



La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST – por sus siglas en inglés) tiene como objetivo principal el logro de la transparencia en los proyectos del sector de la construcción pública a través de la divulgación de la información del proyecto en el dominio público (véase la *Nota Informativa 1, Resumen General de CoST*). Es fundamental que la información divulgada sea precisa y de tal manera que los interesados puedan comprenderla fácilmente. Para lograrlo, el proyecto piloto de CoST fue diseñado para contar con equipos de expertos que garantizan que la información divulgada sea exacta y precisa. Esta nota explica los enfoques para el aseguramiento adoptados en los siete países que participan en el piloto CoST y evalúa el grado en que los Equipos de Aseguramiento (EQA) fueron capaces de alcanzar sus objetivos.

Constitución y objetivos de los equipos de aseguramiento (EQA)

En cada país piloto, el Grupo Multi-Sectorial (GMS) que dirige CoST, nombró uno o varios equipos de aseguramiento. Los enfoques utilizados varían entre los países. Los GMS en Zambia, Reino Unido, y Etiopía nombraron personas con experiencia en el sector de la construcción, ya sea trabajando juntos en un equipo (Zambia y el Reino Unido) o de manera individual (Etiopía). Malawi y Vietnam contrataron empresas consultoras, mientras que el GMS en Tanzania nombró a cinco equipos de dos personas cada uno. En Filipinas contrataron los servicios de la Comisión de Auditoría (COA – por sus siglas en inglés), y para evitar la percepción de que CoST duplicaba la labor de otros organismos, la COA fue designada para hacer el trabajo del Equipo de Aseguramiento y no para conducir una auditoría. El EQA en todos los países piloto tuvo como objetivos principales los siguientes:

- Ayudar al GMS en su relación con las entidades de adquisición, para así garantizar la divulgación de la Información Clave del Proyecto (ICP) en proyectos de construcción seleccionados para ser analizados por CoST. (ICP se define como la información necesaria que permita a las partes interesadas tomar decisiones sobre el costo, tiempo y calidad de la infraestructura en cuestión.)

- Verificar la exactitud e integridad de la ICP divulgada e informar sobre el alcance y la exactitud de la información publicada sobre los proyectos de construcción seleccionados.
- Analizar los datos divulgados y verificados con el fin de tomar decisiones informadas sobre el costo y la calidad de la infraestructura construida.
- Elaborar informes para el Grupo Multi-Sectorial que sean claramente comprensibles para el público en general, destacando cualesquiera "causas de preocupación" que la información analizada divulgue.

Estos términos de referencia muestran que el Equipo de Aseguramiento tiene un rol de intérprete, ya que debe velar y apoyar para que la información divulgada sea lo más comprensible posible para una gama más amplia de interesados: así como la verificación de datos divulgados, se esperaba que el equipo los analice y destaque cualquier 'causa de preocupación', e informar sobre los mismos al GMS, en lenguaje cotidiano.

Tareas preliminares: trabajo con las entidades de adquisición (EAs) y selección de proyectos.

La entidad de adquisición (EA) de un proyecto es fundamental para el proceso de divulgación de la ICP. Persuadir a estas entidades a participar en el plan piloto fue tarea del GMS. Esto llevó tiempo, pero finalmente las entidades de adquisición de tres a cinco sectores en cada país estuvieron de acuerdo.

Las EAs proporcionaron una lista de proyectos de construcción en curso de la cual -según el diseño del proyecto piloto- el GMS tenía que seleccionar una muestra, mediante un procedimiento aleatorio y teniendo en cuenta criterios tales como sector, tamaño, ubicación y fuente de financiamiento. De hecho, en ningún país la selección de los proyectos fue aleatoria y en muchos casos esta tarea se dejó al Equipo de Aseguramiento o a la misma EA, lo que tuvo implicaciones obvias por el sesgo. Los proyectos que fueron seleccionados se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1: Número de proyectos por sector que fueron incluidos en la fase piloto

País	Transporte	Agua, saneamiento, irrigación, prev. Inunda.	Escuelas y Universidades	Vivienda	Edificios Públicos	Hospitales y Centros de salud	Puertos y aeropuerto	Total
Etiopía	14	7	2	0	0	2	0	25
Malawi	5	2	0	2	0	0	0	9
Filipinas	5	2	1	0	0	0	2	10
Tanzania	2	1	0	0	1	2	0	6
Reino Unido	2	2	2	2	0	0	0	8
Vietnam	5	4	1	1	0	0	1	12
Zambia	8	0	6	0	3	0	0	17
Total	41	18	12	5	4	4	3	87



Compilación y divulgación de la información clave del proyecto

El documento de diseño de CoST preveía que las entidades de adquisición recopilarían periódicamente información clave del proyecto, registrarían la información en una plantilla para tal efecto, y divulgaría esta información al dominio público de una manera regular. Los términos de referencia de los equipos de aseguramiento proponen que éstos ayuden en este proceso si es necesario.

En la práctica, Vietnam fue el único país donde el equipo de aseguramiento ayudó a las entidades de adquisición, a recopilar la ICP y hacerla del dominio público (Figura 1). En todos los demás países, los equipos de aseguramiento no sólo recopilaban la ICP, sino que también la registraron en la plantilla (Figura 2).

Figura 1: Recopilación y divulgación de ICP: Vietnam y el documento de diseño piloto

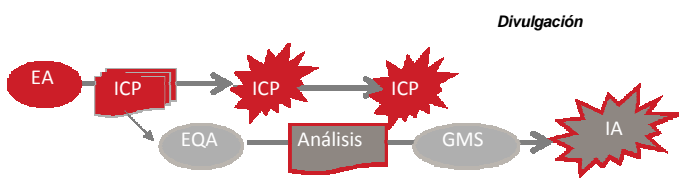
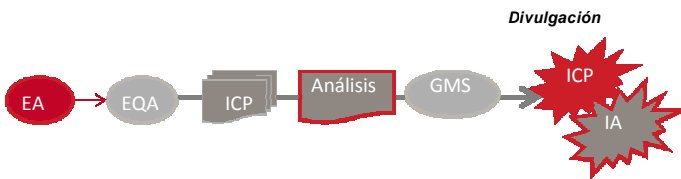


Figura 2: Recopilación y divulgación: Etiopía, Tanzania, Malawi, Filipinas, Zambia, y el Reino Unido



Nota: Las burbujas que explotan representan la divulgación de la información clave de proyecto (ICP) y los informes de aseguramiento (IA).

Las razones principales por la que las entidades de adquisición se resisten a divulgar la información, es que no estaban obligadas por ley a divulgar todos los indicadores de la ICP y en el formato requerido por CoST; por lo que para ellos la divulgación fue una carga adicional no remunerada.

Los factores clave que alentaron a las EAs en Vietnam a divulgar la ICP, fueron los pagos como incentivos a su personal por el trabajo adicional realizado, así como una directiva clara que recibieron de la máxima autoridad, el Primer Ministro.

Los equipos de aseguramiento reconocieron que la recopilación y selección de la ICP es una tarea desafiante. La información tuvo que ser extraída de documentos pertenecientes a las entidades de adquisición o a su cliente, pero el proceso fue obstaculizado por una deficiente gestión de documentos, con documentos fuente que a menudo se encontraban dispersos en todo el país. A veces fue reticencia de los funcionarios de la EA a cooperar, además de ciertas dificultades. En algunos países las entidades de adquisición sospechaban de CoST, que algunos veían como impulsar la agenda de los donantes, mientras que otros dudaron del valor de información divulgada, especialmente cuando se compara con los costos que implicaba.

El que los equipos de aseguramiento organizaran la ICP y no por las entidades de adquisición, tenía implicaciones para su divulgación. Aunque las EAs dieron a conocer información a los equipos de aseguramiento, éstos últimos no tenían autorización para divulgarla al público, ya que la información pertenecía a las EAs. Finalmente, los datos base de la ICP fueron dados a conocer por el GMS en cada país, pero sólo con el acuerdo de - y en algunos casos después de extensas negociaciones con - las EAs.

Dado el escaso tiempo disponible, los equipos de aseguramiento generalmente únicamente consiguen una sola ronda de recolección de información de los proyectos seleccionados. La mayoría de la ICP se dio a conocer a través del proyecto piloto; por lo tanto, es sólo un vistazo de la situación de cada proyecto en un punto determinado en el tiempo. Vietnam es la más notable excepción, ya que ahí la información fue recabada y divulgada de manera regular, durante un período de cinco meses.

Verificación de la exactitud e integridad

Se esperaba que los equipos de aseguramiento verificaran que la ICP divulgada por la EA fuera exacta y completa, prestando especial atención a sus justificaciones sobre los excedentes de tiempo y costo. Dado que la información fue recopilada por los EAs de los documentos fuente y estos mismos dedujeron las razones de los excedentes, la verificación de la exactitud tuvo poco sentido. Algunos EQA trataron de revisar los documentos de origen con consultores y contratistas, pero a menudo esto equivale a simplemente asegurarse de que tenían copias de los mismos documentos.

A veces, los informes de aseguramiento señalaron elementos de información que había desaparecido o no se pudo obtener de la EA o de otras fuentes. Los vacíos de información fueron problema en un proyecto en Malawi, en uno de los proyectos en Vietnam, y en varios proyectos en Zambia, donde el elemento frecuentemente ausente era el presupuesto.



Juzgando el costo y la calidad

Al momento en que se escribe esta nota, los informes de aseguramiento habían sido recibidos para 67 proyectos de seis países piloto (los de Filipinas y diez proyectos en Etiopía pendientes de aprobación). Los informes de aseguramiento señalaron muchos casos de costos y tiempo excesivo, pero siempre dando menos explicaciones y juicios de sus conclusiones de lo que se esperaba cuando CoST fue diseñado. La experiencia ha demostrado que la toma de decisiones en relación a la calidad-precio, tiempo de finalización y calidad sobre la base de información publicada por las EAs, es más difícil de lo que se había supuesto al principio del plan piloto.

Para saber si la relación costo-valor de un proyecto es adecuada, es necesario considerar tanto el precio del contrato original, como cualquier aumento de precios durante la ejecución del proyecto.

La mayoría de los informes los equipos de aseguramiento resaltaron los excedentes de costo, pero ninguno evaluó si estos eran justificados. La mayor parte de los desafíos que plantean estos aumentos en el costo del proyecto en cuestión, no fueron justificados adecuadamente en base a la documentación disponible. En algunos casos, una mayor investigación y un análisis más detallado de la documentación (en particular la cotización de las cantidades) reveló que los aumentos de precios eran excesivos, incluidos los casos de doble contabilidad. Los análisis detallados de los precios de los contratos iniciales plantearon preocupaciones similares. Esto sugiere que para hacer juicios sólidos sobre el costo del proyecto se requiere una investigación a fondo, similar a una auditoría.

Se observó con frecuencia excedentes de tiempo y excedentes de costos, pero que no significaron mayor desafío.

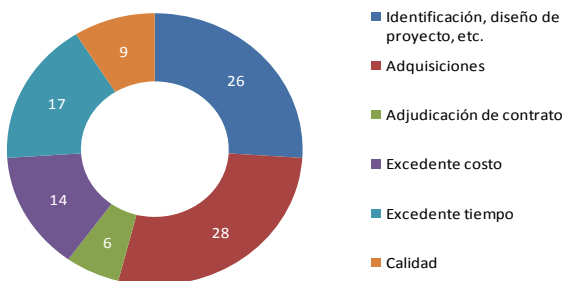
Hacer juicios de valor sobre la calidad del proyecto es aún más problemático. En la mayoría de los países el alcance del trabajo de los equipos de aseguramiento incluyó una sola visita al sitio del proyecto, con la verificación de calidad limitada a una inspección visual. Por lo tanto, era difícil para los equipos llegar a conclusiones sobre la calidad de la infraestructura construida, aunque algunos sí trataron de hacerlo. Los pocos comentarios sobre la calidad de los proyectos que se incluyeron en los informes de aseguramiento se limitan a los defectos muy obvios y deficiencias en los procedimientos.

Resaltando las 'causas de preocupación'

Algunos equipos de aseguramiento (EQAs) estaban reacios a utilizar el término "causas de preocupación", prefiriendo decir "observaciones" o "hallazgos". Muchas de sus observaciones eran simplemente para resaltar los hechos revelados por la ICP. Una minoría de los EQAs reflejó los intentos de encontrar las razones o considerar las consecuencias de los hechos resaltados y explicar por qué éstos podrían ser motivo de preocupación.

De las observaciones que iban más allá de simplemente destacar los hechos, alrededor de un tercio (31%) tenía relación con los excedentes de costo y tiempo durante la ejecución del proyecto; muchos de ellos también se referían a las primeras etapas del ciclo del proyecto, en particular la identificación y diseño de proyectos (26%) y adquisiciones (28%) (Figura 3). Más de la mitad se referían a los contratos con los consultores para el diseño o supervisión.

Figura 3: Distribución de las causas de preocupación en los Informes de los EQAs



Presentación de informes en lenguaje sencillo

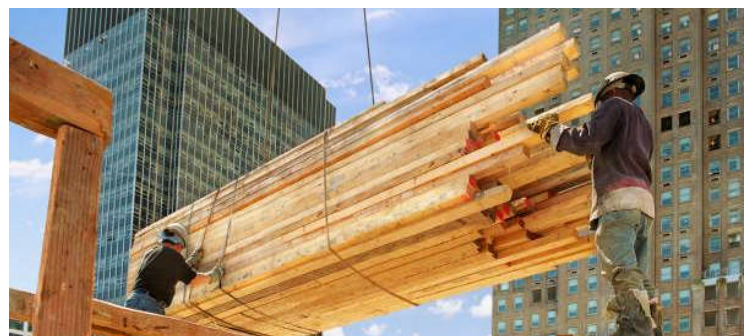
Elaborar informes complejos en un lenguaje sencillo y claramente inteligible para el público en general, no fue fácil para los profesionales de la construcción en el EQA. En retrospectiva, podría haber sido más prudente para un GMS contratar a un editor con experiencia para volver a redactar los informes del EQA "antes de revelarlos al público". Los informes deben ser cuidadosamente redactados para evitar la subjetividad y para evitar juicios de valor que puedan ser vistos como una mera opinión.

De cara al futuro

La experiencia demuestra que los términos de referencia establecidos para los EQAs, en la fase piloto, fueron poco realistas. Aunque los equipos hicieron un buen trabajo en la recopilación de la información del proyecto, las fases futuras de CoST deberían centrarse en ayudar a las EAs a divulgar la ICP por sí mismas (como ocurrió en Vietnam). El papel del EQA sería entonces el de verificar la integridad y exactitud de la información divulgada. Se requiere de una investigación adicional, para saber cómo esto podría hacerse mejor.

Si los recursos están disponibles, se les podría pedir a los EQAs hacer un análisis de la información para descubrir otros temas de interés y evaluar si los excedentes de tiempo y costo son justificados. Este tipo de información tiene el potencial de informar a los actores clave, sobre los resultados del desempeño de las EAs en la gestión de proyectos de construcción. Podría ser una herramienta útil para mejorar el rendimiento de la EA y se consideró de esta forma en algunos de los países piloto.

A los EQAs no se les debería pedir que evalúen la calidad del proyecto o la relación valor-dinero, ya que estas tareas exigen un ejercicio completo de auditoría técnica y financiera. El diseño de CoST supone que las entidades de adquisición están sujetas a un proceso de auditoría creíble y que, en la medida de lo posible, los proyectos están sujetos a auditorías financieras y técnicas, confiables e independientes. La tarea del EQA es evaluar la adecuación del proceso de auditoría.



Para más información y contactarnos:
 Sitio Web:
<http://www.constructiontransparency.org>