



La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST) tiene como objetivo mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en los proyectos de construcción financiados con fondos públicos, mediante la divulgación de la *Información Clave de Proyecto (ICP)* de una manera accesible y comprensible para el dominio público. CoST ha sido puesto a prueba en siete países. En cada uno, se requirió a las entidades de adquisición que participaron en la fase piloto que divulgaran la ICP de varios proyectos seleccionados, y el Grupo Multi-sectorial que dirigió el plan piloto, designó a un equipo de aseguramiento para analizar y verificar la ICP e interpretarla para el público (véase *Nota Informativa # 1, Resumen de CoST, y Nota Informativa 7, El Proceso de Aseguramiento*).

CoST identificó 31 indicadores de ICP, generados a partir de los distintos proyectos, como pertinentes y necesarios para lograr una mayor rendición de cuentas y mejores resultados. Durante el plan piloto de dos años y medio, esta información fue recopilada de 87 proyectos en los siete países y se utiliza para evaluar el rendimiento y la probidad de los proyectos de construcción en términos de tiempo para su finalización, costo y calidad.

Esta nota utiliza los hallazgos del plan piloto para ilustrar la complejidad de alcanzar mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el sector de la construcción.

A favor de la transparencia

Los proyectos de infraestructura del sector público representan una importante contribución al crecimiento económico y reducción la pobreza ⁱⁱⁱ, pero la mala gestión y la corrupción durante la planificación y ejecución de estos proyectos, en gran medida puede socavar los beneficios sociales y económicos esperados.

Entre 2003 y 2006, estudios realizados por Transparencia Internacional, la OCDE, y la Sociedad Americana de Ingenieros Civiles destacó la construcción como uno de los sectores más propensos a la corrupción. Se estima que el 10 - 30 por ciento de la inversión en un proyecto de construcción financiado con fondos públicos se pierde por la mala gestión y corrupción.



Este desperdicio de los fondos públicos puede ser resultado de la inversión en proyectos no viables o en proyectos que luego se convierten en inviables por la mala gestión o corrupción durante su ejecución. La corrupción adopta muchas formas, con distintos efectos. Por ejemplo, cuando los oficiales de adquisiciones exigen sobornos, o los contratistas ofrecen sobornos para

obtener contratos, los precios pueden ser inflados y la competencia no es justa. Una vez firmado el contrato, el dinero puede ser desviado a los bolsillos privados, al no entregar el proyecto de acuerdo a las especificaciones. En Eritrea, el problema era tan grande que el Gobierno minimizó su inversión en la construcción para evitar la corrupción que ésta causaba ^{iv}.

Sin embargo, los altos precios y baja calidad, así como los retrasos en tiempo, también pueden surgir de la mala gestión, tales como especificaciones mal elaboradas y una supervisión inadecuada durante la ejecución del proyecto. La transparencia ayuda a exponer tanto la corrupción como la mala gestión, pero a menudo es necesaria una investigación detallada de los expertos para hacer una distinción entre las dos.

La corrupción y la mala gestión dan como resultado una infraestructura inadecuada, defectuosa y peligrosa - edificios que se derrumban y carreteras que se destruyen - lo cual no sólo eleva los costos de mantenimiento, reparación y reemplazo, sino también puede dar lugar a una responsabilidad civil y penal por daños y perjuicios (*Cuadro 1*). Los efectos de la mala gestión y la corrupción afectan especialmente a los más pobres, ya que son más dependientes de los bienes públicos o de los servicios derivados de los activos construidos.

Cuadro 1: La corrupción mata

El terremoto de 2001 en Bhuji, India causó daño generalizado, incluyendo el colapso de 461,593 casas rurales construidas con mampostería. India cuenta con muy buenos protocolos sísmicos, pero su falta de aplicación combinado con procedimientos de inspección pobres, llevaron al fracaso y ocasionaron graves daños a 179 edificios altos reforzados con hormigón en Ahmedabad, a 230 kilómetros del epicentro. Los daños en operaciones portuarias y la industria ocasionaron aproximadamente US\$5 billones en pérdidas directas e indirectas. La evidencia estadística reciente, publicada en la revista *Nature*, muestra que alrededor del 83 por ciento de las muertes por terremotos en las últimas tres décadas se han producido en las sociedades corruptas, por lo general con normas de construcción muy deficientes. Los terremotos en Haití en 2010 y en Irán en 2005 son ejemplos extremos de exceso de muertes, en los países donde los niveles de corrupción percibida se encuentran por encima del promedio. Fuentes: Consorcio Pro Vention (2007), "Diseño de construcción, normas de construcción y selección de sitios: Herramientas para la incorporación de la reducción del riesgo de desastres, Guía No. 12. Federación Internacional de la Cruz Roja y Sociedades de la Luna Creciente Roja y de Ambraseys y Bilham, "La corrupción mata" *Nature* Vol. 469, enero 2011 Editorial Macmillan pág 153-155.

Aunque el impacto de la corrupción y la mala gestión es mayor en los países de bajos ingresos, esto no es sólo un problema de los países en desarrollo (*Cuadro 2*).

Cuadro 2: Corrupción en el Sector de la Construcción del Reino Unido

En 2008, 103 empresas de la construcción del Reino Unido fueron declaradas culpables de presentar precios de pantalla, una forma de manipulación en la que los contratistas confabulan para colocar los altos precios de oferta en la fase de licitación. Estas empresas fueron multadas por un total de £129 millones. En 2006, el 51% de los encuestados por el Instituto de la Construcción del Reino Unido (CIOB por sus siglas en inglés) estimó que la corrupción en el sector de la construcción en el Reino Unido era extremadamente o muy común. En 2010, el 45% de los encuestados por el CIOB, en una segunda encuesta, declaró que presentar precios de pantalla era todavía muy común.

Fuente: Instituto de la Construcción, Reino Unido (2010), "Informe sobre la exploración de las adquisiciones en la industria de la construcción" p13 y 26

Desafíos Únicos

La experiencia del plan piloto de CoST ha demostrado que el sector de la construcción presenta una serie de desafíos únicos para el logro de la transparencia y la rendición de cuentas:

- Fragmentación del sector, con múltiples entidades de adquisición y contratos múltiples
- Un ciclo de proyectos complejo y largo
- Un conjunto diverso de actores
- Información compleja.

Así, el modelo de CoST tuvo que ser diseñado para reflejar estos desafíos. Con muchos actores interesados y familiarizados con la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE), el *cuadro 1* ilustra los diferentes retos a los que las dos iniciativas se enfrentan con los datos de Tanzania.

Fragmentación del sector

Las entidades de adquisición (EAs) son las entidades en los ministerios y organismos gubernamentales que intervienen en los contratos con empresas privadas para planificar, diseñar, supervisar y construir estructuras. En cada país piloto de CoST, el Grupo Multi-Sectorial (GMS) que dirigió CoST se relacionó con las entidades de adquisición individuales para persuadirlos de participar. Esta tarea fue complicada por el gran número de entidades: por ejemplo, más de 40.000 en el Reino Unido, y miles tanto en Vietnam como en Filipinas. Esto contrasta con el sector extractivo, en el que por lo general sólo uno o dos ministerios o agencias del gobierno tienen una relación comercial con un puñado de empresas grandes.

Las 29 EAs que participaron en el piloto de CoST variaron desde las que han realizado proyectos multi-millonarios con ministerios

gubernamentales, como carreteras y las que han puesto en marcha pequeños planes de vivienda con autoridades locales. Estas EAs estaban a menudo dispersas en todo el país. Por ejemplo, las tres PEs que participaron en Malawi, tenían su base en Blantyre en el sur, en Lilongwe, Malawi Central, y en el norte del país.

El mercado de la construcción en la mayoría de los países consiste en un gran número de obras civiles de bajo costo y contratos de construcción a corto plazo y un menor número de contratos de alto costo y a muy largo plazo. Como consecuencia, el sector de la construcción está dominado por pequeñas y medianas empresas nacionales con un pequeño número de grandes firmas internacionales. En contraste, el sector extractivo se caracteriza por un puñado de contratos de concesión a largo plazo y por un alto valor y está dominado por enormes empresas multinacionales, que a menudo subcontratan a las empresas más grandes de construcción.

La fase piloto tuvo capacidad de cubrir sólo una pequeña parte del gran número de contratos que hay en el sector de la construcción en los siete países.

Un complejo y prolongado ciclo de proyecto

Un proyecto de construcción implica múltiples transacciones entre la entidad de adquisición (EA) y los distintos contratistas durante todo el ciclo del proyecto, y ningún pago es más importante que otro. El diseño original para la fase piloto de CoST se enfocó en la divulgación de la Información Clave de Proyecto durante la fase de ejecución del ciclo del proyecto (*Figura 1*), es decir, sobre las modificaciones del proyecto que afectarán su tiempo y costo.

Los países piloto decidieron que el enfoque debería ser ampliado para incluir la planificación del proyecto y las fases de diseño. Esto se debió a que la mala gestión y corrupción en las primeras fases del ciclo del proyecto influirían en las últimas fases y afectarían negativamente el tiempo total del proyecto, su costo y calidad. Esta decisión parece haber sido prudente: los equipos de aseguramiento de la fase piloto identificaron posteriormente las "causas de preocupación" en todo el ciclo del proyecto, incluida la viabilidad, el diseño y las fases de financiamiento (que en conjunto representaron el 26 por ciento del número total de preocupaciones). Los equipos de aseguramiento expresaron especial preocupación por la administración y la fijación de precios de los contratos de consultores para el diseño y la supervisión.

Tabla 1. Comparación de los sectores de constructivo y extractivo en Tanzania

	Construcción	Extractivo
Entidades de adquisición	233	1
Empresas del sector privado	4630 contratistas registrados ^v	18 empresas operativas ^{vi}
Número de contratos entre los sectores público y privado	Miles de contratos, por lo general muchos para cada proyecto	Menor número de contratos de concesión a largo plazo
Magnitud de los contratos	Muchos contratos de bajo valor y menor número de contratos de alto valor.	Menor número de contratos de alto valor
Pago	Múltiples pagos de las EAs a las empresas privadas basados en precio unitario (que incluye estimaciones de la cantidad de materiales, equipo y mano de obra necesaria) que figuran en los cobros de la empresa privada a los ministerios de gobierno.	Único pago de la empresa privada con el ministerio de gobierno, basado en la cantidad y tarifa de mercado de los minerales extraídos
Enfoque del CoST / EITI	Transacciones a lo largo de todo el ciclo del proyecto	Única transacción de la empresa privada al gobierno

La decisión de requerir información sobre las transacciones de una gran parte del ciclo del proyecto hizo que la Información Clave de Proyecto (ICP) fuera más difícil de clasificar, porque las entidades de adquisición (EAs) a menudo guardan la información relativa al proceso de licitación y adjudicación del contrato por separado de la información relativa a la ejecución del contrato.

Un conjunto diverso de actores

Cada fase de un proyecto de construcción (tal como se ilustra en la figura 1) generalmente involucra diferentes equipos de gestión, y requiere que los responsables de cada fase realizada, transfieran la información al equipo encargado de la siguiente fase. Esto crea un ambiente con un conjunto diverso de actores. Las interrelaciones entre los actores en una obra de construcción se basan en los roles históricamente definidos para el arquitecto, ingeniero, aparejador y/o constructor, con responsabilidades separadas para la planificación y el diseño de la estructura, la estimación del precio y la construcción del activo. Los actores tienen que cumplir con varios mecanismos de control durante el ciclo del proyecto, tales como revisión del presupuesto, análisis de viabilidad y la aprobación del diseño en las etapas iniciales del proyecto hasta la coordinación con el contacto en la fase de ejecución. El propósito de los mecanismos de control es asegurar que los actores rinden cuentas y para que la entidad de adquisición rinda cuentas ante el Gobierno, y en última instancia, ante el público en general. Cuando los mecanismos de control son débiles, ambiguos o están averiados se puede crear desconfianza y confrontación entre los actores, además de un ambiente donde las malas prácticas de gestión y la corrupción puedan prosperar. La divulgación de la ICP puede ayudar a revelar cuando esto ha ocurrido, pero para garantizar la rendición total de cuentas, será necesaria una investigación más detallada para determinar las causas.

La divulgación de la ICP en la fase piloto destacó particularmente la mala gestión del tiempo y el costo (Cuadro 4). Los estudios de línea base mostraron que, de los 145 proyectos de la muestra en los ocho países, por lo menos 55 por ciento pasó por encima del presupuesto, con un 8 por ciento con una cifra superior al 100 por ciento más de presupuesto (véase la Nota Informativa # 5: Los estudios de línea base). También demostraron que el contrato promedio tenía una duración de 9 -130 por ciento más que el período del contrato original. Los equipos de aseguramiento, que analizaron una muestra de 67 proyectos en 6 países, señalaron un excedente de tiempo de un 40 por ciento de los proyectos.

Un hallazgo interesante del plan piloto fue que en muchos países, las EA, consultores y contratistas prestan poca atención a los mecanismos de control establecidos en el contrato, en particular la gestión del tiempo y el costo. Esto puede ser porque existe culpa de ambas partes. Por ejemplo, los equipos de aseguramiento observaron malas prácticas de pago, sobre todo en Zambia, donde se trataba de un problema en 11 de los 17 proyectos. Nuevas modalidades de contratos fueron resaltadas por el equipo de aseguramiento del Reino Unido (Cuadro 3), que

utiliza un sistema de gestión de costos con fuertes mecanismos de control que da a la entidad de adquisición y al contratista, acceso a la misma información al mismo tiempo, sin transacciones ocultas.

Cuadro 3. Gestión de costos transparente y responsable

El equipo de aseguramiento del Reino Unido elogió a la Agencia de Carreteras por su gestión ejemplar en el manejo de costos utilizando el enfoque transparente y responsable de libro abierto para contratos bajo el renglón NEC3 con mecanismos de control que gestionan cambios en los costos a medida que surgen. Bajo este enfoque, el contratista está obligado a llevar un registro detallado de costos y proporcionar proyecciones regulares de los costos al gerente del proyecto. Durante una visita a la estación de St Pancras en Londres y al proyecto de Alta Velocidad 1, primera vía férrea de 300 km. / h en Gran Bretaña, el Grupo Asesor Internacional de CoST aprendió cómo un enfoque transparente contribuye a reducir las oportunidades de corrupción y mala gestión. Alta velocidad 1 abrió a tiempo y con un presupuesto de £ 5.8 billones, el 14 de noviembre de 2007. Anteriormente conocido como el Channel Tunnel Rail Link, la ruta de 109 km. de línea férrea adquiridos bajo NEC, une a Londres con 3750 kms. de la red europea de ferrocarril de alta velocidad a través del túnel del Canal y acorta el viaje Londres-París a dos horas y 15 minutos

Información compleja

Aunque la ITIE exige a sus expertos conciliar una sola transacción, CoST requiere que sus equipos de aseguramiento verifiquen, analicen e interpreten la información sobre numerosos proyectos que supongan un número aún mayor de contratos. Y aunque alguna información del proyecto que se divulgó en la fase piloto, tal como el precio de adjudicación del contrato, la estimación de los ingenieros, o el número de licitadores- puede ser presentada de manera clara y no requiere interpretación adicional para el público; la información relativa a cambios en costos, tiempo y calidad requiere la interpretación de expertos.

Por ejemplo, durante la ejecución del contrato, los reclamos pueden ser exagerados, y las órdenes de variaciones y ampliaciones de tiempo injustificadas, pero detectar si esto es así no es fácil. En estos casos de fraude, el consultor a cargo de la supervisión de la construcción juega un papel fundamental: sería muy difícil para un contratista beneficiarse de estas acciones, sin su complicidad. El consultor puede también de manera fraudulenta cobrar más por los servicios prestados, o deliberadamente sobredimensionar el proyecto con el fin de atraer tarifas más altas o para favorecer a los proveedores de los cuales puede recibir sobornos. Los clientes pueden deliberadamente malversar los fondos del proyecto a través de los mismos procesos y través de pagos fraudulentos sobre trabajos defectuosos, equipos o servicios no entregados^{vii}. Estas acciones no se detectan solo con la divulgación de la ICP. Por lo tanto, la divulgación de información puede resultar en que el público sea engañado con la creencia de que todo está en orden cuando éste no es el caso.

Figura 1. El ciclo de proyecto



Participación social y rendición de cuentas

Las cuatro características del sector de la construcción pública, descritas anteriormente, tienden a hacer una iniciativa de transparencia relativamente difícil de implementar en este sector. En contraste con esto, está la posibilidad de obtener el apoyo popular y el voluntariado por la transparencia y rendición de cuentas en la construcción, dado que los proyectos de infraestructura pública son muy visibles a nivel local y tienden a afectar a las comunidades directamente. La construcción de una carretera o un edificio escolar pagada en parte con recursos locales, claramente afecta la vida de la población local y, potencialmente, suscita una fuerte demanda de información y de transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones y el uso de los recursos del proyecto. Para CoST, este potencial de movilización de la comunidad en favor de la transparencia y la rendición de cuentas es un valor agregado. Sin embargo, para estimular el interés, puede ser necesaria la comunicación dirigida a las comunidades afectadas y la formación en la interpretación de los datos.

Los grupos comunitarios también pueden ser entrenados para supervisar el proceso de construcción y exponer las irregularidades. Una organización de ciudadanos en Filipinas da un ejemplo, antes de CoST, por casi dos décadas (*cuadro 4*). Estas actividades son una forma efectiva de control sobre la calidad de los trabajos de construcción que generalmente no se revela en la documentación del proyecto. Como tales, son vistos como complementarios a CoST.

Cuadro 4. La Sociedad Civil observa el proceso de construcción

En Filipinas, el Grupo de Ciudadanos de Abra Preocupados por un Buen Gobierno (*CCAGG por sus siglas en inglés*) ha estado monitoreando y evaluando el progreso y la calidad de los proyectos de construcción por más de 20 años. Los voluntarios de CCAGG están capacitados para comprender los matices del proceso de construcción y de implementar controles básicos de calidad, como por ejemplo si el material para la carretera cumple con las especificaciones. Sus actividades han puesto de manifiesto irregularidades, tales como los proyectos que habían sido certificados como finalizados, pero que aún no habían empezado, o apenas habían comenzado.

Más información se puede encontrar en CCAGG y otras iniciativas de transparencia en las Filipinas en el sitio web de CoST.

Los grupos profesionales como las instituciones de ingeniería con membresías de personas individuales son componentes importantes de la sociedad civil.

Normalmente la constitución de los grupos profesionales es para el beneficio de la sociedad, pues, una voz fuerte de los profesionales puede jugar un papel importante en la interpretación de los datos divulgados al público en general y en que los tomadores de decisiones los tomen en cuenta. Los grupos del sector privado que representan a consultores y contratistas con membresías de empresas individuales pueden estar persiguiendo intereses comerciales, pero esos intereses incluyen una igualdad de oportunidades para sus miembros en la obtención de contratos. Ellos están interesados en la información divulgada por CoST ya que esto les permite (entre otras cosas) informarse sobre a quiénes se les están adjudicando los contratos. Y además, les permite aumentar los retos y presionar a la EA y al Gobierno a rendir cuentas.

Las autoridades oficiales también tienen un papel clave. En primer lugar, respondiendo a la demanda de la sociedad civil para investigar sobre las preguntas realizadas en torno a la divulgación de la Información Clave del Proyecto. En segundo lugar, para supervisar y tener una función de auditoría que interprete la divulgación de la ICP al público, y permitir que la sociedad civil presione a la EA y al Gobierno a rendir cuentas. Cuando las autoridades formales estén ausentes, CoST tendrá que considerar los mecanismos que cumplan con esta función.

Conclusión

A pesar de los desafíos únicos del sector de la construcción, el proyecto piloto de CoST ha ayudado a comprender el rendimiento de la gestión de proyectos y la probidad de las entidades de adquisición y sus proveedores, y reveló temas de interés para el público en general. Como CoST avanza hacia adelante, tendrá que considerar las siguientes cuestiones.

1. ¿Cómo se presenta y se comunica la Información Clave de Proyecto al público para asegurar que sea relevante, comprensible y accesible?
2. La posibilidad de incluir el monitoreo a nivel local de las actividades en los sitios de construcción.
3. El fortalecimiento de las autoridades de supervisión y auditoría para asegurar que la sociedad civil puede utilizar la información divulgada por CoST y ésta pueda así demandar una mayor rendición de cuentas.
4. ¿Cómo puede CoST suplir el papel de las autoridades oficiales en caso estén ausentes o sean débiles?

Al abordar estos temas, existe la posibilidad de aumentar el valor de CoST y como consecuencia, la transparencia y la rendición de cuentas sobre los proyectos de construcción financiados con fondos públicos.

i. ICP se define como la información clave de los proyectos, necesaria para permitir a los interesados tomar decisiones informadas sobre el costo, tiempo y calidad de la infraestructura en cuestión.

ii. Guatemala se unió a CoST después del inicio de la fase piloto, como país asociado, y actualmente está divulgando información de una serie de proyectos.

iii. Ver Calderón, CS, y Servén, L. (2010). "Infraestructura y Desarrollo Económico en Sub-Sahara, África." *Diario de las Economías Africanas* 19 (AERC Suplemento 1), p13-87 y Foster V. y Briceño-Garmendia C (2010), *Infraestructuras en África: Un Momento para la Transformación*, la Agencia Francesa de Desarrollo y el Banco Mundial p47.

iv. Collier P. Los mil millones más pobres. ¿Por qué los países más pobres están fallando y qué se puede hacer al respecto? *Periódico Oxford University* (2008) p138.

v. Junta de Registro de Contratistas en Tanzania (2008), "Gobierno Corporativo: Una clave del éxito de la Contratación de negocios", *Actas de la Reunión Consultiva Anual* p2.

vi. Ver <http://eiti.org/Tanzania> visitado más recientemente el 16 de febrero 2011

vii. Mawenya, el profesor A.S. "Desafíos de la ejecución sobre la base de la relación rendimiento - dinero, para las consultorías de ingeniería más propensas a la corrupción al sur del Sahara Africano" 14^a Conferencia de Gama, Botswana, del 14 al 17 de mayo de 2007.