el enlace al Portal de Gobierno Transparente donde expone su información oficiosa.

Entre otras medidas importantes asumidas por el MOP se encuentran: la implementación de algunos mecanismos de participación ciudadana, a través de la creación de la Unidad de Gestión Social desde el año 2009; la formación a funcionarios y empleados del MOP, sobre temas de transparencia pública y ética gubernamental. Con el fin de enfrentar abusos e ineficiencias dentro del MOP se realizó una reforma administrativa y técnica

para agilizar la ejecución de proyectos y mejorar la transparencia de los procesos; y se creó una política de prevención de litigios con empresas constructoras y proveedoras de servicios para disminuir el alto número de casos y montos de condenas en que se vió envuelto por decisiones de las anteriores administraciones, como resultado en el período evaluado no se generaron nuevos litigios.

Las valoraciones elaboradas por el Observatorio se enfocaron en los cambios positivos percibidos y las oportunidades de mejora, tomando en cuenta la opinión de los entrevistados. Se logró una estimación de la efectividad de las medidas adoptadas por el MOP y se formularon recomendaciones entre las que se puede enfatizar: el fortalecimiento de la interrelación entre las unidades y áreas de trabajo del MOP, logrando que funcionarios y empleados adquieran el compromiso y cultura de trabajo en equipo; promover que la eficiencia de los procesos administrativos y operativos sean menos burocráticos; mejorar la elaboración y planificación de un presupuesto plurianual que no se limite únicamente al año fiscal; mantener el balance de entendimiento entre los empresarios contratistas y la institución; promover el trabajo de la Unidad de Gestión Social, con el objetivo de potenciar los mecanismos de participación ciudadana; y finalmente optimizar el estudio y diseño de obras fortaleciendo a la Unidad de Planificación Vial.

6.8. SEGUIMIENTO AL EJERCICIO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

En mayo de 2012 entró en vigencia la LAIP que tiene por objeto “garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado”. Los órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general son los entes obligados a cumplir con dicha ley.

Con la ley vigente se habilitaron las Oficinas de Información y Respuesta (OIR) en las instalaciones de los entes obligados, para recibir y responder a las solicitudes de información; se instaló en la mayoría de las páginas web de las instituciones un enlace al portal electrónico llamado “Gobierno Transparente”, que contiene la información oficiosa, que es la que se debe difundir al público en virtud de la ley, sin necesidad de solicitud directa. En este contexto el Observatorio realizó una exploración al portal del MOP en dos momentos, mayo y agosto del 2012, con el objeto de verificar que la información publicada cumpliera con la LAIP en su totalidad, de forma clara, actualizada y de fácil acceso.

En mayo se efectuó una revisión del contenido de la información colocada en el portal y el cumplimiento a la LAIP. Las observaciones apuntaron a que la estructura del portal se diseñó con fácil acceso, sin embargo hubo información que no estaba disponible en su totalidad; incluso no se encontró cierta información que exige la ley. A manera de ejemplo se consultó el listado de las remuneraciones mensuales por cargo presupuestario, el Plan Operativo Anual del MOP, el listado de viajes internacionales autorizados por los entes obligados que sean financiados con fondos públicos, programas de subsidios e incentivos fiscales, montos a destinatarios privados, permisos, autorizaciones y concesiones otorgadas.

Entre las recomendaciones que destacaron en la primera revisión están: el establecimiento de una metodología de actualización de

¹³ Fuente: Balance en el tercer año de la gestión del Ministerio de Obras Públicas. Administración 2009-2014. <http://www.repo.funde.org/353/>

documentos, ya que se observó que algunos registros escaneados de documentos físicos estaban publicados en un tipo de formato que no garantizaba la versión actualizada de los mismos, como por ejemplo el listado del Banco de proveedores de obras, bienes y servicios que podría sufrir cambios con el tiempo; asimismo los formularios para solicitar información o hacer reclamos sólo estaban publicados con la opción de imprimir y presentar la solicitud a la OIR del MOP, se recomendó activar dichos formularios de manera que se realicen en línea; y finalmente se recomendó colocar notas aclaratorias que indiquen las causas por las cuales cierta información oficiosa no está publicada.

En agosto, la revisión tuvo por objeto medir el avance en la publicación de la información y hacer una comparación con la primera. La comparación se efectuó calificando el contenido de la información por medio de un semáforo, clasificando al cumplimiento de la ley en color verde, amarillo al cumplimiento parcial y rojo al incumplimiento. Las observaciones más relevantes apuntaron a que se dió continuidad y avance en la publicación de la información oficiosa. Entre la información que pasó de rojo a verde se citaron las remuneraciones mensuales por cargo presupuestario y los informes que por disposición legal generan los entes obligados. Entre la información que pasó de rojo a amarillo resaltó el listado de viajes internacionales autorizados por los entes obligados, los diseños, ejecución, montos asignados y criterios a los programas de subsidios e incentivos fiscales; se clasificó en amarillo porque no se publicó la información como tal, sino solamente una nota aclaratoria dirigida a la ciudadanía informando que la documentación estaba en proceso de ser publicada.

Asimismo sobre los montos y destinatarios privados de recursos públicos se colocó una nota aclaratoria en la que se informaba que no hay aportes a este apartado; sobre los permisos, autorizaciones y concesiones otorgadas se publicó otra nota indicando que no existen permisos, autorizaciones o concesiones otorgados en el MOP. Entre otras observaciones se hizo referencia a que aún había información incompleta, por ejemplo el listado de las contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas en firme.

El Observatorio recomendó actualizar información, como el listado de adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios y obras con todos los detalles que indica la ley; publicar el estándar de estadísticas; ordenar la información para el fácil entendimiento por parte de los usuarios, como por ejemplo, el listado de las obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos.

7. LECCIONES APRENDIDAS EN EL EJERCICIO DE OBSERVACIÓN A LA OBRA PÚBLICA.

Han transcurrido tres años desde la instalación del Observatorio en el 2009, en este proceso se ha acumulado experiencia en diferentes áreas de la observación, siendo testigos sociales en diferentes acciones de la gestión de obras públicas, mediante el establecimiento y puesta en práctica de los pactos de integridad, el diálogo con los contratistas, la metodología de la observación, y el contacto con los beneficiarios de las obras.

La independencia y objetividad con que actuó el Observatorio en el período fue importante para generar credibilidad y confianza tanto en el MOP como con los contratistas. Esto permitió que esta entidad gubernamental impulsara una serie de acciones tendientes a mejorar sus procesos de transparencia al interior. En ese sentido el trabajo realizado se convierte en una valiosa experiencia que pudiera ser replicada en el resto de entidades de gobierno.

El Observatorio fue capaz de detectar procesos en el desarrollo de las obras que elevan los costos de las mismas, de igual forma evidenció la irresponsabilidad de algunas empresas que una vez iniciadas las obras las abandonaron a medio proceso, lo cual incidió en que las mismas no fueran terminadas en los tiempos y con los montos establecidos.

Los informes generados por el observatorio y enviados a las diferentes dependencias del MOP, a los contratistas relacionados con las obras observadas y representantes de las comunidades afectadas sirvieron como llamados de alerta para poner atención a diferentes aspectos de las obras en ejecución. Estos informes forzaron al MOP al desarrollo de auditorías internas para constatar las observaciones realizadas y tomar las acciones necesarias para garantizar el buen desarrollo de la obra y con ello contribuir al uso eficiente de los recursos públicos. Por la experiencia del seguimiento a las obras observadas se hace necesario ampliar el ejercicio de observación desde la etapa de diseño de las obras para evitar futuras modificaciones en montos y prórrogas para finalizar obras de infraestructura.

Garantizar el acceso a la información no es suficiente, se necesita que ésta, en relación con su estructura, contenidos y formatos, resulte adecuada para el uso de los actores que se ven afectados por el manejo de los asuntos públicos. La administración pública produce altos volúmenes de información, muchas veces en forma física, diseñada para el uso de la burocracia pero no del público.

Resulta más útil procurar la participación del público, en particular los actores interesados, en las etapas preliminares de los procesos de gestión pública, como por ejemplo en las licitaciones. Esto es contrario a la práctica que predomina en la actualidad, en la cual, si bien es cierto hay espacios de participación, estos son en etapas avanzadas de los procesos, cuando muchas de las decisiones están tomadas y no pueden ser revertidas.

Es necesario complementar las normas legales con acuerdos de comportamiento entre los actores que participan de los asuntos públicos. Acuerdos como los pactos de integridad pueden adecuarse en situaciones en las que se necesitan normas específicas, temporales y flexibles. La ley comúnmente es de carácter general y prohibitiva.

Los usuarios de los servicios públicos, así como los contratistas, requieren de asistencia, en particular sobre asuntos legales, para poder plantear ante la administración sus peticiones de información y denuncias. Es decir, aunque existan los procedimientos para ejercer esos derechos, se mantiene una desproporción entre la capacidad de los solicitantes y de las oficinas públicas, siendo desfavorable hacia los primeros.