



Nota de Orientación: 5

Estudio de Alcance

Introducción

El estudio de alcance es un elemento clave en el desarrollo de un programa del CoST. Este tiene dos funciones principales:

- Recopilar la información necesaria para adaptar el programa del CoST a la situación local.
- Proporcionar la línea de base de "transparencia" en la construcción financiada con fondos públicos.

Para cumplir la primera función, el estudio de alcance describe el sector local de la construcción, como sigue:

- las leyes y reglamentos que afectan la adquisición y ejecución de proyectos de construcción.
- las instituciones e iniciativas relativas a la gobernanza del proceso y
- los grupos de interés involucrados.

Si esto es bien llevado a cabo, proporcionará valiosos mensajes tempranos que pueden alimentar el diseño del programa CoST, los procesos de divulgación y aseguramiento y la creación del Grupo Multisectorial (MSG).

Para proporcionar la línea de base de transparencia, el estudio evalúa diferentes aspectos de los actuales niveles de divulgación de información de los proyectos de construcción financiados con fondos públicos. Esto puede proporcionar un punto de referencia contra el cual evaluar los cambios en el tiempo de los indicadores de transparencia pertinentes.

Esta Nota de Orientación establece los objetivos propuestos sobre el alcance del trabajo, los productos y reportes requeridos para el estudio de alcance. Se insta a grupos multisectoriales a utilizar esta nota de orientación como base para la elaboración de los términos de referencia específicos para que el estudio se adapte al contexto local.

Objetivos

Los objetivos que deben cumplirse cuando se adapta el CoST al contexto local son:

- Resumir los diversos ministerios, organismos y entidades de adquisiciones (PES) que intervienen en la adquisición y ejecución de los proyectos de construcción financiados con fondos públicos.
- Identificar primero, a los organismos encargados de la supervisión de la contratación pública, segundo, realizar auditorías técnicas y financieras de los proyectos de construcción financiados con fondos públicos.
- Proporcionar información de otras iniciativas en curso sobre transparencia, rendición de cuentas y de lucha contra la corrupción en el sector y evaluar si (y cómo) CoST podría dar un valor agregado.
- Proporcionar una visión general de las organizaciones de la sociedad civil e identificar cómo (en su caso) la sociedad civil participa en la supervisión de proyectos de construcción del sector público.
- Proporcionar una visión general de la industria de la construcción privada y las organizaciones que representan a los distintos actores de la industria.



Fotografías cortesía de Ingenieros contra la pobreza y Banco Mundial.

Recuadro 1: Definiciones

Multisectorial: Iniciativa que reúne a las partes interesadas de más de un sector (por lo general el gobierno, la industria y la sociedad civil) para compartir riesgos y responsabilidades y trabajar juntos por un objetivo común.

Grupo Multisectorial (MSG): Proporciona liderazgo y la supervisión del programa nacional del CoST con representantes usualmente de gobierno, industria y sociedad civil.

Entidades de Adquisiciones (PE): entidad del gobierno responsable de la adquisición de los trabajos y/o servicios de construcción.

Proceso de Aseguramiento: Diseñado para garantizar precisión y mejorar la utilidad de la información difundida a los interesados.

Divulgación Proactiva: Divulgar información al público (e.g. en el sitio web) aún cuando éste no la haya solicitado.

Divulgación Reactiva: Divulgar información solicitada por el público.

Nota de Orientación 5



“Un mapeo de la sociedad civil y grupos de la industria y sus diversos intereses, también ayudarán a identificar los problemas que más preocupan a los interesados”

El **objetivo (a)** proporcionará algunos de los antecedentes que serán necesarios para poder decidir dónde enfocar un programa del CosT. Aunque no suele ser realista desarrollar listas completas de todas las entidades de adquisiciones, sí será útil identificar el número aproximado de entidades que existen y (cuando sea posible) desagregarlas por sector de infraestructura (agua, transporte, etc.) Es poco probable que todos los organismos y entidades de adquisiciones estén igualmente interesados en formar parte de una iniciativa de transparencia. En las etapas iniciales del programa, será necesario seleccionar una muestra de las entidades con las que se va a trabajar.

Objetivos (b) y (c) ambos están diseñados para evitar la duplicación en el desarrollo de un proceso de aseguramiento y divulgación:

- La investigación de los objetivos y el alcance de los organismos de supervisión y evaluación (**objetivo b**) debe proporcionar información para evitar la duplicación de funciones clave de aseguramiento (tales como la auditoría a fondo de los proyectos) que ya son responsabilidad de otros, así como para identificar organismos a los que la responsabilidad de aseguramiento, eventualmente, pueda ser transferida. Un ejemplo de las Filipinas se ilustra en el recuadro 2.
- Identificar otras iniciativas que promuevan la transparencia o tengan como objetivo luchar contra la corrupción en el sector construcción (**objetivo c**) debe permitir que aquellos que planean un programa del CosT puedan dar un valor agregado y por consiguiente adaptar el diseño.

Objetivos (d) y (e) son fundamentales para la identificación de los interesados clave que deben participar en el CosT y para el desarrollo de un enfoque multisectorial. Un mapeo de la sociedad civil y grupos de la industria y sus diversos intereses, también ayudarán a identificar los problemas que más preocupan a los interesados y si es necesario, se pedirá su activa participación en el CosT.

Recuadro 2: CosT Filipinas designa a la Comisión de Auditoría

El grupo multisectorial (MSG) en Filipinas, nombró a la Comisión de Auditoría como el Equipo de Aseguramiento, ya que se podrán aprovechar los procesos de recopilación de datos que tiene la Comisión y además, porque tiene el mandato de garantizar 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), el Departamento de Transportes y Comunicaciones (DOTC) y la Administración del transporte ferroviario (Light Rail Transit ARLT). Inicialmente, se examinó la información divulgada en el Sistema Electrónico de Contratación del Gobierno de Filipinas, antes de pedir información adicional, a fin de identificar problemas específicos que podrían ser de interés para las partes interesadas. El MSG está trabajando con la Comisión de Auditoría para desarrollar un manual, como un paso hacia la incorporación del proceso de aseguramiento dentro de los sistemas de gobierno.

Los objetivos que deben cumplirse cuando se tiene medición de la línea de base de transparencia son:

- (f) Resumen de las leyes y reglamentos que rigen la adquisición y ejecución de los proyectos de construcción pública e identificar qué información de los proyectos y contratos se requiere para (Anexo A) que por ley /reglamento / política sea divulgada por las entidades de adquisiciones de manera proactiva.
- (g) Identificar qué información básica del proyecto / contrato (Anexo A) es requerida para que por ley / regulaciones / políticas sea divulgada de manera reactiva (a solicitud del público).
- (h) Evaluar, a partir de la muestra de entidades de adquisiciones, qué información del proyecto / contrato enumerada en el Anexo A está siendo revelada al público.
- (i) Evaluar, a partir de la muestra, qué información del proyecto / contrato está actualmente disponible a solicitud del público.
- (j) Evaluar las barreras (legales, administrativas, de capacidad, tecnología) para incorporar la divulgación de esta información por parte de las entidades de adquisiciones participantes.

Nota de Orientación 5

Los **objetivos de la (f) a la (i)** deben identificar cualquier brecha entre los requerimientos de ley y los del Cost para ser divulgados, así como la brecha entre los requisitos legales vigentes para la divulgación y los niveles reales de la divulgación de las entidades de adquisiciones de la muestra. La Figura 1 ilustra los niveles de cumplimiento de las obligaciones legales para la divulgación en Malawi¹. por parte de las entidades de adquisiciones.

El **objetivo (j)** proporcionará un primer paso importante en la comprensión de las barreras a que tiene la divulgación e identificará las posibles limitaciones de capacidad derivadas de sistemas de gestión de información débiles.

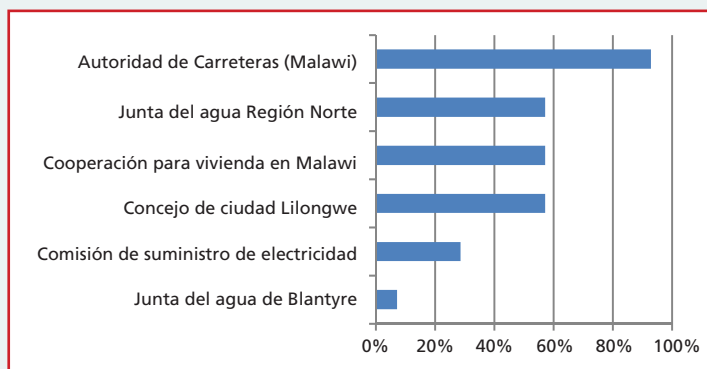


Figura 1
Número promedio de elementos de información divulgada por las entidades de adquisiciones de Malawi como un % de elementos legalmente requeridos para ser divulgados

Indicadores de referencia adicionales si existen

Cuando la información ya es del dominio público o está disponible, hay una serie de indicadores de línea de base adicionales que podrían tomarse en cuenta. Los mismos pueden ser utilizados para medir el impacto del CoST en un período de tiempo determinado. Estos indicadores incluyen:

- (k) Costos unitarios de los trabajos de construcción de clasificación estándar, tales como: túneles, puentes, tuberías, carreteras y pavimentación, vías férreas, etc.
- (l) Tiempo promedio y sobrecostos en los contratos de construcción.
- (m) Número promedio de ofertas presentadas en los distintos tipos de contrato.
- (n) Cualquier información de las encuestas sobre corrupción, por ejemplo, encuestas de percepción, etc.

Selección de un equipo de estudio

En la mayoría de los países el estudio de alcance lo hace un equipo subcontratado. La experiencia de la prueba piloto del CoST sugiere que el éxito del estudio depende de encontrar una organización que pueda proporcionar un equipo con las habilidades y experiencia necesarias para cumplir con los objetivos generales del mismo. Esto podría ser una consultora o un centro de investigación académica.

El nombramiento del equipo será realizado por una organización con capacidad de firmar un contrato. Como el CoST no se ha establecido como una entidad independiente, el equipo puede ser designado por la organización anfitriona, en estrecha consulta con el Grupo Multisectorial (MSG), si ya está formado y con el Gerente Nacional del CoST. Quien sea que nombre al equipo, debe asegurarse que tenga suficiente capacidad de gestión, incluyendo capacidad en procesos de control de calidad, para



¹ Salphera Consultores (2010), Estudio de línea de base para la iniciativa de Transparencia del Sector Construcción en Malawi.

Nota de Orientación 5



entregar un informe de alta calidad. El Secretariado Internacional puede brindar apoyo cuando sea necesario, en la selección del equipo y la supervisión del proceso.

Antes de comenzar el trabajo, se espera que el equipo de estudio se familiarice con los objetivos y el diseño del proyecto del CosT Internacional.

Alcance del trabajo

Primera Etapa – Investigación secundaria

Con el fin de alcanzar los objetivos, el equipo de estudio revisará y recopilará datos de fuentes secundarias (leyes, reglamentos, reportes, etc.) Dado el caso, esto será complementado con entrevistas a informantes clave, para presentar un resumen de lo siguiente (con fuentes):

- (a) El número y tipo de entidades de adquisiciones en el país, a nivel nacional y local, que estén involucradas en la ejecución de los proyectos de construcción financiados con fondos públicos, con criterios sugeridos para la clasificación.
- (b) Organismos involucrados en la supervisión de la planificación, adquisición y ejecución de los proyectos de construcción financiados con fondos públicos (por ejemplo, autoridades regulatorias de adquisición pública).
- (c) Organismos involucrados en la auditoría de los proyectos financiados con fondos públicos, y que tienen datos sobre el número promedio de auditorías técnicas y financieras que se llevan a cabo cada año.
- (d) Otras iniciativas en curso o planificadas sobre transparencia/anti-corrupción/gobernanza (incluyendo medidas de gobierno) que afectan al sector construcción, centrándose en los procesos y resultados y la forma en que se relacionan con el CosT.
- (e) La estructura y composición de la industria de la construcción privada y las organizaciones que representan a los distintos grupos de interés dentro de ella.
- (f) Las organizaciones de la sociedad civil y sus principales intereses y objetivos relacionados con la construcción.
- (g) Leyes y reglamentos que rigen la adquisición y ejecución de los proyectos de construcción financiados con fondos públicos, incluyendo los requisitos legales para la liberación de cualquiera de los elementos individuales de información del proyecto que figuran en el anexo A y el acceso de los ciudadanos a los documentos que se enumeran en el anexo B .
- (h) Información ya del dominio público, que podría servir como indicador de línea de base adicional (ver objetivos de la k a la n).

“Con el fin de alcanzar los objetivos, el equipo de estudio revisará y recopilará datos de fuentes secundarias”



Nota de Orientación 5

Segunda etapa – Captura de datos de una muestra de entidades de adquisiciones

- (a) Se espera que el equipo de estudio trabaje en estrecha colaboración con el MSG / Gerente de la Secretaría Nacional, para identificar una muestra representativa de las entidades de adquisiciones de la que se pueda recopilar información sobre su práctica actual, relacionada con la divulgación de la información del proyecto. La muestra debe incluir un conjunto transversal de entidades, grandes y pequeñas, a nivel nacional y local. Por lo general, la muestra incluirá entidades de adquisiciones que han acordado inicialmente participar en el programa nacional del CosT. Las directrices para la elección de una muestra representativa se establecen en el Anexo B.
- (b) En estrecha consulta con el MSG / Gerente de la Secretaría Nacional, establecer, evaluar y llenar una base de datos a nivel nacional para registrar la información obtenida de las entidades de adquisiciones durante el estudio. Una estructura recomendada para la base de datos, en forma de una serie de hojas de cálculo de Excel vinculados, estará disponible desde el sitio web de CoST.
- (c) Para cada una de las entidades seleccionadas, realizar entrevistas con los oficiales apropiados para recopilar información sobre su práctica actual en relación con la divulgación de la información del proyecto, así como de su comprensión de la ley y de la política en materia de divulgación actual.
- (d) De la información proporcionada por los Oficiales de las entidades, registrar en una hoja de cálculo los elementos fundamentales que ha identificado el CosT para la "divulgación proactiva (ver Anexo A):
- Información divulgada por la entidad de adquisiciones (por ejemplo, en la página web) - en una escala de siempre / mayoría de los casos / minoría de casos / nunca.
 - Información remitida por la entidad de adquisiciones (PE) y publicada por otros (por ejemplo, la agencia de implementación del proyecto, la autoridad de supervisión de adquisiciones).
 - Información requerida por ley para hacerla del dominio público.
- (e) La información que la ley prohíbe hacer del dominio público o dificultades con el acceso a la información.
- Evitar, por otros factores (políticos, gerenciales, administrativos) de poner a disposición del público.
 - Llevar a cabo controles de una pequeña muestra de proyectos, para confirmar que la información que las entidades dicen que divulgan, esté realmente disponible para el público y registrar cualquier discrepancia.
- (f) De la información proporcionada por los Oficiales de las entidades, registrar en una hoja de cálculo los elementos fundamentales que ha identificado el CosT para la "divulgación reactiva (ver Anexo A):
- Información puesta a disposición del público de acuerdo a su solicitud - indicando una escala de siempre/mayoría de casos/ minoría de casos/nunca.
 - Información disponible al público por ley.
 - Información prohibida por ley de poner a disposición del público.
 - Información prohibida por otros factores (políticos, gerenciales, administrativos) de poner a disposición del público.
- (g) Resumir los datos recopilados anteriormente en un formato adecuado, documentar las barreras percibidas para la divulgación de la información del proyecto.



"A partir de la información proporcionada por los Oficiales de las entidades, registrar en una hoja de cálculo los elementos fundamentales que ha identificado el CosT para la "divulgación proactiva"

Resultados

Los resultados de esta asignación serán:

1. Un informe en formato electrónico editable
 - Resúmenes de la información básica obtenida de fuentes secundarias como se describe en la "fase dos" arriba.

Nota de Orientación 5



- Procedimientos utilizados para seleccionar el conjunto de la muestra de las entidades de adquisiciones para la recopilación de datos.
- Un resumen narrativo conciso de las conclusiones de la encuesta sobre las prácticas de divulgación y la comprensión sobre divulgación entre las entidades de adquisiciones de la muestra.

2. Registro de datos de las entidades de adquisiciones en hojas excel.

Requerimientos de Informe

El equipo del estudio de alcance deberá cumplir con lo siguiente:

1. Reunirse con el MSG / Gerente de la Secretaría Nacional para discutir la línea de base antes de que comience el trabajo y en momentos específicos durante la ejecución (por ejemplo, reunión informativa inicial, selección de las entidades de adquisiciones, conclusiones provisionales y el informe final del proyecto).
2. Poner cualquier duda sobre la mesa o temas que surjan durante el curso de la obra en la que se requiere mayor aclaración.
3. Proporcionar más detalles sobre el avance o presentar borradores de los resultados, a solicitud del grupo multisectorial MSG / Gerente de la Secretaría Nacional.
4. Presentar un borrador de informe para revisión del MSG y un informe final, al cabo de dos semanas después de haber recibido los comentarios al informe borrador.

Conclusión

Esta Nota de Orientación ha trazado los pasos a seguir para llevar a cabo un estudio de alcance. El conocimiento generado por este estudio es la base del programa CoST. Por tanto, es importante que el estudio se base en datos sólidos y en un análisis profundo; de lo contrario el programa puede ser diseñado de manera inapropiada y, en definitiva, no cumplirá con las necesidades de los interesados.

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

Nota de Orientación 5: Anexo A

Lista de elementos esenciales² de información del proyecto para la divulgación proactiva

Fase proyecto	Información del proyecto	Fase del Contrato	Información del contrato
Identificación del proyecto	Nombre del proyecto Ubicación del proyecto Propósito	Adquisición	Título del contrato Proceso de adquisiciones Número de empresas que ofertaron Firma(s) contratadas Costo estimado Precio del contrato Alcance de trabajo del contrato Fecha de inicio del contrato Duración del contrato
Preparación del proyecto	Alcance del proyecto (resultado principal) Impacto ambiental Impacto de tierras y asentamiento Fuente de fondos Presupuesto del proyecto Fecha de aprobación del presupuesto		
Finalización del proyecto	Costo de finalización Fecha de finalización Alcance al finalizar Razón de los cambios del proyecto Referencia de auditoría y reportes de evaluación	Implementación	Variación al precio del contrato Variación en la duración del contrato Variación en el alcance del contrato Razones de los cambios en el precio Razones del cambio en el alcance y duración



² Esta es una lista simplificada de los temas sustantivos de la información, con excepción de los temas incluidos en la lista completa solo para identificación (e.g. propietario del proyecto, detalles del contacto)

Información del proyecto para divulgación reactiva bajo solicitud

Información del proyecto	Información del contrato
Identificación y Preparación Programa multianual y presupuesto Resumen del proyecto o estudio de viabilidad Evaluación de impacto social y ambiental Plan de reasentamiento y compensación Oficiales del proyecto y roles Acuerdo financiero Plan de adquisiciones Decisión de aprobación del proyecto	Adquisiciones Oficiales del contrato y roles Método de adquisiciones Documentos de oferta Resultados de la evaluación de ofertas Reporte del diseño del proyecto Contrato Acuerdo de contrato y condiciones Registro y propiedad de las empresas Especificaciones y planos
Terminación Reportes de avance en la ejecución Decisión de enmienda al presupuesto Reporte final del proyecto Reporte de evaluación del proyecto Reportes técnicos de auditoría Reportes financieros de auditoría	Implementación Lista de variaciones, cambios, enmiendas Lista de escala de aprobaciones Reportes de aseguramiento de calidad Registro de desembolsos o certificados de pago Enmiendas al contrato

Nota de Orientación 5: Anexo B



Nota sobre el muestreo

Lo ideal sería que la información necesaria para alcanzar los objetivos sea recopilada de todas las entidades de adquisiciones en el país. Pero en muchos países el número de entidades es de cientos, si no de miles. El tiempo y costo requerido para cubrir las todas, claramente convierten el proceso en poco realista. Por lo tanto, se requiere de un muestreo.

Las entidades de adquisiciones difieren según el tamaño (número y valor de los proyectos por año), sector (carreteras, edificios, agua, energía, etc.) y si son nacionales o locales. La empresa consultora deberá coordinar con el MSG / Gerente de la Secretaría Nacional, la selección de una muestra de entidades de adquisiciones en las cuales enfocarse. Si es posible, la muestra debe incluir un conjunto de entidades por tamaño, sector y ubicación.

En los países donde el MSG ya ha decidido enfocarse en sectores específicos (por ejemplo, carreteras) u organismos particulares, los mismos sectores / organismos deberán ser utilizados para la recolección de datos de línea de base sobre las prácticas de divulgación actual. Cuando las entidades seleccionadas son todas a nivel nacional, la lista debería completarse con la inclusión de al menos una entidad a nivel subnacional (local). Cuando la atención se centra en un solo sector (por ejemplo, carreteras), se deben incluir al menos, dos entidades que participan en otros sectores (por ejemplo, edificios).

En los países donde el MSG aún no ha decidido enfocarse en organismos particulares, la empresa consultora deberá discutir con el MSG, sobre las organizaciones con más probabilidades de poder involucrarse en un proyecto del CosT e incluirlas, al menos, algunas de ellas en la muestra.