



Política modelo Contratación abierta



Esta política se considera fundamental para los principios de **apertura e interoperabilidad** y de **sostenibilidad operativa y financiera** de la hoja de ruta para políticas establecida por la Alianza Global de Ciudades Inteligentes del G20. Puede consultar contenido complementario en nuestro sitio web¹ que proporciona apoyo práctico en la adopción e implementación de la presente política.

Antecedentes

El funcionamiento de las ciudades depende de contratos públicos. Casi las dos terceras partes del gasto en contrataciones públicas es gestionado por ciudades u otras entidades subnacionales (OCDE). La pandemia de COVID-19 también ha acrecentado esta carga, tanto al poner de manifiesto el carácter central de las contrataciones públicas, como al dejar en

¹ Visite <https://globalsmartcitiesalliance.org/>

claro las dificultades que implica la lentitud y la ineficacia de los sistemas basados en papel. El menor grado de controles financieros, el ingente volumen de financiamiento y el inmenso número de actores nuevos o cambiantes que ingresan en el mercado han puesto en evidencia la importancia de contar con sistemas y procesos de contratación sólidos y eficaces. Se han desperdiciado millones de dólares, o tal vez miles de millones, cuando algunas ciudades compraron, sin saberlo, [equipos de protección personal falsificados](#), otras pagaron sobrepagos por vacunas [superiores al 50 %](#) y muchas más sufrieron demoras o [incumplimientos](#) de contratos.

En el contexto de estas dificultades, la pandemia ha acelerado la transformación digital de gobiernos locales y municipales de todo el mundo. Esto ha incluido una mayor concentración en la prestación de servicios digitales y modalidades de trabajo digitales, lo cual propulsó procesos de contratación que durante mucho tiempo han consistido en procedimientos y resultados analógicos y poco transparentes. Ahora es más importante que nunca fortalecer estas bases digitales para que las ineficiencias y las dificultades de los procesos *offline* no se trasladen también a la modalidad digital. Estos son los factores que impulsan la “contratación abierta”.

Cómo usar esta política

Entendemos las contrataciones abiertas como un recorrido, más que un punto de llegada en sí mismo. El proceso de implementación puede variar según el contexto local, y eso incluye las posibles restricciones en cuanto a capacidad y preparación tecnológica. Este podría ser el caso de ciudades que todavía no cuenten con tecnología, así como ciudades interesadas en reconfigurar, aumentar u optimizar sus activos tecnológicos existentes.

La implementación de esta política puede estar a cargo de la administración de toda una ciudad o de departamentos individuales. La contratación abierta permite realizar reformas importantes y transformadoras, que pueden comenzar siendo pequeñas y alcanzar mayor escala con el tiempo. Requiere la colaboración con actores interesados internos y externos. No hay una ciudad que haya implementado esta política a la perfección, y las culturas de digitalización y uso de datos aún están en desarrollo. Reconociendo esto, la contratación abierta requerirá una experimentación ágil; la creación de pruebas de concepto, políticas y procesos; concentración en determinados temas, áreas problemáticas, cuestiones o casos de uso, para luego llevarlos a mayor escala².

² Ver “Rompiendo los mitos sobre la confidencialidad en las contrataciones públicas” de Open Contracting, que responde a los argumentos más comunes que se oponen a hacer pública la información sobre las contrataciones: <https://www.open-contracting.org/resources/mythbusting-confidentiality-public-contracting/>

Esta Política Modelo de Contratación Abierta tiene por objeto proporcionar a las ciudades las ideas, metodologías y herramientas necesarias para explorar e integrar la contratación abierta en la contratación pública. Basándose en mejores prácticas de todo el mundo, la Política Modelo podría implementarse como política en forma completa, ser utilizada por una ciudad para elaborar un enfoque completo e integral de la contratación pública, o emplearse como recurso para introducir gradualmente la contratación abierta con el tiempo. Algunos aspectos de esta Política Modelo también pueden alinearse con la normativa local, regional o nacional.

Esta Política Modelo debe considerarse junto con la [Política Modelo de Datos Abiertos](#) de la Alianza Global de Ciudades Inteligentes del G20.

Índice

Antecedentes	1
Cómo usar esta política	2
Índice	2
Política modelo	4
Introducción	4
1. Aspectos principales de la contratación abierta	4
2. Relación con políticas, estrategias e iniciativas generales de la ciudad	8
3. Gobernanza y proceso para la rendición de cuentas y el cumplimiento	10
4. Interacción con el ecosistema para la confianza y creación de valor	12
5. Medidas técnicas para apoyar la contratación abierta.....	13
6. Puesta en práctica.....	15
Definiciones.....	16
Agradecimientos	17
Acerca de la Alianza Global de Ciudades Inteligentes del G20	20

Política modelo

Introducción

La contratación abierta consiste en que los gobiernos de las ciudades trabajen con las empresas y la sociedad civil y usen el poder de los datos abiertos con el fin de transformar las contrataciones públicas y ofrecer mejores bienes, servicios y obras públicas para todos.

Los objetivos de una política de contratación abierta son reducir la corrupción, incrementar la competencia, impulsar la eficiencia, asegurar una buena relación costo-beneficio, mejorar la calidad de bienes, servicios y obras públicas, aumentar la integridad y la confianza pública o de los inversores e incorporar la equidad, la dignidad y la sostenibilidad en las contrataciones para mejorar los resultados socioeconómicos y ambientales. En las ciudades, contribuimos a ese objetivo de la siguiente manera:

- reconociendo cómo la contratación pública puede satisfacer mejor las necesidades de las ciudades y los ciudadanos —incluido su papel de impulsar cambios internos y externos más generales— y cómo puede identificar los productos y servicios más adecuados;
- permitiendo la rendición de cuentas y la accesibilidad a través de mecanismos de visibilidad y transparencia más eficaces que estén respaldados por un verdadero empoderamiento y participación: y
- catalizando la innovación y la toma de decisiones impulsadas por datos en las contrataciones para lograr soluciones de servicios públicos y urbanos más efectivas, ágiles, inclusivas y sostenibles.

La contratación abierta puede aplicarse a todos los tipos de contratación, desde la modalidad pública hasta las asociaciones público-privadas, y se extiende a bienes, servicios y obras públicas. Esto es congruente con el rol expansivo de las ciudades. Las ciudades ahora llevan adelante una amplia variedad de iniciativas y programas y son el actor administrativo con el que gran parte de la población mundial tiene contacto más cercano. La contratación abierta es fundamental para cumplir con estas responsabilidades de manera efectiva —desde mejorar la [prestación de servicios de atención de la salud](#) hasta asegurar la [inclusión de género](#) y [en general, afrontar el cambio climático](#) y ofrecer [infraestructura digital](#) y otra [infraestructura de base](#).

1. Aspectos principales de la contratación abierta

La contratación abierta debe abarcar a todo el ciclo comercial gubernamental, desde la planificación, las licitaciones y las adjudicaciones hasta la gestión de los contratos. Esto

incluye definir una experiencia digital accesible para el usuario, incluido el desarrollo de una arquitectura de gobierno abierto y datos abiertos para mejorar la toma de decisiones. A continuación se indican los elementos fundamentales necesarios para maximizar el potencial de la contratación abierta. Cabe señalar que este recorrido no es necesariamente lineal.

1. La ciudad debe identificar inicialmente un punto de ingreso para comenzar el recorrido hacia las contrataciones abiertas, y esto incluye la identificación de problemas y el establecimiento de objetivos, así como desarrollar un proyecto piloto o una prueba de concepto. Implica también analizar los desafíos que se enfrentan en el contexto de la contratación pública para encontrar un “caso de uso” inicial. Puede tratarse de un tema (p. ej., mejorar las oportunidades del mercado para pequeñas y medianas empresas), un área problemática (p. ej., identificar y reducir los riesgos de corrupción) o tareas más específicas (p. ej., conseguir equipos de protección personal o vacunas)³.
2. La contratación abierta requiere la participación inclusiva y genuina de una amplia variedad de actores interesados. La ciudad deberá identificar todos los actores interesados internos y externos. Tienen un papel clave al ayudar a entender el problema o el caso de uso, identificar los datos que sería más conveniente publicar y asegurar que los datos se utilicen para generar mejoras y favorecer una toma de decisiones más eficiente. También debe considerarse la capacidad de datos (y la falta de habilidades) de los actores interesados para que puedan hacer un buen uso de los datos sobre contratación abierta⁴.

Esta participación también incluirá elaborar mecanismos efectivos para la colaboración y la retroalimentación. La colaboración de los actores interesados no es una actividad que se da por única vez. Implica un proceso constante de facilitación, deliberación y reflexión.

Responder a los actores interesados favorece que se establezcan mejores procesos de planificación, contratación y gestión de contratos, y también da como resultado mejores datos que luego generan un círculo virtuoso. Los actores interesados externos se topan con

³ Comenzar con casos de uso ayudará a la ciudad a priorizar qué información y/o datos específicos se necesitan para entender el problema, desarrollar soluciones, plantear argumentos a favor del cambio y medir las mejoras conseguidas, es decir, probar si la ciudad avanza en la dirección correcta. Los [casos de uso de datos de contratación abierta](#) y los casos de uso de [contrataciones abiertas de infraestructura](#) brindan orientación para el desarrollo de casos de uso.

⁴ Esta variedad puede ser expansiva. Por ejemplo, puede incluir proveedores de la industria relevantes, expertos del sector (p. ej., si se trata de comidas escolares, un nutricionista o autoridad de salud gubernamental pertinente), organizaciones comunitarias/cívicas que sean usuarias o se vean afectadas de forma directa por la contratación (p. ej., escuelas u organizaciones de padres), etc. Por ejemplo, se puede leer acerca de cómo la contratación abierta [ayudó a solucionar falencias](#) el programa de alimentación escolar más grande de Colombia, y cómo el proceso ayudó al gobierno de Ucrania a [componer las contrataciones médicas](#) y brindar una atención mejor a los pacientes.

muchas de las dificultades de la contratación pública, como lidiar con procesos poco transparentes y complejos. Esta manera de trabajar asegura que los gobiernos de las ciudades puedan responder a las realidades que experimentan los actores interesados⁵.

3. Hacer un seguimiento, medir y destacar el impacto de la contratación abierta puede asegurar que la reforma sea repetitiva y esté impulsada por el diálogo con los actores interesados externos. Este es el comienzo de un circuito de retroalimentación positiva, que da lugar a otras mejoras, pero también asegura que la toma de decisiones, la elaboración de políticas y otras iniciativas de las ciudades estén impulsadas por datos.
4. Establecer e incorporar una política de contratación abierta requiere una gama más amplia de conocimientos especializados, que incluyen recursos técnicos, financieros y otros recursos humanos. No es necesario que todos estos conocimientos especializados estén disponibles en el ámbito interno. Son varias las funciones que deben cubrirse. Muchas de ellas pueden ser desempeñadas por la misma persona.
 - a. **Conocimientos técnicos** que permitan entender las estructuras de datos en los estándares de datos para las contrataciones abiertas y los datos fuente, y para identificar qué puede mapearse a nivel técnico. Es posible que este tipo de experiencia puedan aportarla funciones similares a las de un analista de negocios, administrador de sistemas, arquitecto de sistemas, analista de datos, gerente de productos, administrador web o ingeniero o desarrollador de software, entre otros.
 - b. **Conocimiento de políticas** para entender las definiciones a las que se hace referencia en los estándares de datos para las contrataciones abiertas, identificar los mapeos correspondientes a la terminología local y detectar dónde podrían necesitarse cambios en las políticas para cubrir brechas en los datos fuente. Un experto en políticas podría ser alguien con formación jurídica o que haya trabajado como responsable de contrataciones para el gobierno.

⁵ Las “vivencias” de los ciudadanos —incluidas micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME)— permiten a las ciudades contratar productos y servicios de empresas locales, que a menudo se encuentran mejor situadas para responder a las necesidades de la ciudad. Los gobiernos municipales también pueden beneficiarse a partir del conocimiento colectivo, al aprovechar a una población mayor que la de su administración, lo cual puede aumentar la capacidad de supervisión y análisis. [‘Serving the Citizens—Not the Bureaucracy’](#) [Al servicio de la ciudadanía, no de la burocracia] explora cómo la contratación pública puede ser un “catalizador significativo del cambio”. De manera más general, Ucrania ha aprovechado la contratación abierta para [reducir la corrupción](#), mientras en Chile, estas herramientas han [reducido los costos de los medicamentos](#). La ciudad de Nueva York también ha hecho una [vasta](#) exploración de la contratación abierta.

- c. **Conocimiento de gestión de proyectos** para entender cómo los resultados del mapeo afectan la implementación y para identificar metas a corto y largo plazo. Funciones similares a las de gerente de proyectos, gerente de prestación de servicios, gerente de implementación o coordinador de programas pueden aportar esta experiencia.
5. De manera similar, la contratación abierta debe incluir un esfuerzo de todas las áreas de la administración. Es posible que también se requieran otras funciones en equipo. Tales funciones pueden incluir:
- a. Un **"campeón interno"** que pueda ayudar con los trámites burocráticos y generar aceptación y/o presión política en las decisiones sobre políticas para que se publiquen y usen datos de contratación abierta, e introducir e implementar reformas que apliquen estos datos para solucionar problemas.
 - b. Un **experto en contrataciones**, que identificará si los datos que se pretenden publicar en un estándar de datos abiertos para las contrataciones existen como tales. Debe estar familiarizado con el funcionamiento —y las dificultades— de las contrataciones públicas en el ámbito gubernamental. Debe conocer la legislación y los procedimientos en materia de contratación.
 - c. Uno o varios **usuarios modelo** que representen las necesidades de los usuarios de datos (y los beneficiarios y partes interesadas en general⁶) a lo largo del proyecto. Puede ser un miembro del equipo interno, un socio externo o un representante de partes interesadas externas.
 - d. Un **experto en asuntos legales**, que puede participar en la aprobación de datos abiertos o de procesos y políticas de contratación. Según la administración, y los requisitos normativos y de políticas, puede ser un asesor legal o un director de datos más general.

⁶ Los beneficiarios en general pueden incluir a empresas interesadas en contar con sistemas de contratación mejores o más eficientes para poder participar eficazmente en las licitaciones. Otros actores interesados — como organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación— también pueden usar estos datos para determinar si, en la práctica, hay efectivamente competencia leal en el mercado.

6. Esta política requerirá, en primera instancia, un respaldo claro de las autoridades municipales y ejecutivas electas a fin de generar un entorno propicio para las políticas, los procesos y los mecanismos indispensables para poder avanzar⁷.
7. La contratación abierta necesita datos abiertos, y generar estos activos también es una tarea considerable para las ciudades, puesto que en la administración de una ciudad hay distintas divisiones, organismos, oficinas y equipos que suelen reunir y almacenar datos de manera diferente. Un buen punto de partida es elaborar un mapa general de sistemas y datos comunes a toda la administración, con indicación de qué datos ya tienen carácter abierto. También puede identificarse el nivel de interacción, aceptación y colaboración de los titulares de datos⁸.
8. Los datos abiertos son datos en formato legible por máquinas, estandarizados y de libre uso y reutilización. Para la contratación abierta, hay estándares de datos establecidos que describen cada aspecto de un contrato: los Estándares de Datos para las Contrataciones Abiertas. Incluyen datos sobre la organización que gestiona un determinado contrato, o la duración de una licitación o proyecto. Para incorporar estos estándares en la administración puede ser necesario comenzar primero con un solo departamento, oficina o, incluso, equipo, y luego dar mayor escala a este esfuerzo para extenderlo a toda la administración⁹.
9. La creación de una infraestructura de datos abiertos puede precisar un cambio organizativo de gran alcance. Esto incluye promotores dentro de una administración que

⁷ También puede haber una participación más amplia. Por ejemplo, en EE. UU., existe un interés cada vez mayor de los departamentos u organismos de desarrollo económico de formar parte de esta tarea o liderarla. Si bien la contratación no suele estar en manos de esas organizaciones, estas agencias por lo general cuentan con divisiones de negocios, asistencia técnica u otras funciones relevantes.

⁸ Esta información puede mantenerse en varios sistemas diferentes, y es posible que no haya un sistema estructurado para su administración. Algunas de las consideraciones más importantes son identificar cuánta información hay disponible con carácter de datos estructurados (es decir, campos individuales, en vez de texto libre) y confirmar si hay restricciones con respecto al acceso a los datos o los documentos que los acompañan. Las plantillas de [Contratación Abierta](#) y de [Contrataciones Abiertas de Infraestructura](#) ayudan a las ciudades en la tarea de mapear los datos que estén disponibles.

⁹ El ["Open Data Handbook"](#) [Manual sobre datos abiertos] brinda pautas, estudios de casos y recursos a los gobiernos y la sociedad civil acerca de "el qué, el porqué y el cómo" de los datos abiertos. Los estándares de datos para las [Contrataciones Abiertas](#), las Contrataciones Abiertas [de Infraestructura](#) y las Contrataciones Abiertas para [Asociaciones Público-Privadas](#) también aportan información técnica respecto de la implementación de este tipo de contrataciones.

impulsen estas conversaciones y cambios; educación y aceptación; y financiamiento y recursos¹⁰.

10. La ciudad también debe concentrarse en publicar datos de manera sistemática para que haya un proceso de aprendizaje y avance continuo. Comenzar el proceso de contratación abierta puede ser el paso más difícil, y continuar publicando datos es fundamental para mantener este compromiso y esta dirección iniciales. Será preciso adoptar un enfoque de gestión de proyectos para encarar esta reforma. Recomendamos comenzar de a poco para entender dónde se tiene influencia e impacto. Sin embargo, es necesario seguir avanzando a pesar de la complejidad de la tarea o la falta de apoyo.

2. Relación con políticas, estrategias e iniciativas generales de la ciudad

La contratación abierta no consiste solamente en hacer que las contrataciones sean más eficaces y transparentes. Construir estas estructuras en una ciudad puede tener efectos multiplicadores positivos y de mayor alcance para todas las áreas de un gobierno, y sobre todo para los ciudadanos.

1. Los esfuerzos en materia de contratación abierta deben concentrarse en lograr resultados clave y conseguir impacto; incluyendo los programas prioritarios del gobierno de la ciudad. Por ejemplo, la contratación abierta puede ser el catalizador de iniciativas de asociación e innovación con el sector privado, al poner de manifiesto los beneficios de colaborar con una entidad del sector público que actúa con transparencia y rendición de cuentas. Es más probable que las empresas presenten ofertas en las licitaciones si consideran que existe un contexto de competencia justa. Esto aumenta las probabilidades de que las ciudades adquieran los mejores productos y servicios para sus ciudadanos¹¹.

2. La contratación abierta es un instrumento fundamental en el campo de las finanzas públicas, y tiene un impacto considerable en procesos más tradicionales dentro de una ciudad. Esto incluye la gestión financiera, la gobernanza y las contrataciones en general. Con respecto a esto último, los procesos de contratación pueden profesionalizarse, el

¹⁰ Ver la ["Política Modelo" de Datos Abiertos](#) de la Alianza de Ciudades Inteligentes del G20 del Foro Económico Mundial para acompañar a su ciudad en este recorrido.

¹¹ En Colombia, el gobierno utilizó la contratación abierta para [fomentar las licitaciones competitivas](#) y reducir las instancias de adjudicación directa. Otro ejemplo es el resultado satisfactorio de la contratación abierta en la ciudad de Nueva York, que incluyó formar una [alianza estrecha](#) con los proveedores.

papel catalizador de las contrataciones puede reconocerse y el proceso de contrataciones puede ser mejor integrado en las actividades, políticas y procesos de la ciudad¹².

3. La contratación abierta puede integrarse en la estrategia de gobierno abierto de una ciudad para ayudar a los gobiernos, empresas y ciudadanos a entender cómo las ciudades responden a los problemas y si las soluciones son efectivas. Los datos de las contrataciones pueden utilizarse para identificar comportamientos posiblemente problemáticos o para promover una mayor investigación y adhesión a mejores prácticas. La contratación abierta también puede ayudar a las ciudades a estar más cómodas con la “apertura” de procesos internos¹³.

4. La contratación abierta puede considerarse parte de estrategias más amplias para obtener resultados económicos, sociales y ambientales. Por ejemplo, las micro, pequeñas y medianas empresas suelen tener dificultades para desenvolverse en sistemas de contrataciones complejos y anticuados y, en tal sentido, las empresas propiedad de mujeres son proveedoras de apenas el 1% de las compras de los gobiernos nacionales. La contratación abierta puede ayudar a identificar estas disparidades para reducir los desequilibrios o desigualdades¹⁴.

5. La contratación abierta debe considerarse al planificar casos de uso y temas específicos, incluido la infraestructura¹⁵. La infraestructura —que comprende desde

12 La ciudad de Santiago, en Chile, también ha alineado algunos procesos de contratación [con reformas gubernamentales más amplias](#).

13 La [guía](#) “Red Flags for Integrity” [Alertas de integridad] ofrece pautas para que las ciudades y los gobiernos desarrollen una cultura sistémica con el foco puesto en la apertura y la integridad, e incluye una lista de [indicadores](#) para identificar oportunidades de cambio.

14 La ciudad de Cali, en Colombia, empleó procesos de digitalización de las contrataciones y adquisiciones para [promover objetivos de equidad](#). En una decisión totalmente innovadora, el gobierno aprobó una ley para incluir una “cláusula social” en algunos de los contratos municipales. La cláusula exige que, al menos, el 10 % del personal de un proveedor sean mujeres que son sostén del hogar. Esto permitiría que se creen empleos para las mujeres en sectores que, tradicionalmente, han estado dominados por hombres, como la seguridad, los servicios tecnológicos y el mantenimiento de inmuebles. De manera similar, en Birmingham, Alabama, 13 de los empleadores más importantes de la ciudad —y el gobierno de la ciudad— [publican información sobre sus resultados](#) en la contratación de empresas que son propiedad de mujeres y de minorías. Open Contracting Partnership también ha desarrollado una guía más amplia sobre [Cómo empoderar a empresas lideradas por mujeres y lograr una mayor inclusión en la contratación pública](#).

15 Ver, por ejemplo el [trabajo](#) de los Ministerios de Educación y Salud de Malasia para evaluar y determinar de manera más precisa cuáles serían las mejores ubicaciones para las escuelas y los centros de salud, que combina datos de contrataciones con

carreteras hasta hospitales e infraestructura digital— es una fuente importante de inversiones para una ciudad. Sin embargo, algunos desafíos en este sentido incluyen ineficiencias y mala administración de los proyectos e inversiones en infraestructura. La contratación abierta puede abordar esas dificultades^{16 17}.

6. La contratación abierta debe utilizarse para la gestión de asociaciones público-privadas (*public-private partnerships*, PPP) con fines de prestación de servicios. Las PPP pueden ser complejas, y para que tengan éxito se requiere transparencia y rendición de cuentas. Mediante el proceso de contratación abierta, la ciudad puede hacer accesibles documentos e información clave para que las PPP logren resultados positivos para los gobiernos locales, las empresas y los ciudadanos¹⁸.

7. La contratación abierta puede ser un punto de partida tangible y accesible para iniciativas más amplias sobre datos abiertos. A su vez, la contratación abierta puede contribuir a una mejor definición de políticas y planificación en las ciudades. Los datos pueden utilizarse para realizar estudios de la relación calidad-precio, análisis comparativos y predicciones.

3. Gobernanza y proceso para la rendición de cuentas y el cumplimiento

Un aspecto central de la contratación abierta es favorecer que las adquisiciones y los contratos públicos generen mejores resultados. Para conseguir estos resultados se requiere un proceso de gobernanza con una expansión y rigurosidad similares. Sin embargo, es importante reconocer que el cambio puede ser arduo y que es posible que el avance no sea lineal. Son pocas las organizaciones que producen datos “perfectos” desde el inicio, y puede

datos de capacidad y utilización, y cómo Honduras está [utilizando](#) la contratación abierta para proporcionar información detallada sobre los riesgos ambientales que plantean los proyectos de infraestructura propuestos.

16 Algunos recursos útiles son el [folleto](#) Open Contracting for Infrastructure (OC4IDS) [Contrataciones Abiertas de Infraestructura (OC4IDS)] y la [Documentación del estándar OC4IDS](#). Ver también cómo la ciudad de Buenos Aires está [utilizando](#) la contratación abierta para conseguir mayor eficiencia y coordinación en los diferentes organismos de gobierno y reducir las quejas de los ciudadanos relacionadas con proyectos de infraestructura.

17 En el estado mexicano de Nuevo León, los diálogos semanales entre diversos actores interesados [ayudaron](#) a los responsables de la toma de decisiones del gobierno a implementar reformas sumamente necesarias para las políticas y prácticas de contratación en proyectos de infraestructura.

18 Open Contracting Partnership ha desarrollado un [modelo de datos estructurado](#) para presentar información sobre proyectos de asociaciones público-privadas. Ver también cómo la política sobre datos abiertos de la ciudad de San José incluye [requisitos técnicos detallados](#).

pasar tiempo hasta que este enfoque basado en datos mejore los procesos y resultados. De manera similar, las nuevas políticas y procesos deben integrarse en las prácticas, e incorporarse en la legislación pertinente.

1. Cuando sea posible, las ciudades deben trabajar con los gobiernos nacionales para consagrar protecciones y principios claros de la contratación abierta en la legislación. Esto puede incluir recurrir a las mejores prácticas establecidas a nivel de la ciudad. Lo ideal es que estos principios estén concentrados en una única ley general¹⁹.

Las ciudades no siempre pueden contribuir a definir la legislación de manera directa. En estos casos, puede ser particularmente valioso hacer públicos compromisos claramente definidos y con plazos concretos, por ejemplo, en forma de reglamentaciones, directrices u otros instrumentos de políticas. Tales compromisos también son importantes incluso cuando las ciudades no pueden incidir en la legislación que se adopte²⁰.

2. Como punto inicial para obtener el máximo provecho de la contratación abierta, la ciudad debe comprometerse a realizar publicaciones de datos regulares y oportunas, y apuntar a que la publicación sea en tiempo real. Puede ser útil establecer una “política de publicación” y elaborar procesos para que la publicación de datos sea lo más sencilla posible. La publicación periódica y sistemática de datos es de especial importancia para corregir el rumbo durante la prestación o implementación de productos o servicios²¹.
3. Los esfuerzos en materia de contratación abierta también pueden complementar, perfeccionar y amplificar las leyes, procedimientos y prácticas locales vigentes sobre contratación. La ciudad debe procurar identificar oportunidades para actualizar los marcos legales —y las leyes, normas y reglamentaciones administrativas anteriores— siempre que sea posible, a efectos de consagrar los principios y procesos de la contratación abierta. Estos cambios podrían hacerse cuando se renueven o actualicen los sistemas de contratación digitales, o capitalizando el impulso o la oportunidad

¹⁹ Ver ejemplos de Buenos Aires, Malauí y Sri Lanka al final de esta política.

²⁰ La [guía](#) “Designing Open Contracting Commitments” [Diseño de compromisos de contratación abierta] y la [ficha informativa](#) son buenos puntos de partida, incluida esta [nota](#) específica para diseñar compromisos de contratación abierta relacionados con proyectos de infraestructura. También se pueden consultar pautas para formular legislación [aquí](#).

²¹ Esto favorecerá una publicación proactiva, orientada al usuario final, y estos usuarios tendrán más probabilidades de utilizar y reutilizar los datos. Si una ciudad ya publica otros datos abiertos o contenido abierto, es posible que haya un estándar o una política preexistente sobre el tema. [Aquí](#) se pueden encontrar pautas para elaborar una “Política de publicación”. Al final de esta política se pueden encontrar ejemplos de políticas de publicación.

generados por nuevas regulaciones u otros cambios regulatorios. Sin embargo, el afán de velocidad no debe sustituir la rigurosidad²².

4. Contar con líderes políticos de alto nivel que transmitan una señal clara a favor de la contratación abierta es crucial para que haya una implementación continua y para que se den reformas que resistan el paso del tiempo²³.

La contratación abierta no existe en forma aislada. Responderá a normas más generales —y les dará forma—, incluso en el contexto de las iniciativas de gobierno abierto y datos abiertos. Al implementar la contratación abierta y promover la contratación pública que sea “de diseño abierto”, inclusiva e innovadora, las ciudades pueden predicar con el ejemplo, ayudar a afianzar nuevas normas locales e influir en el cambio en los niveles nacional y regionales, “de abajo hacia arriba”.

La contratación abierta también requiere adoptar una modalidad de trabajo abierta e inclusiva con los actores interesados, que busque su participación. Esta colaboración con los usuarios, y otros actores interesados debe utilizarse para darle un marco al enfoque de contratación abierta y para identificar y medir el éxito. También identificará qué otras características de la publicación son importantes, como de dónde podrían provenir los datos, cómo pueden combinarse con otras fuentes para aportar información, y cómo deberían compartirse. Los “usuarios” de estos datos pueden ser variados, y comprenden desde empresas del sector privado que responden a las licitaciones, hasta ciudadanos particulares²⁴.

5. Los circuitos de retroalimentación son fundamentales para cerciorarse de que los datos abiertos publicados satisfagan las necesidades de los usuarios internos y externos, y para identificar áreas de mejora. La ciudad debe desarrollar procesos que puedan ayudar a impulsar mejoras para la contratación pública; estos pueden incluir canales de consulta, mecanismos de presentación de quejas, procesos de monitoreo

²²El uso de procedimientos de contratación de emergencia durante la pandemia de COVID-19, por ejemplo, [en algunos casos dio lugar a peores resultados de contratación y a falta de supervisión debido a que los contratos no se publicaban](#).

²³ Ver, por ejemplo, el [compromiso](#) del G7 respecto de la contratación pública abierta y participativa y el [compromiso](#) del G20 con los estándares de datos para las contrataciones abiertas (incluido para infraestructura). Forjar esos compromisos requiere de amplias iniciativas de incidencia. Para obtener ayuda a lo largo de este recorrido, consulte Open Contracting Advisory [Primer](#) [Guía básica de asesoramiento sobre contratación abierta] y Open Contracting Advocacy [Toolkit](#) [Conjunto de herramientas de incidencia sobre contratación abierta] de Hivos.

²⁴ Los estudios de casos pueden ser un recurso útil para impulsar la colaboración. Ver, por ejemplo, los [estudios de casos](#) de la serie sobre monitoreo de contrataciones de Open Contracting Partnership, un [conjunto](#) de casos de uso más generales e [indicadores](#) para medir el éxito.

y mecanismos de supervisión. Cuando sea posible, estos mecanismos de retroalimentación [deben permitir la interacción directa](#) entre la ciudad y el grupo que brinda los comentarios y observaciones. La ciudad puede aprovechar los canales principales de denuncia ciudadana —lo que incluye a concejales y políticos locales, grupos de residentes, organizaciones de la sociedad civil y otros— para cerciorarse de que los ciudadanos conozcan las iniciativas de contratación abierta y participen en ellas²⁵.

6. La ciudad debe documentar y comunicar activamente el progreso conseguido. En particular en las primeras etapas de una reforma, dar a conocer los logros puede aplacar a los escépticos y generar apoyo para el programa entre los principales actores, las partes interesadas y el público. También puede identificar qué funciona y qué no. De manera más general, la comunicación activa puede fomentar la buena voluntad en una administración y fortalecer las iniciativas. Es fundamental que exista comunicación interna en el gobierno, más allá del equipo que lleva adelante el proyecto. La comunicación externa también es importante.

Las historias que suelen tener más posibilidades de cosechar apoyos para la contratación abierta ofrecen tanto pruebas contundentes como ejemplos de la vida real acerca de cómo la contratación abierta puede redundar en mejoras en la vida de los ciudadanos. A las ciudades más pequeñas, o aquellas que tengan dificultades para ganar aceptación inicial, les puede resultar difícil destinar recursos a estas tareas; sin embargo, pueden tener efectos multiplicadores importantes y positivos implementando la contratación abierta²⁶.

7. La ciudad debe formular un enfoque sólido de monitoreo y evaluación, que incluya identificar indicadores clave, con aportes de los actores interesados internos y externos. Esto requiere identificar casos de uso relevantes y desarrollar [indicadores adecuados](#)²⁷. De manera más general, la ciudad también podría llevar a cabo un [análisis](#) del funcionamiento del mercado de las contrataciones.

Las mediciones y el aprendizaje continuo deben ser una prioridad desde el comienzo. La contratación abierta combina una reforma importante con la necesidad de empezar, de a

²⁵ Ver, por ejemplo, el papel que desempeñaron los ciudadanos en la [mejora](#) de la gestión de las inundaciones en Taiwán, y cómo los ciudadanos pueden enviar actualizaciones y observaciones en tiempo real sobre proyectos de infraestructura en [Honduras](#).

²⁶ Por ejemplo, el Banco Mundial publicó un [paquete de herramientas](#) para la comunicación de reformas estratégicas que incluye un estudio de caso sobre reformas en las contrataciones en Filipinas.

²⁷ [Aquí](#) puede encontrar orientación relevante, incluso para [proyectos de infraestructura](#)

poco, a generar políticas y procesos. Esto incluye aspectos de gobernanza, como la experimentación, la creación de pruebas de concepto, el abordaje de temas en profundidad, áreas delicadas, problemas o casos de uso, y luego llevar esto a mayor escala.

4. Interacción con el ecosistema para la generación de confianza y creación de valor

El proceso de contratación abierta debería ser sencillo, accesible e inclusivo en todas sus etapas, y diseñarse con el aporte de usuarios de todos los sectores del gobierno, las empresas y la sociedad civil para maximizar la participación, la integridad y la eficiencia. Compartir interna y externamente las enseñanzas extraídas también es un componente importante en la creación de un espacio para que los demás aprendan a partir de este ejemplo. A su vez, puede ser una oportunidad para dar reconocimiento a todas las personas y organizaciones que tuvieron un papel en la creación de una contratación más justa para todos y que sea más receptiva a la demanda.

1. La interacción temprana con los actores interesados externos, para entender qué cuestiones quieren resolver mediante la contratación abierta, es importante. Para la mayoría de las ciudades no es viable empezar a publicar cientos de campos de datos. En lugar de eso, si se pregunta a los usuarios finales cuáles son sus necesidades se podría priorizar la publicación completa y congruente de campos de datos relevantes.
2. Durante el [mapeo de las políticas y procesos de contratación existentes](#), la ciudad podría identificar lagunas en los datos capturados o divulgados por los sistemas. En esos casos, la ciudad debe interactuar con los usuarios de datos para considerar si estos datos deben recopilarse y publicarse.
3. A su vez, este proceso debe ser iterativo y comprender un diálogo continuo con el sector privado, la sociedad civil y otros socios importantes. La ciudad debe definir casos de uso claros respecto de los datos publicados, en colaboración con estos actores, para contribuir a impulsar el desarrollo, la implementación y el éxito de la contratación abierta. Una estrategia de incidencia puede contribuir a orientar este trabajo, sobre todo la aceptación por parte de los actores interesados²⁸.
4. Los beneficios más generales de la contratación abierta dependen de que el ecosistema local haya sido dotado de las herramientas necesarias para usar los datos

²⁸ Vea la [guía](#) de Open Contracting Partnership sobre planificación, comunicación e implementación de proyectos de reforma exitosos en el área de la contratación pública, y este [estudio separado](#) que analiza cómo los actores interesados utilizan los datos de contratación.

abiertos. Es posible que la ciudad deba colaborar con los sectores antes mencionados para lograrlo. Los esfuerzos podrían incluir herramientas de apoyo, servicios de asistencia técnica y otros recursos. De manera similar, también es importante cerciorarse de que el público tenga conocimientos digitales y de datos. Esto podría incluir el uso de un lenguaje claro, infografías, visualizaciones, etc.

5. A partir de aquí, la ciudad puede desarrollar planes de reforma integral que produzcan cambios transformadores. A menudo, esto implica unificar múltiples áreas de la contratación pública bajo una única estrategia general, como se describe arriba en el punto “2. Relación con políticas, estrategias e iniciativas generales de la ciudad”.

5. Medidas técnicas para apoyar la contratación abierta

La contratación abierta requiere una serie de procesos subyacentes. El compromiso con la publicación mediante estándares de datos abiertos es esencial. La ciudad también debe confirmar su capacidad interna para generar herramientas de software y servicios. Si cuenta con esta capacidad, el equipo además debe tener experiencia en el trabajo con sistemas de software de fuente abierta. La capacidad técnica de los actores interesados externos también debe definir las consideraciones y decisiones técnicas.

1. El Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (*Open Contracting Data Standard*, OCDS) y el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas de Infraestructura (*Open Contracting for Infrastructure Data Standard*, OC4IDS) son la base para una contratación abierta sostenible. Pueden implementarse de diferentes maneras: desde incluir el resultado del OCDS en la especificación dada a un contratista, hasta usar resultados de datos existentes para generar “analistas de datos” que publicarán según los estándares exigidos. Independientemente de cuál sea el método, deben utilizarse estándares de datos abiertos²⁹.
2. Una vez que la ciudad haya identificado todas las fuentes de datos relevantes y los elementos de datos relacionados, el siguiente paso es mapear cada elemento a un campo de datos estandarizado ya sea en el OCDS (para datos detallados a nivel de proceso de contratación) o el OC4IDS (para datos a nivel de proyecto de infraestructura y resúmenes

²⁹ Consulte [aquí](#) una guía para implementar el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS) y [aquí](#) la guía para implementar el OCDS para proyectos de infraestructura (los Estándares de Datos para las Contrataciones Abiertas de Infraestructura (OC4IDS)).

de procesos de contratación relacionados). Esta información puede mantenerse en varios sistemas, y es posible que directamente no se administre en un sistema estructurado³⁰.

3. La ciudad también debe mapear los sistemas, herramientas y procesos existentes involucrados en el proceso de contratación. Esto será importante para definir la arquitectura de la contratación abierta, que debe satisfacer las necesidades identificadas en las actividades de diseño iniciales de la contratación abierta. Estas serán algunas de las principales consideraciones:

- a. Si los sistemas existentes pueden actualizarse, o si es necesario crear sistemas nuevos.
- b. La cantidad y naturaleza de las fuentes de datos.
- c. Los recursos técnicos disponibles para la ciudad, como capacidades de almacenamiento y tratamiento. Esto incluye la disponibilidad de personal técnico para mantener sistemas nuevos y actualizados,
- d. Con qué frecuencia se actualizarán los datos (esto también podría incluir la disponibilidad y accesibilidad de datos) y
- e. Cómo los usuarios ubican las recopilaciones de publicaciones y registros en las que tienen interés.

Hay una serie de enfoques diferentes para implementar un proceso de contratación abierta. Estos varían desde un único sistema —en el que todas las etapas del proceso de contratación se gestionan dentro de una única plataforma de software— hasta múltiples sistemas, así como un estrato de intermediarios de datos para extraer y combinar datos de distintas fuentes y sistemas. No hay una única solución “ideal”, puesto que depende del contexto y la capacidad de la ciudad.

4. Si la ciudad no cuenta actualmente con la capacidad de introducir una solución completa de contratación abierta, las herramientas de recopilación de datos existentes pueden actualizarse y utilizarse para cubrir las necesidades locales, y para comenzar a elaborar un flujo de trabajo de recopilación y publicación de datos³¹. Con independencia

³⁰ Para ayudar a las ciudades en este ejercicio, pueden resultar útiles la [plantilla de mapeo](#) del OCDS y la [plantilla de mapeo](#) del OC4IDS.

³¹ Si necesita recopilar datos estructurados, pero no tiene la capacidad de crear un sistema de TI, puede considerar la posibilidad de [reutilizar una herramienta de recopilación de datos con la que ya se cuente](#). Estas herramientas ofrecen menos posibilidades

de cuál sea la arquitectura del sistema, o la complejidad del proceso, la ciudad debe revisar con regularidad si los datos que recopila siguen cumpliendo con los estándares de datos para las contrataciones abiertas³².

5. La ciudad también debe apuntar a preparar los procesos técnicos para el futuro cuando sea posible. Esto incluye el supuesto de que en el futuro se realicen análisis basados en inteligencia artificial (IA) de documentos de presupuesto que puedan aplicarse a la implementación de la contratación abierta. Para aprovechar estas herramientas será preciso adherir al estándar de datos para las contrataciones abiertas.

6. Puesta en práctica

Para una ciudad, la contratación abierta es un camino por recorrer. Incluye desde desarrollar habilidades e infraestructura de datos abiertos, hasta forjar colaboraciones dentro y fuera de la administración de la ciudad. La máxima según la cual “lo perfecto es enemigo de lo bueno” no debe seguirse. Se debe trabajar con actores interesados para generar confianza y superar los obstáculos que impiden compartir lo que, a primera vista, podría considerarse información financiera y operativa confidencial. La apertura y la divulgación conducen a mejores resultados para las ciudades y la ciudadanía. El Servicio de Asistencia Global para las Contrataciones Abiertas está disponible para asistir con la publicación o el uso de datos del OCDS y/o OC4IDS, y para contribuir al desarrollo continuo de los estándares. Si se prevé publicar o usar datos del OCDS o el OC4IDS, el Servicio de Asistencia Global está a disposición para ofrecer colaboración:

- Ayudándole a identificar estrategias para convertir datos de sus sistemas existentes a OCDS u OC4IDS
- Sugiriendo herramientas y servicios existentes que pueden ayudarle a publicar o usar los datos del OCDS o el OC4IDS
- Proporcionando orientación para el mapeo de sus estructuras de datos de acuerdo con el OCDS o el OC4IDS
- Brindando comentarios sobre los archivos de datos preliminares y comprobando la estructura de sus datos

de personalización que un sistema de TI diseñado a medida, pero pueden igualmente brindar una vía inicial y rápida para recopilar y publicar datos en el formato del OCDS.

³² La Herramienta de Revisión de Datos de Open Contracting Partnership permite verificar que sus datos del OCDS sean acordes con el esquema, corroborar contenido clave de sus datos para evaluar la calidad de los datos y acceder a sus datos en diferentes formatos (hoja de cálculo y JSON) para permitir una revisión más exhaustiva: <https://standard.open-contracting.org/review/>

El Servicio de Asistencia está disponible en inglés y español. A través del financiamiento de Open Contracting Partnership, esta ayuda se ofrece sin cargo.

Definiciones

Estándares de datos: definen la estructura y el significado de los datos a fin de resolver ambigüedades y ayudar a los sistemas y las personas a interpretarlos.

Contratación abierta: consiste en publicar y usar información sobre contratación pública que sea abierta, accesible y oportuna para que los ciudadanos y las empresas se involucren en la solución de problemas y el logro de resultados. Estos resultados incluyen mejorar la eficiencia, eficacia e integridad de un sistema de contratación pública.

Datos abiertos: son datos que cualquier persona puede utilizar, modificar y compartir libremente para cualquier fin. Esto requiere que los datos sean accesibles y se encuentren en un formato legible por máquinas, y que se conceda permiso para su reutilización.

Agradecimientos

Responsable

Bernadine Fernz, directora de Infraestructura de Open Contracting Partnership

Miembros del grupo de trabajo:

Shreya Basu, subdirectora de Open Government Partnership

Tim Chapman, director de Infraestructura de Arup

Dan Dowling, director de Ciudades y Sostenibilidad de PWC

Jennifer Geiling, subdirectora de la Oficina de Servicios de Contratación de la Alcaldía de la Ciudad de Nueva York

Rory Moody, asesor de ciudades de la Oficina de Asuntos Exteriores, Commonwealth y Desarrollo

George Ofori, vicepresidente (Consejo Consultivo) de CoST - Iniciativa de Transparencia en Infraestructura

Calum Handforth, asesor (Salud Digital y Ciudades Inteligentes) del Centro Global de Tecnología del PNUD

Colaboradores y revisores

Rafa García Aceves, director de Contrataciones Públicas de Transparencia Internacional

Kailey Burger, directora general (Government Performance Lab) de Harvard Kennedy School

Michael Canares, experto en Monitoreo y Evaluación

Elena Hoffnagle, subdirectora (Government Performance Lab) de Harvard Kennedy School

Javier Irigaray, director general de Gobierno Abierto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Thomas Michel, facilitador de Desarrollo Económico en la Ciudad de Newcastle, Australia

Florencia Romano, subsecretaria de Calidad Institucional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Anil Sawney, director de Infraestructura del *Royal Institute of Chartered Surveyors*

Jimena Zaga, jefa de personal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Open Contracting Partnership y el Grupo de Trabajo de la **Alianza Global de Ciudades Inteligentes del G20 del Foro Económico Mundial**.

Otros recursos

- “Rompiendo los mitos sobre la confidencialidad en las contrataciones públicas” de Open Contracting responde a los diez argumentos más comunes en contra de hacer pública la información sobre las contrataciones: <https://www.open-contracting.org/resources/mythbusting-confidentiality-public-contracting/>
- Guía Rápida para las Contrataciones Abiertas - 15 estrategias para una contratación pública abierta, mejor y más justa: <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2021/11/OCP-Quickstart-Guide-Spanish.pdf>
- Reglamento del Gobierno de Ucrania sobre los conjuntos de datos que deben publicarse en forma de datos abiertos: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>
- Política de Publicación del gobierno del condado de Makueni (Kenia): <https://opencontracting.makueni.go.ke/portal/publication-policy>
- Política de Publicación del Servicio Comercial de la Corona (Reino Unido): <https://www.gov.uk/government/publications/open-contracting>
- Legislación sobre infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires, con especial hincapié en la contratación abierta para proyectos de infraestructura: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6246.html#:~:text=Ley%206246%20%2D%20Obra%20P%C3%BAblica%20%2D%20Contrataciones%20%2D%20R%C3%A9gimen&text=Art%C3%ADculo%201%C2%B0.,o%20ejecuten%20en%20la%20Ciudad>
- Ley de Contrataciones Públicas y Enajenaciones del Gobierno de Malawi, como ejemplo de la incorporación de los pilares de la contratación abierta: <https://www.ppda.mw/wp-content/uploads/2021/06/Public-Procurement-Regulations-2020.pdf>
- Pautas de Contratación del Gobierno de Sri Lanka, con inclusión de los Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (Capítulo 14): http://www.documents.gov.lk/files/egz/2019/10/2144-68_E.pdf

Estudios de casos

- Apolitical: [How Mexico City levelled its procurement playing field](#)
- Apolitical: [How to reform contracting in four steps: make it open, transparent and results-driven](#)
- Digital Buying Guide: [Buying in the open: renewing Mexico City's cycle hire scheme](#)
- Hivos: [How easy it is to participate in procurement, including CDMX](#)
- Medium: [How open contracting helped fix Colombia's biggest school meal program](#)
- Open Contracting Partnership: [Compras transparentes y rápidas: cómo la contratación abierta ayudó a Lituania en su respuesta al coronavirus](#)
- Open Contracting Partnership: [Ejemplo de gobierno local: Cali utiliza la contratación abierta para crear puestos de trabajo destinados a madres cabeza de hogar](#)
- Open Contracting Partnership: [De los datos abiertos a la mejora del trabajo en equipo: impulsando la eficiencia con BA Obras](#)
- Open Contracting Partnership: [Mapa de reparaciones anticorrupción: La aplicación móvil que ayuda a que a los residentes verifiquen los proyectos de adquisiciones](#)

Acerca de la Alianza Global de Ciudades Inteligentes del G20

Creada en junio de 2019, la Alianza Global de Ciudades Inteligentes del G20 sobre Gobernanza Tecnológica reúne a los gobiernos municipales, regionales y nacionales, a los socios del sector privado y a los residentes de las ciudades en torno a un conjunto compartido de principios para el uso responsable y ético de las tecnologías de las ciudades inteligentes. El Foro Económico Mundial, la Organización Internacional para la Cooperación público-privada, actúa como secretaria de la Alianza.

A través de la Alianza, expertos globales del gobierno, socios del sector privado y la sociedad civil, están recopilando y analizando políticas de todo el mundo para identificar políticas modelos necesarias para ciudades inteligentes y éticas exitosas.

Puede encontrar más políticas modelo y más detalles sobre la Alianza en:

<https://globalsmartcitiesalliance.org/>

Foro Económico Mundial
91–93 route de la Capite
CH-1223 Cologny/Ginebra
Suiza

Tapa: Forum Stock Images

Las perspectivas expresadas no reflejan necesariamente la opinión de todos los colaboradores o del Foro Económico Mundial.