



La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST – por sus siglas en inglés) tiene por objeto elevar el nivel de transparencia en la ejecución de proyectos del sector público, a través de la divulgación de la Información Clave de Proyecto (ICP) al público. Con la divulgación de detalles de los proyectos en las fases de preparación, adjudicación y construcción se espera mejorar la rendición de cuentas y, eventualmente, conducir a una mayor competencia en la licitación y a mejoras en el costo y la calidad de la construcción con fondos públicos.

CoST se ha puesto a prueba durante un período de tres años en siete países-Etiopía, Malawi, Filipinas, Tanzania, Reino Unido, Vietnam y Zambia - y, más tarde, en Guatemala como país asociado. En cada país se llevó a cabo un estudio de referencia para medir el impacto de CoST durante la fase piloto y en el largo plazo. Los estudios también documentan el contexto del país en el que se llevó a cabo el plan piloto, en particular, el número y tipo de las entidades de adquisición en cada país y los detalles de las iniciativas similares o complementarias. En esta nota se explica cómo los estudios de referencia se llevaron a cabo y se resumen sus principales conclusiones.



Objetivos y metodología

Para poder comparar los resultados entre los países piloto, el Secretariado Internacional (SI) de CoST elaboró un enfoque común y metodología de los estudios.

Los estudios fueron diseñados para:

- Investigar qué elementos de la Información Clave de Proyecto (ICP) son actualmente requeridos por la ley y las regulaciones y que serán del dominio público por parte las entidades de adquisición (EA) - los organismos encargados de la adquisición de proyectos de construcción. ICP se define como la información que se requiere para la comprensión de un proyecto de construcción y que es suficiente para permitir a los interesados tomar decisiones informadas sobre el costo, tiempo y calidad de la infraestructura en cuestión.

- Evaluar, para un conjunto/muestra de las entidades de adquisición, qué elementos de la ICP están siendo del dominio público, y qué método de divulgación se ha utilizado.
- Evaluar (para la misma muestra/conjunto de entidades contratantes) los obstáculos (legales, administrativos, otros) para la divulgación de esta información.
- De un conjunto de los proyectos terminados por las entidades de adquisición, obtener una muestra de los datos sobre los indicadores básicos de la competencia en los mercados de licitación y de los resultados del proyecto.
- Proporcionar información sobre otras iniciativas en curso que afectan la adquisición y gestión de contratos de construcción, y cómo se podrían complementar, apoyar, o no afectar a las actividades bajo CoST.

Los Grupos Multi-Sectoriales (GMS) que dirigieron CoST en los países piloto fueron instados a adoptar objetivos adicionales en el estudio que fueran relevantes para su contexto nacional, pero en la práctica pocos lo hicieron.

Se identificó un conjunto de indicadores básicos para medir los niveles actuales de: (1) la divulgación de información clave de proyecto (ICP) por las entidades de adquisición; (2) la competencia en los mercados de licitación, y (3) el desempeño del proyecto (Cuadro 1).

Tabla 1. Indicadores clave para los estudios de línea base

Indicador	Instrumento de evaluación
Divulgación de la ICP por las entidades de adquisición	Número de indicadores de la ICP que la ley/regulaciones requieren para que las EAs divulguen la información: <ul style="list-style-type: none"> • % de estos indicadores que una muestra de EAs indican que divulgan. • % que la muestra de EAs indica que divulga en un sitio web o en la prensa (divulgación proactiva)
Competencia en mercados de licitación	Para cada uno de los contratos de diseño de proyecto, supervisión de proyecto y el contrato principal de obras: <ul style="list-style-type: none"> • Número de empresas que expresan interés • Porcentaje de empresas de lista corta que licitan • Número de empresas que presentan oferta
Desempeño del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Excedentes de tiempo en la muestra de proyectos • Excedentes de costos en la muestra de proyectos • Número de órdenes para reparar trabajo defectuoso

En todos los países piloto, el Grupo Multi-Sectorial nombró un equipo de consultores para llevar a cabo el estudio de línea base. La mayoría de estos equipos eran de empresas privadas, pero en el Reino Unido y Zambia, eran de facultades universitarias.

Selección de muestras

Muestreo de Entidades de Adquisición (EAs).

En cada país, el equipo del estudio de línea base trabajó estrechamente con el GMS para identificar una muestra apropiada de las entidades de adquisición, de las que se pudiera recopilar datos divulgados. El SI sugirió que tener una muestra de cinco EAs sería apropiado y que éstas podrían incluir una muestra representativa de entidades grandes y pequeñas; tanto a nivel nacional como local.



En muchos países fue muy difícil persuadir a las entidades de adquisición a participar en los estudios. En Tanzania, fueron seleccionadas diez EAs originalmente, pero sólo cinco de ellas participaron. En Zambia y Vietnam, una de las EAs seleccionadas se retiró del estudio. En Vietnam, la muestra estuvo dominada por las unidades de gestión de proyectos del Ministerio de Transporte. En Etiopía, sólo los ministerios del gobierno central y sus organismos fueron incluidos. Sin embargo, los equipos en la mayoría de países lograron cubrir una muestra representativa de los organismos involucrados, tanto en obras de ingeniería y construcción, como a nivel nacional y local.

Muestreo de proyectos.

Una vez que las EAs fueron seleccionadas, una muestra de proyectos tenía que ser identificada para obtener información, y que estos proyectos fueran representativos a nivel de sub-sectores, tipos de construcción, tamaño del proyecto, y fuentes de financiamiento (donante/nacional). El SI recomendó que las EAs elaboraran una lista de los proyectos que cumplieran con estos criterios y que el GMS hiciera una selección aleatoria de esa lista. En la práctica, esto no sucedió. En algunos casos, el consultor seleccionó los proyectos entre la lista de las EAs, con implicaciones obvias de un sesgo potencial.



Captura y verificación de datos

Los datos divulgados

Las EAs fueron consultadas sobre el tipo de información que divulgan, dónde la divulgan y lo que ellos entienden sobre lo que la ley les obliga a publicar (Cuadro 1).

Para facilitar la comparación internacional, el SI proporcionó una serie de hojas de cálculo vinculadas para captar las respuestas de las EAs. Un número limitado de respuestas estándar fueron sugeridas en el cuestionario. Si bien esto permite comparar entre todos los países, no fueron contempladas todas las eventualidades y algunos equipos de línea base se opusieron a su uso.

La terminología utilizada en el cuestionario no fue del todo comprendida en los países piloto. Este problema se pudo haber evitado si los equipos de línea base hubiesen seguido la recomendación del SI en torno a reunirse personalmente con las EAs y ayudarlas a responder el cuestionario. En retrospectiva, hubiera sido muy útil pasar un test de prueba a unas pocas EAs, antes de emprender los estudios más ampliamente.

Otro problema se debió a la falla de los equipos de línea base en comprobar que la información de las EAs fuera correcta. Aún cuando era claramente imposible realizar un escrutinio de cada respuesta, los equipos deberían haber podido realizar revisiones al azar para ver si la información que las EAs exigen que se publique es en realidad del dominio público. En retrospectiva, un requisito para este efecto debería haberse incluido en los términos de referencia de los estudios de y alcance del trabajo.

Datos a nivel de proyecto

Los datos recabados en la muestra de proyectos, relacionados con la competencia en los mercados de licitación y en los resultados del proyecto, se miden en términos de tiempo y costo (Tabla 1). Para medir la competencia, los datos se buscaron en el número de firmas que expresaron interés en la licitación, el número de finalistas, y el número de licitación para cada uno de los contratos para el diseño de proyectos, supervisión, y obras. Para medir el desempeño del proyecto, se buscaron los datos tanto en el costo inicial y final, así como el tiempo inicial y final. Originalmente, se propuso medir la calidad del proyecto en términos del número de órdenes emitidas para reparar trabajos defectuosos, pero este indicador no pudo ser utilizado con éxito, porque dichas órdenes se dan generalmente de forma verbal en la mayoría de los países piloto. Todavía no se ha identificado un indicador simple y fiable para medir la calidad del proyecto.

La información registrada en las hojas de cálculo en cada uno de los países piloto fue utilizada por el Secretariado Internacional para elaborar una comparación internacional de los resultados de línea base.

Resultados

Niveles y métodos de divulgación

Los estudios de línea base demostraron que el número de elementos de la ICP que la ley requiere para su divulgación, varían en cada país: de 10 en Vietnam a 19 en Tanzania y 27 en Guatemala. La adhesión a la ley también varió. Como promedio, en los ocho países, las EAs manifestaron que *siempre* divulgan el 51% de los elementos que la ley les obliga a divulgar; y que, *por lo general*, publican un 9% más.

No todos los elementos que las EAs dicen revelar son necesariamente accesibles al público. Sólo los elementos divulgados a través de una página web, prensa, publicación comercial o expuestos en tableros, verdaderamente pueden considerarse del dominio público o divulgados de manera proactiva. Por consiguiente, se consultó a las EAs sobre sus procedimientos para dar a conocer los diferentes puntos de información, a fin de distinguir los elementos que se dieron a conocer de forma proactiva de los que se dieron a conocer de forma reactiva, manteniendo la información en las oficinas de las EAs, lista para que el público la consulte previa solicitud.

El promedio en siete de los ocho países (*no se dispone de datos de Etiopía*), es del 39% de la información que las EAs dicen divulgar, siendo proactivamente revelada de acuerdo con la definición anterior (Figura 1). El 34% sólo estaba disponible en forma impresa, retenida en las oficinas y dada a conocer de manera reactiva.

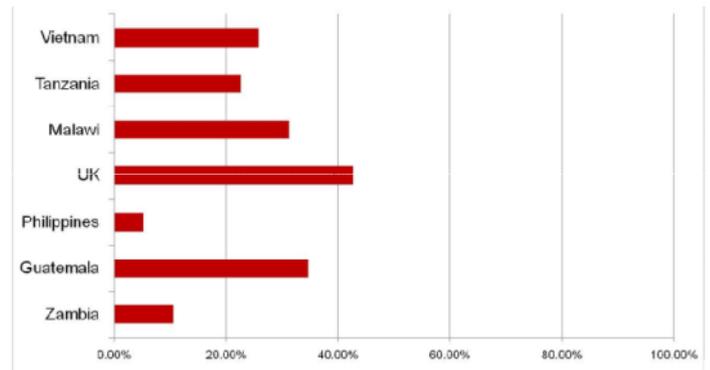
Figura 1: Métodos de divulgación de información legalmente requeridos en 7 países



Como era de esperar, las prácticas varían entre los países. Pero en la mayoría de los casos, menos del 40%, y en algunos casos menos del 20% de los 31 indicadores de ICP -es decir, la información que CoST considera esencial para la comprensión de un proyecto de construcción -fue divulgada proactivamente (Figura 2).

Las comparaciones internacionales de los niveles y los métodos de divulgación revelan algunos hechos importantes sobre la transparencia. Pero cómo, cuándo y donde la información se divulga es tan importante como si es o no es divulgada. Los requisitos actuales de transparencia en los países piloto se deben principalmente a las reformas en la contratación pública, y se pretende que la información divulgada llegue a los licitantes potenciales y reales en el mercado, en lugar de informar a la población en su conjunto sobre el avance de un proyecto en particular. Así, el hecho de que la información es de dominio público no significa que esté disponible al público en un formato que cumpla con los criterios de CoST.

Figura 2: Promedio de indicadores divulgados proactivamente como % del total de indicadores de ICP



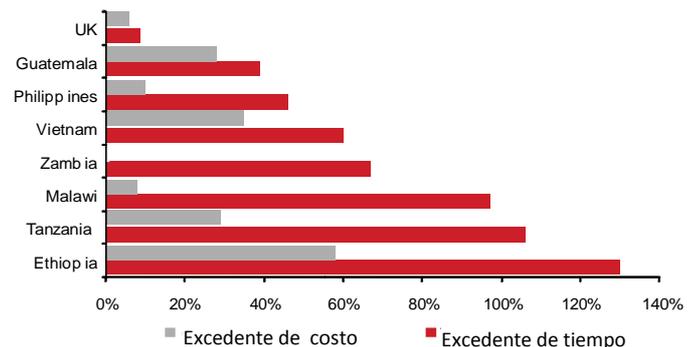
La competencia en los mercados de licitación

El análisis de las estadísticas de licitación en los ocho países, muestra un nivel de competencia justa para los contratos de obras, pero menos competencia para los contratos de supervisión de los proyectos o del diseño del proyecto, que a menudo se llevaron a cabo de una manera directa. El número de ofertas recibidas varía ampliamente entre las EAs individuales. En Etiopía, Tanzania y el Reino Unido, por lo menos un proyecto de obras y un proyecto de supervisión recibieron sólo una oferta, aunque en el caso del Reino Unido, esto se debe a que el proveedor fue seleccionado de una lista corta de proveedores aprobados.

Desempeño del proyecto.

Se incluyeron 145 proyectos en la muestra en los ocho países. Los estudios de línea base mostraron que, en los ocho países, los excedentes de tiempo y costo fueron significativos, pero el excedente promedio de costo era menor, en todos los países, que el excedente promedio de tiempo, a menudo por una cantidad considerable (Figura 3).

Figura 3: Promedio de excedentes de tiempo y costo en una muestra de 145 proyectos de construcción, por país



Para más información y contactarnos:

Sitio Web: <http://www.constructiontransparency.org>