



Nota de Orientación: 7

Diseño del Proceso de Aseguramiento

Introducción

El objetivo del CoST es aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los proyectos de construcción, financiados con fondos públicos. Tal como lo explica la nota de orientación 6, el núcleo del CoST es la divulgación pública de la información de los proyectos de construcción financiados con fondos públicos. Para que la transparencia sea eficaz en el logro de una mejor rendición de cuentas en el gobierno, los interesados tienen que ser capaces de entender la información divulgada y de identificar temas de interés o inquietudes potenciales. El proceso de aseguramiento del CoST ayuda a lograr esto mediante la interpretación de la información divulgada y la entrega de mensajes clave para el público.

Esta Nota de Orientación proporciona los pasos para el diseño de un proceso de verificación que puede ser adaptado al contexto local - ver Recuadro 1 para un ejemplo de Guatemala. Consiste en una serie de pasos básicos que son esenciales para el proceso de aseguramiento y una serie de pasos opcionales a considerar.

Recuadro 1: Manual de Aseguramiento de Guatemala

El Equipo de Garantía de Guatemala ha elaborado un manual para los requisitos de divulgación y de aseguramiento diseñado para adaptarse al contexto guatemalteco. El manual se basa en que el equipo de aseguramiento adopte las siguientes medidas sobre una muestra de proyectos:

- Revisar Guatecompras (sitio web de adquisiciones del Gobierno) para ver si las entidades de adquisiciones han facilitado la información requerida.
- Solicitar la información adicional que el CoST requiere para la divulgación por parte de las entidades de adquisiciones.
- Llevar a cabo una visita a las instalaciones para entrevistar al personal del contratista, para verificar la información divulgada y supervisar la construcción de acuerdo a especificaciones, programa y progreso económico.
- Analizar la información divulgada para identificar temas de interés para el público.
- Elaboración de un informe que resuma la cobertura de la divulgación, identificar problemas de rendimiento generales a través de la muestra de proyectos y poner de relieve los puntos de interés específicos para los proyectos individuales.

El Proceso de Aseguramiento del CoST tiene tres objetivos:

- Supervisar que las entidades de adquisiciones cumplan con el Requisito provisional de información (IDR) / requisito de divulgación formal (FDR)¹, en cuanto a la integridad y exactitud de la información divulgada.
- Resaltar temas de potencial inquietud que son revelados por la información divulgada. Esto se refiere a proyectos individuales, así como las inquietudes comunes sobre rendimiento, a través de las entidades de adquisiciones participantes.
- Si procede, llevar a cabo una revisión más detallada de una muestra de proyectos o remitir los proyectos de interés a una autoridad independiente.

El proceso de aseguramiento será diseñado, y por lo general probado, durante el período de arranque. Este proceso por lo general es realizado por un equipo de aseguramiento independiente designado por el grupo multisectorial (MSG). Sin embargo, para evitar la duplicación, el proceso de diseño debe identificar si alguno de estos objetivos ya son responsabilidad de las organizaciones existentes o se



Fotografías cortesía de Ingenieros contra la pobreza y Banco Mundial.

¹ El requisito de divulgación formal (FDR) es la base administrativa o legal que establece los requisitos para que las entidades de adquisiciones divulguen información de los proyectos de construcción al público en general. Un requisito de divulgación provisional (IDR) es una directiva ministerial o política de gobierno que delega autorización a las entidades de adquisiciones para divulgar información de los proyectos por un tiempo limitado

Nota de Orientación 7



puede lograr dentro de los sistemas de gobierno existentes. Esto se podría identificar en el estudio de alcance (véase la *Nota de Orientación 5*).

De cualquier manera, a medida que el Cost se incorpora dentro de los sistemas de gobierno, el papel de aseguramiento debe ser entregado a la organización que asumirá la responsabilidad a largo plazo.

La Figura 1 presenta un diagrama de flujo de los procesos de divulgación y aseguramiento. El proceso de divulgación se describe en la *Nota de orientación 6*.

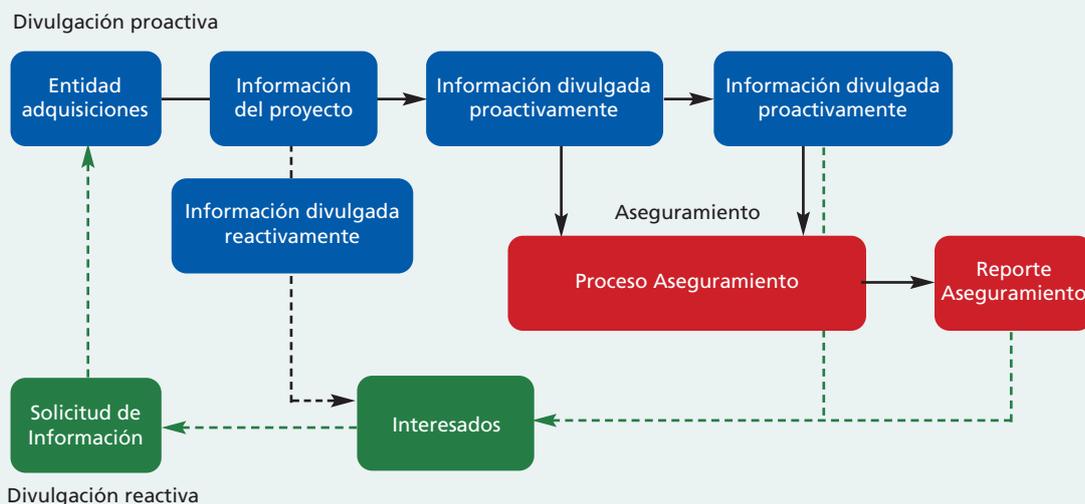


Figura 1
Esquema de divulgación y proceso de aseguramiento

Paso 1: Identificar al Equipo de Aseguramiento

El grupo multisectorial (MSG), tiene la responsabilidad de identificar y nombrar al equipo que llevará a cabo el proceso de aseguramiento.

Donde existe una institución como la oficina nacional de auditoría a la que el público le tiene confianza y que además, tiene la capacidad para llevar a cabo cualquiera o todos los objetivos anteriores, el MSG puede solicitarle que asuma el papel del equipo de aseguramiento (véase el recuadro 2). La ventaja de esto es que el proceso de aseguramiento se integra dentro de los sistemas de gobierno en las primeras etapas del programa CoST. El riesgo es que puede comprometer la independencia percibida del proceso de aseguramiento.

Recuadro 2: Comisión de Auditoría

El MSG del CoST Filipinas, nombró a la Comisión de Auditoría (CoA) como el Equipo de Aseguramiento para aprovechar los procesos de recopilación de datos y el mandato que tiene esta Comisión, de velar por la eficacia y la eficiencia del gobierno. Durante la prueba piloto la Comisión examinó 10 proyectos de construcción de la Consejería de Obras Públicas y Carreteras (DPWH), Departamento de Transportes y Comunicaciones (DOTC), y la Administración del tren ligero (ARLT). Inicialmente examinó la información divulgada en el Sistema de Contratación Electrónica del Gobierno de Filipinas (PhilGEPS) antes de solicitar información adicional, a fin de identificar problemas específicos que podrían ser de interés para las partes interesadas. El MSG tiene la intención de trabajar con la CoA para desarrollar un manual de aseguramiento como un paso hacia la integración del proceso de aseguramiento dentro de los sistemas de gobierno.

Cuando sólo una parte o ninguno de los objetivos pueden ser alcanzados por una organización existente, el MSG debería nombrar un equipo independiente. El equipo por lo general consiste en profesionales de la construcción de gran experiencia que por lo general son contratados por la organización anfitriona del Cost o de la entidad jurídica independiente del Cost (si se ha establecido).

Nota de Orientación 7

La experiencia de la prueba piloto² indica que es preferible contratar a personas a través de un proceso de licitación y luego formar un pequeño equipo o equipos, ya que ha habido varios problemas para manejar los conflictos de interés en la contratación de una empresa de consultoría (véase el recuadro 3). A medida que el CosT se incorpore, el MSG debería trabajar con el gobierno para institucionalizar los diversos aspectos del proceso de aseguramiento dentro de las instituciones gubernamentales.

Ya sea que el MSG opte por una institución de confianza o un equipo independiente, debe asegurarse que haya suficiente capacidad de gestión, incluyendo un proceso de control de calidad, para ofrecer informes de aseguramiento de alta calidad.



Recuadro 3: CoST Etiopía identifica expertos individuales para equipo de aseguramiento

Para la prueba piloto, el grupo multisectorial del CoST Etiopía originalmente decidió licitar por una empresa de consultoría para asumir el papel del equipo de aseguramiento. Sin embargo, se encontró que había muy pocas empresas con la capacidad y experiencia de asumir el papel y que una o dos empresas que presentaron una propuesta tenían posibles conflictos de interés. El MSG canceló el proceso de licitación y decidió contratar expertos individuales, con quienes formaron equipos de dos personas para examinar 25 proyectos. Reclutar a un grupo de miembros individuales del equipo de Aseguramiento permite que el MSG identifique rápidamente al experto adecuado para analizar un proyecto. La clave de este enfoque es el nombramiento de un líder del equipo de aseguramiento que reúna las conclusiones generales del proceso de aseguramiento.

Paso 2: Encuesta sobre la integridad de la información divulgada

Integridad significa que el porcentaje real de divulgación por parte de las entidades de adquisiciones (basado en los 38 artículos sobre información del proyecto para cada proyecto que se requiere para la divulgación por parte del CoST). Cuando la información se da a conocer a partir de una base de datos central, se debería generar fácilmente esta estadística de todas las entidades de adquisiciones participantes por lo menos anualmente. Dónde se requiera información adicional de una variedad de fuentes, puede ser más apropiado llevar a cabo una encuesta sobre una muestra de las entidades de adquisiciones. La Figura 2 muestra la integridad de la divulgación de los tres primeros Informes de Aseguramiento publicados por CoST Guatemala.

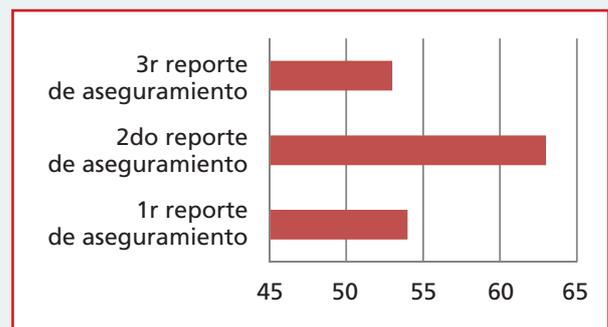


Figura 2

Integridad de la divulgación en Guatemala, como un porcentaje.

Paso 3: Evaluar la exactitud de la información divulgada

La validación de la información divulgada públicamente, como completa y correcta, contra los registros originales, servirá para evaluar su precisión. Para ello será necesario que la información divulgada por la entidad de adquisiciones sea comparada con otras fuentes (por ejemplo, los registros del consultor y/o contratistas). Es probable que también requieran un examen más detenido de otros documentos (incluyendo variaciones, reclamos, registros de pago, informes de avance) con el fin de verificar las razones de cualquier aumento en el costo o el tiempo - que es el único elemento de la información divulgada que no es puramente objetivo. Durante el período de arranque es muy probable que este proceso cubra a todas las entidades de adquisiciones participantes en una muestra de proyectos.

A medida que el número de las entidades de adquisiciones participantes en el CoST aumenta (y el número de proyectos en los que se da a conocer la información también se incrementa, lo que podría llegar a los 100s y 1000s), es probable que el MSG identifique una muestra aleatoria de las entidades de adquisiciones y proyectos para evaluar la exactitud. La forma en que se seleccionan las entidades de adquisiciones y los proyectos, será determinada por el MSG. Por ejemplo, podría incluir dos o tres entidades de adquisiciones al año y una serie de proyectos grandes, medianos y pequeños. Una

² El proceso de aseguramiento durante el proyecto piloto del CoST (2008 a 2011) examinó 100 proyectos a través de los 8 países participantes

Nota de Orientación 7



entidad de adquisiciones sólo estaría en la mira, en los próximos años, si existiese la necesidad de revisar las medidas correctivas.

Paso 4: Identificar los problemas específicos del proyecto

El proceso de evaluación de la exactitud de la información divulgada, es el primer paso en el control de los proyectos individuales. Cuando se valida la información divulgada, los equipos de aseguramiento deben identificar los asuntos sobre los distintos proyectos que puedan ser de interés para las partes interesadas.

Estas inquietudes pueden estar relacionadas con el costo y la calidad de la construcción y si los cambios del proyecto están justificados. Cada punto de hecho, debe contener la observación y una breve explicación, en lenguaje no técnico, de por qué es de interés o preocupación especial. La explicación debe ser de tono objetivo y evitar la especulación o juicio de la causa o responsabilidad. Ejemplos de temas de interés por parte del piloto de CoST se destacan en el recuadro 4. Estas cuestiones podrían potencialmente llevar a una revisión más detallada como se describe en los pasos del 7 al 9 y deben ser incluidos en el Informe de aseguramiento como se describe en el paso 6.

Recuadro 4: Ejemplos de asuntos inquietantes del informe de aseguramiento de la fase piloto

- 41 % de aumento en el precio por cambio de revestimiento en el edificio.
- £4.1m aumento del costo debido a la demora en proporcionar el acceso a la carretera.
- Volúmenes exagerados de muros de contención para carreteras rurales y volúmenes de excavación inimaginables.
- Uso inadecuado de los procedimientos de adquisiciones de emergencia para el plan de puentes de carreteras.

“El grupo multisectorial (MSG) debe considerar cuáles son los temas de importancia para los diferentes grupos de interés y asegurarse de que el Equipo de Aseguramiento los incluya dentro de sus términos de referencia”

Paso 5: Identificar problemas comunes de rendimiento

El proceso de aseguramiento agregará, periódicamente, datos de la información divulgada del proyecto por parte de las entidades de adquisiciones, para su análisis. Este análisis se centrará en el contenido de la información del proyecto con el objetivo de hacer énfasis en los problemas de rendimiento comunes entre las entidades de adquisiciones participantes. El grupo multisectorial (MSG) debe considerar cuáles son los temas de importancia para los diferentes grupos de interés y asegurarse de que el Equipo de Aseguramiento los incluya dentro de sus términos de referencia.

Como la cantidad de información divulgada durante el período de arranque es limitada, las estadísticas iniciales generadas serán indicativas más que de formación de datos de rendimiento.

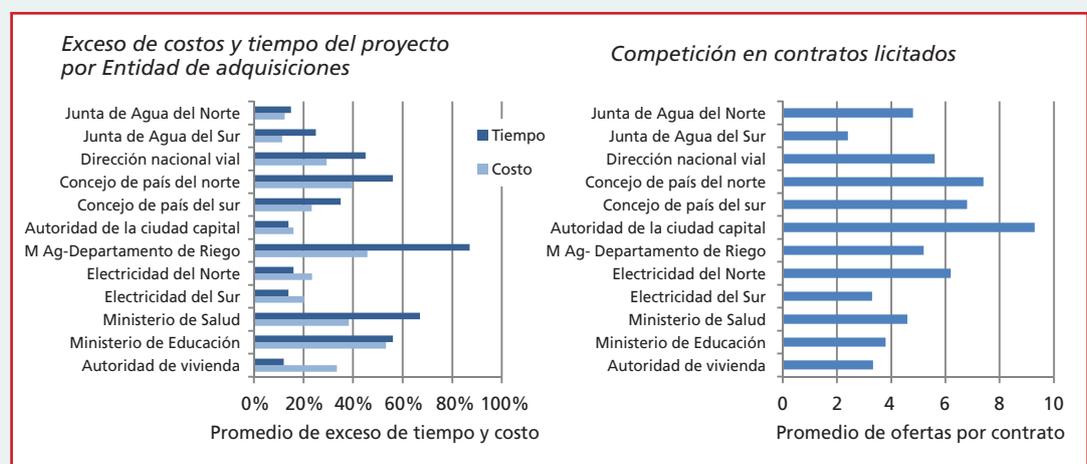


Figure 3
Ejemplos de estadísticas de desempeño

Nota de Orientación 7

Conforme la divulgación sea de mayor escala, los datos de rendimiento serán más fiables. También existe la posibilidad de que los resultados sean agregados por entidad de adquisiciones, región, tipo de proyecto y/o en todo un sector.

Las áreas específicas de enfoque tienden a variar en función de las preferencias del grupo multisectorial (MSG). También es probable que evolucionen con el tiempo. Las áreas que parecen ser de interés universal incluyen, por ejemplo: proceso de adquisición y niveles de competencia; exceso de tiempo y costos, tendencias de costo promedio y comparaciones; número y valor de defectos, y distribución de los proyectos y actividad de gastos. Ejemplos de gráficos que podrían surgir a partir de este análisis se muestran en la Figura 2.

Un desafío potencial para el programa nacional es la capacidad de recopilar los datos necesarios para identificar los problemas de rendimiento. Para generar estadísticas completas sobre el desempeño del sector público, la información del proyecto deberá ser revelada a través de un sistema de gestión de la información estandarizada. Donde hay poca capacidad, así como cuando la información es recopilada de sistemas impresos, el alcance de este objetivo debería ser más limitado. Por ejemplo, puede ser que sólo una muestra de entidades de adquisiciones esté incluida.

A medida que aumenta el número de las entidades de adquisiciones participantes en el CosT, sólo será necesario incluir una muestra de ellos.



“Un buen Informe de aseguramiento debe ser escrito en un lenguaje de fácil comprensión para el público”

Paso 6: Elaborar un Informe de Aseguramiento

El Equipo de Aseguramiento se encarga de elaborar un informe para el MSG, que deberá incluir:

- Aseguramiento de la integridad y exactitud de la información divulgada
- Los problemas de rendimiento comunes a los proyectos y los temas de interés de proyectos específicos
- Una evaluación de temas clave y comunes que surjan
- Recomendaciones al MSG sobre los resultados y proyectos clave para una nueva revisión.

Un buen Informe de aseguramiento debe ser escrito en un lenguaje de fácil comprensión para el público. Por principio, el Equipo de Aseguramiento no deberá utilizar un lenguaje técnico, solamente se utilizarán términos técnicos cuando el lenguaje común sea inapropiado o inexacto. En este caso, un glosario de términos técnicos deberá ser incluido en el informe. También puede ser útil contratar a un editor que apoye en la edición de los informes para hacerlos públicos.

El MSG podrá solicitar clarificación y confirmación de la entidad de adquisiciones sobre los resultados y temas destacados. El MSG puede entonces pedir al equipo de Aseguramiento incorporar correcciones de hechos e información adicional en el informe. Cuando el MSG no esté de acuerdo con los comentarios de las entidades de adquisiciones, podrá solicitar publicarlos en un documento separado.

El grupo multisectorial (MSG) asegurará la divulgación pública del informe final de aseguramiento. Cuando proceda, el MSG remitirá el informe a las autoridades pertinentes, como a la oficina nacional de auditoría, comisión contra la corrupción o la autoridad de adquisiciones, para que tomen decisiones sobre nuevas medidas.

Nota de Orientación 7



Paso Opcional 7: Identificar si se requiere un examen detallado de una muestra de proyectos:

Basado en las conclusiones y recomendaciones del Informe de Aseguramiento, el MSG evaluará si es necesario realizar un examen más detallado de una muestra de proyectos. En caso de que no sea necesario, los pasos opcionales 8-10 no aplican. Al realizar esta evaluación, el MSG podrá utilizar indicadores que resalten temas de interés, con el fin de seleccionar una muestra de proyectos activos en los que uno o más de estos indicadores sean débiles. Ejemplos de posibles indicadores incluyen: tiempo y costo excesivo; competencia de mercado; precio de adjudicación del contrato; divulgación incompleta; o fracaso para justificar satisfactoriamente el aumento en los costos. Alternativamente, el examen detallado podría centrarse en las entidades de adquisiciones con mayor número de malos resultados. Durante un período de tiempo el muestreo deberá abarcar diferentes proyectos y entidades de adquisiciones con el fin de garantizar una amplia cobertura.

En ocasiones puede haber presión para dirigir un proyecto específico debido a las preocupaciones planteadas por el Equipo de Aseguramiento y/u otros grupos de interés. Es importante que el MSG considere si las inquietudes son auténticas, los pros y contras de someter el proyecto a una revisión detallada y la opción de remitir el proyecto a la autoridad de auditoría, comisión anti-corrupción o de otra autoridad de investigación relevante.

Durante el período de arranque, donde el proceso de aseguramiento es probado en un número limitado de proyectos, la muestra de proyectos para su revisión detallada es probable que vaya de 15 a 30%. Conforme la divulgación de información se amplía, este porcentaje generalmente disminuye. Una vez que se ha incorporado la divulgación, la muestra se podría reducir de 1 a 5% de los proyectos. Centrarse en dos o tres entidades de adquisiciones cada año, ayudará a asegurarse de que una buena cobertura sea posible y factible. Hay un caso para incluir en la muestra los proyectos recientemente terminados, ya que estos podrían mostrar un registro completo de los cambios que se produjeron durante la implementación.

Paso opcional 8: Refiera la muestra de proyectos al Equipo de Aseguramiento o a una autoridad independiente

Cuando el MSG ha identificado la muestra de proyectos, deberá considerar si algunos o todos los proyectos deben ser remitidos a las autoridades pertinentes, tales como los descritos anteriormente. La autoridad debe tener la independencia, la capacidad y los procedimientos pertinentes para hacer la revisión. El MSG deberá coordinar con la autoridad competente para coordinar si ésta se encargará de la revisión y el proceso de investigación. Donde no hay autoridad competente o la autoridad se niega a llevar a cabo la revisión, se refiere la tarea al Equipo de Aseguramiento.

Recuadro 5: Tareas de revisión detallada del proyecto

- Identificar el enfoque y alcance de la revisión
- Solicitar información adicional del proyecto cuando sea necesario
- Eventualmente, llevar a cabo una visita de campo
- Resumir y resaltar los temas de interés
- Publicar un informe sobre cada proyecto en la muestra

Paso opcional 9: Acordar las tareas para la revisión detallada

Cuando el Equipo de Aseguramiento es designado para llevar a cabo la revisión detallada de los proyectos seleccionados se debe seguir un enfoque prescrito que refleje el contexto del país. Esto asegurará el logro de un análisis coherente y adecuado, y los resultados que ponen de relieve los temas que preocupan a los interesados. Las tareas para la revisión detallada podrán incluir lo siguiente:

- **Identificar el enfoque y alcance de la revisión:** Si el enfoque es general, el alcance incluirá todo el proyecto y todos sus contratos, con el análisis general de la información clave basado sólo en unos pocos documentos adicionales. Si la atención se centra en un aspecto o fase específica, el análisis puede ser más detallado y requiere toda la información adicional disponible en ese aspecto.

Nota de Orientación 7

- **Solicitar información adicional del proyecto cuando sea necesario** para llevar a cabo un análisis más profundo de los temas de preocupación. La información solicitada se basa en el enfoque acordado y el alcance de la revisión y los temas identificados en los pasos 5 y 6. Información adicional puede ser solicitada a la entidad de adquisiciones como divulgación reactiva.
- **Eventualmente llevar a cabo una visita de campo** para comprobar que el progreso de la construcción actual sea reflejado con precisión en la información divulgada. Además, permitirá cotejar la información con los documentos adicionales que sólo están disponibles en la oficina de campo. Aunque no es posible establecer conclusiones firmes sobre la calidad de la construcción, el Equipo de Aseguramiento podrá ser capaz de extraer algunas observaciones generales.
- **Resumir y destacar los temas de interés tomando nota de** las áreas donde el proyecto es compatible o incompatible con sus objetivos y hacer énfasis en las principales preocupaciones que puedan ser de interés para los interesados o que deberían llamar su atención. Este proceso es muy similar a la etapa 5, pero en este caso, el Equipo de Aseguramiento tendrá más información sobre cada proyecto, de manera que se puedan sacar conclusiones más firmes en relación con los temas de interés.
- **Publicar un informe sobre cada proyecto en la muestra** en el sitio web del programa CoST. Esto permitirá que las partes interesadas puedan acceder fácilmente al proyecto de su interés.

Cuando se transfiere una muestra de proyectos a una autoridad independiente, ésta utilizará sus propios procedimientos para la revisión detallada.

Paso Opcional 10: Encuesta de la cobertura del requisito de divulgación formal (FDR) en el sector público

Este paso opcional está dirigido al monitoreo de la cobertura de la aplicación de un requisito de divulgación formal (FDR) en todo el sector público. "Cobertura" se refiere al porcentaje de los proyectos de construcción financiados con fondos públicos (tanto en términos de número y valor de los proyectos) que son objeto del FDR.

Este paso es poco probable que se incluya durante el período de arranque cuando se está probando el proceso de aseguramiento o durante las primeras etapas de la ampliación de la divulgación, ya que el número y valor de los proyectos serán extremadamente limitados. Sin embargo, a medida que la divulgación se incorpore, la cobertura de la encuesta del FDR puede ser de valor para el programa nacional.

Cuando este paso se aplica, el equipo de Aseguramiento debe recopilar datos sobre la información del proyecto divulgada por todas las entidades de adquisiciones. Esta será tomada de los canales

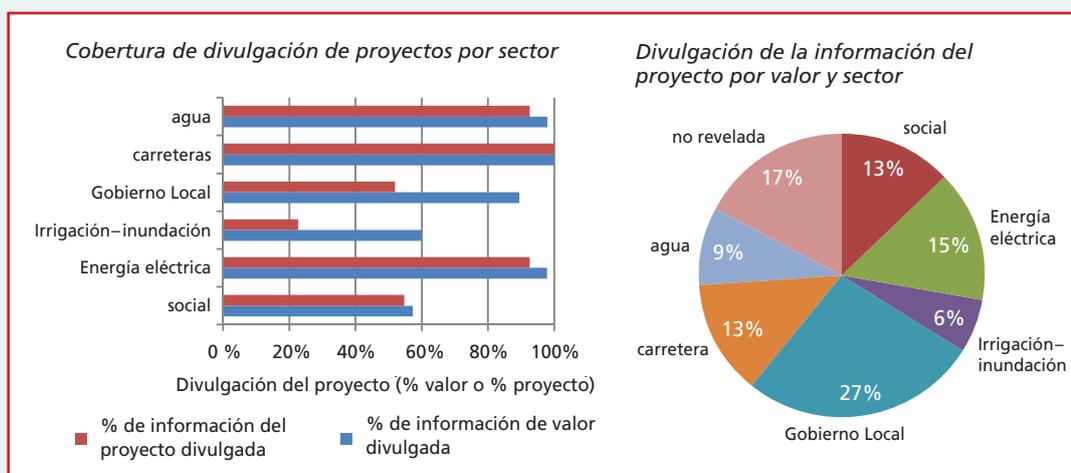


Figura 4
Cobertura de un requisito formal de divulgación en el sector construcción

Nota de Orientación 7



oficiales de divulgación pública, tales como sitios web, periódicos, oficinas comunales, etc. El equipo de aseguramiento se debe referir a la política de divulgación del MSG y/o de la entidad de adquisiciones con el fin de identificar los diferentes canales de divulgación.

Los datos serán comparados con el número de proyectos que estén cumpliendo con el requisito de divulgación formal (FDR). Las estadísticas serán generadas sobre el conteo y, potencialmente, el valor de los proyectos cuya información sea realmente divulgada, y sobre la frecuencia con que se actualiza la información divulgada. Esta información puede ser comparada con la información sobre el presupuesto total, o la lista de proyectos del programa de gasto público anual. Figura 3 muestra ejemplos de gráficos que podría producirse a partir de dicho análisis.

Conclusión

Esta Nota de Orientación presenta una serie de pasos básicos y opcionales a considerar en el diseño del proceso de aseguramiento de un programa nacional del CoST. Esto incluye, identificar si alguno o todos de los objetivos del Proceso de Aseguramiento del CoST tienen un equivalente directo en los sistemas de gobierno existentes - tales como una autoridad de supervisión de adquisiciones o la oficina nacional de auditoría. Si no hubiese un equivalente disponible, el proceso de aseguramiento deberá ser diseñado y desarrollado para su ejecución por un equipo dedicado al Aseguramiento, nombrado por el programa nacional del CoST. La clave para un proceso de aseguramiento exitoso, es reportar los temas clave en un lenguaje y formato comprensible y accesible al público.

Notas de Orientación en esta serie:

1. Historias de Impacto
2. Unirse al CoST
3. Plan de desarrollo e implementación
4. Establecer un Grupo Multisectorial y la Secretaría Nacional
5. Completar un estudio de alcance
6. Diseño de un proceso de divulgación
7. Diseño de un proceso de aseguramiento

Para más información y contacto:



Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción

Website: www.constructiontransparency.org

Email: CoST@constructiontransparency.org

Tel: +44 (0)20 3206 0489

© CoST Secretariado Internacional, 2013



Mejorar la infraestructura a través de la apertura y la rendición de cuentas