

Nota de Orientación: Aseguramiento

1. Introducción

Esta Nota de Orientación es una de varias que ha desarrollado CoST – the **Infrastructure Transparency Initiative (CoST)** con respecto a sus características principales de divulgación, aseguramiento, auditoría social y trabajo¹ multisectorial². Estas notas establecen los requisitos clave, preguntas y pasos que necesitan considerar los responsables del desarrollo de un programa CoST. Esta Nota de Orientación es complemento de un Manual de Aseguramiento más detallado.

El Aseguramiento da a conocer lo que sucede en cada etapa de entrega de proyectos de infraestructura pública³. Contribuye al propósito de CoST al transformar los datos divulgados en información convincente que a su vez sirve para fortalecer la auditoría social; la legitimidad y relevancia de este proceso se ve aumentado por el hecho que usualmente este proceso es supervisado por un Grupo Multisectorial (MSG).



Equipo de Aseguramiento de CoST Afganistán en una visita de campo

2. Generalidades del aseguramiento

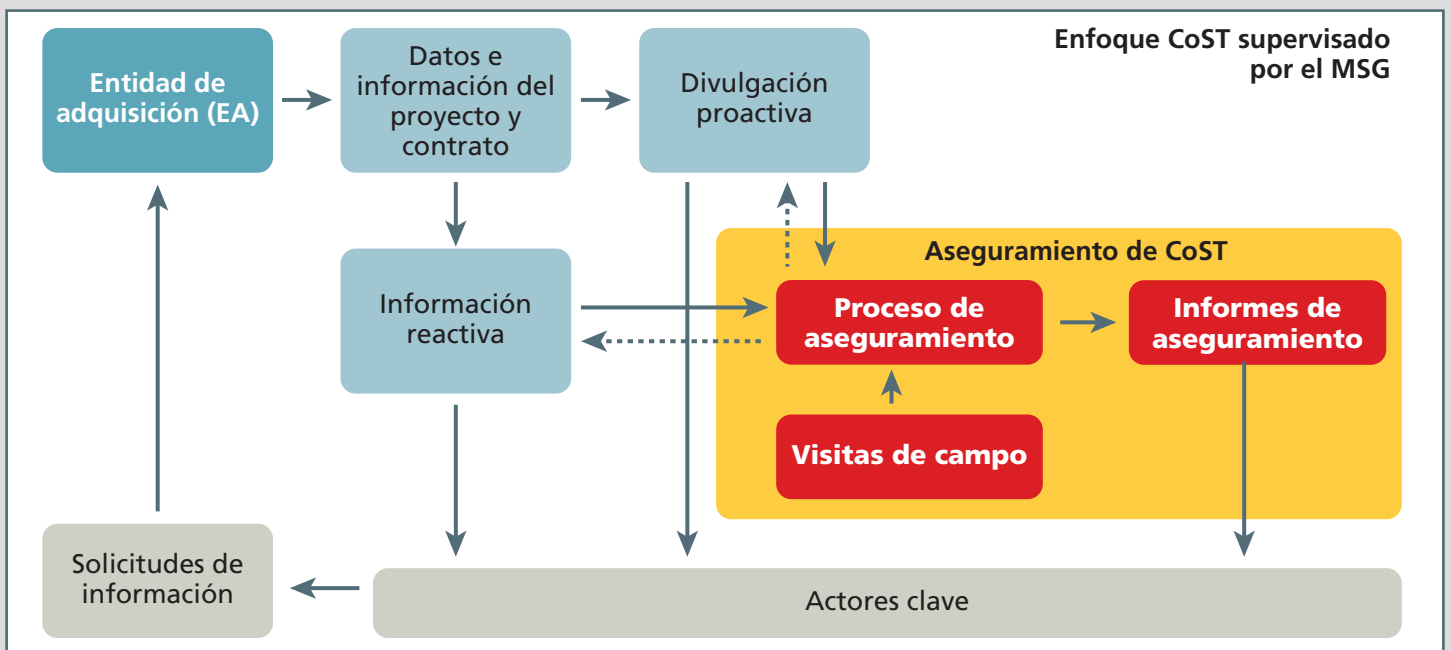


Figura 1: El papel del aseguramiento en el fortalecimiento de la comunicación

¹ Normalmente, pero no necesariamente por medio de un grupo multisectorial compuesto por el gobierno, el sector privado y sociedad civil.

² Otras notas de orientación incluyen áreas de enfoque tales como unirse a CoST, aplicabilidad de CoST en ámbitos de crisis y promoción de inclusión de género en infraestructura.

³ Desde la planificación inicial del proyecto, pasando por la preparación, diseño, gestión de la licitación, implementación y eventual finalización.

La escala y el alcance de un proceso de aseguramiento se determinan por los datos que se han divulgado y por los recursos disponibles para analizar y usar esa información.

- En un extremo, cuando se ha institucionalizado la divulgación, puede llevarse a un cabo análisis inicial a grandes rasgos de datos masivos, viendo temas tales como desviaciones de tiempo y costos y otros asuntos relacionados con la relevancia, valor por el dinero, competencia y disposiciones de buenas prácticas ambientales y sociales. Posteriormente, se identifica una muestra de proyectos para un mayor análisis.
- En el otro extremo, bajo un nuevo programa CoST y donde la capacidad y los recursos sean limitados, el aseguramiento puede limitarse a un número relativamente pequeño de proyectos. Es de esperarse que una mayor proporción del esfuerzo se enfoque en asuntos relacionados con la eficacia del proceso de divulgación y en señales de alerta⁴ que salgan a la luz con el análisis de los datos divulgados.

En la práctica, la mayoría de los procesos de aseguramiento se ubica entre estos dos extremos. En todos los casos el informe resultante deberá incluir hallazgos bien cimentados y recomendaciones en base a un análisis experto fundamentado en información objetiva. La Figura 1 ilustra los flujos comunes de los datos e información asociada a un proyecto y sus contratos.

3. El propósito y función del aseguramiento



Figura 2: El círculo virtuoso del Aseguramiento CoST

Para que la transparencia sea efectiva en lograr una mayor auditoría social, los actores clave necesitan comprender lo que ha sido divulgado e identificar temas de interés o preocupación potencial. El propósito del aseguramiento es facilitar esto y por ello tiene entonces una doble función:

- Evaluar si los datos divulgados son válidos y están completos.
- Analizar los datos y presentarlos como información contundente para ayudar a detectar asuntos que podrían ser de interés para el dueño del proyecto y sus proveedores, así como ser comunicado de forma inmediata a un público más amplio.

El Aseguramiento entonces es fundamental para el enfoque colaborativo de CoST, donde los actores clave trabajan juntos para mejorar la entrega de infraestructura y los servicios relacionados. Para que esto sea sostenible, debe ser conducido de forma que contribuya a cada elemento de un círculo virtuoso como se ilustra en la Figura 2.

⁴Una "señal de alerta" indica una preocupación potencial que sirve como desencadenante para un mayor estudio, no necesariamente por CoST.

4. Un proceso de aseguramiento se pone en movimiento

Dentro de los programas miembros de CoST, el MSG típicamente es responsable de la puesta en marcha⁵ de un proceso de aseguramiento y aprobación del informe o informes resultantes del aseguramiento. Si, a pesar de los sistemas de gestión de calidad aplicados internamente por la parte contratante, el informe no es aceptable para el MSG, este deberá ser revisado hasta que todas las preocupaciones sean abordadas.

El Gerente de CoST debe tomar los pasos razonables para asegurarse que todos los aspectos de los servicios de un equipo de aseguramiento o individuo se preparen apropiadamente para implementarlo y documentarlo. Esto representa actuar de acuerdo con un mandato y guía provista por el MSG y la Secretaría Internacional de CoST, así como en cercana colaboración cuando sea apropiada, con aquellos dentro de la organización anfitriona responsable de la gestión de las contrataciones.

Si los servicios de aseguramiento son provistos por consultores privados, academia u organismo gubernamental, el proceso de adquisición de dicho servicio siempre incluye, de alguna forma, las siguientes etapas:

- i. Decisión en escala y alcance del ejercicio dentro de los límites de los recursos disponibles
- ii. El decidir cómo contratar (proceso directo o competitivo, consultor individual o compañía, ente privado o público)
- iii. Invitar a concurso o licitaciones (requisitos a los Equipos Proponentes e instrucciones asociadas)
- iv. Evaluación de propuestas⁶ ante criterios predefinidos
- v. Adjudicación de contrato⁷ e instrucción sobre cómo proceder
- vi. Gestión de contrato, incluyendo asegurar buena calidad asociada al mismo
- vii. Lecciones aprendidas, para hacerlo mejor la próxima vez.

5. El enfoque del aseguramiento

Después de haber decidido que proyectos estarán sujetos a aseguramiento, el ejercicio debe necesariamente enfocarse en asuntos específicos, para que se haga buen uso de los limitados recursos disponibles. Dicho enfoque típicamente será informado en parte por un análisis inicial de datos disponibles, en parte por la experiencia general en el sector, y parcialmente por CoST y los profesionales de aseguramiento y su conocimiento de factores de riesgo para aplicarlos a dichos proyectos.

La mayoría de los proyectos públicos de infraestructura están, al menos en teoría, sujetos a un conjunto de mecanismos de control oficial basados en contratos, monitoreo, inspecciones, aprobaciones, revisiones, auditorías y evaluación. El Aseguramiento de CoST no busca duplicar estos mecanismos y en ningún caso busca tener acceso a los recursos necesarios para hacerlo. En vez de eso, analiza los datos objetivos en vista de la experiencia que ayuda a fortalecer los mecanismos existentes.

Cuadro 1: FORTALECIMIENTO DE MECANISMOS DE AUDITORÍA

El Aseguramiento no busca duplicar los mecanismos de control oficial. En vez de eso, echa una luz sobre los hechos, ayudando a fortalecer dichos mecanismos al subrayar lo que está funcionando bien y lo que no.



⁵ Fuera de la membresía de CoST una institución de gobierno, un inversionista o una organización de la sociedad civil pone en marcha y adapta el proceso de aseguramiento para satisfacer una necesidad identificada.

⁶ Aún en el caso de un nombramiento directo, debería prepararse una propuesta

⁷ O algún otro acuerdo formal, según sea adecuado.

6. Implementando el aseguramiento paso a paso

La Figura 3 presenta una visión simplificada de los pasos clave involucrados en la conducción del aseguramiento. Dependiendo de la madurez del programa algunos detalles pueden variar o repetirse. En un programa grande y maduro, por ejemplo, algunos análisis de alto nivel de datos masivos, puede seguirse con un análisis más detallado pero similar, desde una muestra seleccionada de proyectos.

Como se explica en los primeros dos pasos, el aseguramiento se distingue de la divulgación, pero está cercanamente asociado con ella, pues depende de la misma. Para las EA que ya han acordado la divulgación pública de los datos sobre infraestructura, el proceso de aseguramiento no les deberá resultar sorprendente.

Cuadro 2:

IDENTIFICAR AL EQUIPO CORRECTO

Identificar un equipo de aseguramiento adecuado deberá enfocarse en los requisitos de:

- Capacidad
- Compromiso
- Credibilidad
- Costo

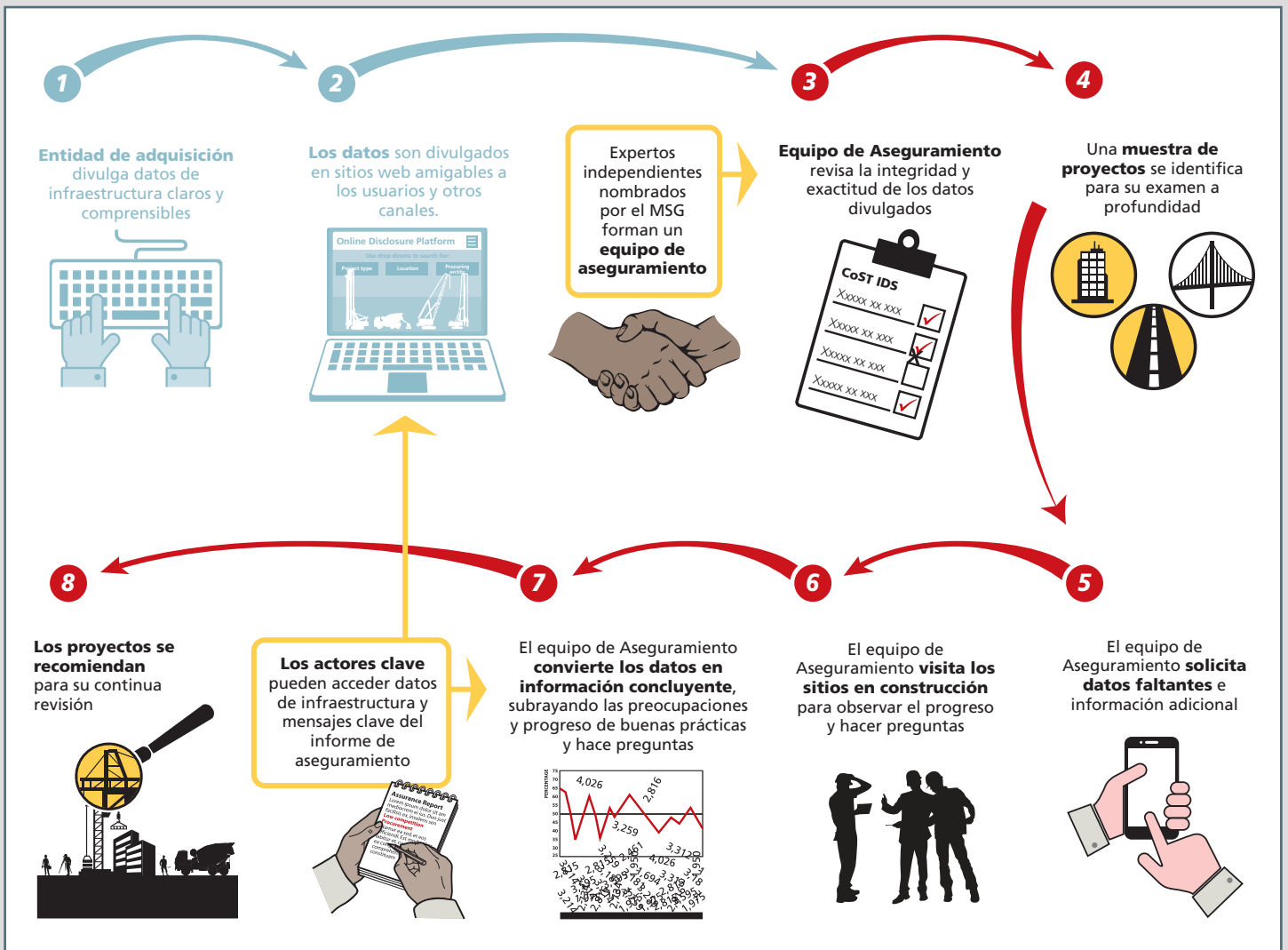


Figura 3: Pasos clave en la implementación de aseguramiento

Paso 3: Revisión de la integridad y exactitud de los datos

El punto de referencia utilizado para la divulgación es el Estándar de Datos sobre Infraestructura de CoST (CoST IDS) o la Contratación Abierta para el Estándar de Datos sobre Infraestructura (OC4IDS). En caso de divulgación proactiva, estos contienen 20 puntos de datos que aplican al nivel de proyecto, y 20 al nivel de contratos individuales.

La evaluación de la integridad de la divulgación consiste en revisar la lista de dichos puntos y determinar dónde y cómo se están haciendo públicos los datos en ese momento. El resultado de tal ejercicio es a una tasa de divulgación general, expresada como un % del IDS o OC4IDS de CoST. Esto se relaciona típicamente a la combinación de puntos de datos a nivel de proyecto, y puntos de datos del contrato principal de construcción y supervisión. Para propósitos de referencia es una buena práctica el también indicar el % explícitamente acordado con la EA, así como la tasa % requerida por ley y reglamentos.

La evaluación de la exactitud incluye la comparación de datos divulgados en diferentes fuentes.

Paso 4: Identificación de una muestra de proyectos

Particularmente en casos donde se están divulgando de forma rutinaria grandes volúmenes de datos por parte de las EA, es necesario seleccionar un número manejable de proyectos de los que hay datos disponibles e información que será estudiada en gran detalle. Ya sea que este proceso sea emprendido directamente por el Secretariado Nacional del programa o incluido como una tarea del equipo de aseguramiento (AT), este proceso de selección típicamente:

- Resultará en una gama de escalas de proyectos, sectores, ubicaciones geográficas y tipo de EA
- Incluirá algunos proyectos seleccionados sobre la base de evidencia relevante y del interés público
- Contribuirá a la concientización entre las EA participantes que cualquier proyecto para el cual los datos deban ser divulgados, potencialmente estará sujeto a aseguramiento.



Figura 4: Identificación de proyectos de aseguramiento

Paso 5: Solicitar datos faltantes e información adicional

Esto potencialmente significa pedir a la EA que provea:

- Datos del IDS/OC4IDS de CoST que debieron ser divulgados proactivamente, pero hicieron falta
- Datos de divulgación reactiva del IDS/OC4IDS de CoST
- Información adicional considerada como de interés para el equipo de aseguramiento

El objetivo no deberá ser obtener tantos datos e información adicional como sea posible, sino más bien registrar que está y que no está disponible, que ha sido y que no ha sido compartido y entender por qué.

En algunos casos, el AT puede solicitar datos o información aseverando que no la hará pública, sino que estará disponible para escrutinio interno de los profesionales de CoST. Esto podría por ejemplo resultar en caso de elementos comercialmente confidenciales en los informes de evaluación de licitaciones.

Paso 6: Visitar los sitios de construcción

El Aseguramiento normalmente incluye algunas visitas de campo para validar una muestra de que datos han sido reportados y obtener más información. El enfoque principal de dichas visitas es comparar el estado del proyecto reportado (en términos de progreso físico y financiero) con lo que se ha observado. En el caso de proyectos en construcción, también proporciona una oportunidad de discutir temas con el dueño del proyecto, el contratista y los supervisores⁸. Los representantes de comunidades también pueden ser consultados para asegurar el punto hasta el cual se ha logrado involucramiento de la comunidad durante la preparación e implementación del proyecto. Dichas discusiones pueden lograr una contribución muy importante para la formulación de recomendaciones que probablemente gozarán del apoyo de los actores clave.



Visita en sitio de aseguramiento de CoST El Salvador

Para la visita, es necesaria la preparación cuidadosa con antelación para asegurar que los miembros del AT y cualquier representante de CoST sepan qué esperar, y por lo tanto sean capaces de hacer preguntas informadas, apropiadas y pertinentes. Es especialmente importante al respecto:

- Estar consciente de obligaciones contractuales aplicables, incluyendo el programa de trabajos más recientemente aprobado y cualquier obligación asociada relacionada a la protección ambiental e involucramiento comunitario.
- Evitar cualquier juicio técnico
- En todo momento ser cortés, profesional, pero mantenerse persistente y enfocado

Cualquier consideración a la calidad deberá estar limitada a notar el grado al cual los sistemas de gestión de calidad se incluyen en los contratos, y luego reflejarlos en las actividades y registros del sitio.

Cualquiera que sea el hallazgo, una visita de aseguramiento bien conducida deberá resultar en el hecho que tanto el contratista, el ingeniero o arquitecto supervisor, la EA, y los que serían beneficiados por el proyecto, todos ven a CoST y el proceso de aseguramiento como algo favorable. Como principio general, nadie debería participar en una visita de campo de aseguramiento de CoST a menos que puedan demostrar involucramiento informado previo. Este principio se puede relajar en casos cuando todas las partes acuerdan que una o más personas puedan participar como observadores.

⁸ Dependiendo de la naturaleza de los trabajos y los arreglos contractuales, puede ser el ingeniero, el arquitecto, el aparejador o el gestor de proyecto.

Paso 7: Convertir datos en información imperiosa

Durante el proceso de aseguramiento, el AT puede potencialmente ganar acceso a una enorme cantidad de datos e información que va más allá de puntos de datos específicos del IDS u OC4IDS de CoST. Esta información puede ser generada mediante entrevistas con actores clave, el estudio de documentos divulgados de forma reactiva y observaciones hechas en el campo, lo cual ayudará a cerrar las brechas de conocimientos y contribuirán a una narrativa exacta e íntegra sobre los factores que afectan el desempeño del proyecto.

Al igual que con cualquier dato que informe sobre un proceso de aseguramiento, es importante que sea objetivo y fáctico. En algunos casos, sin embargo, los datos subyacentes que subsecuentemente se analizan necesitarán ser generados mediante una evaluación hecha por el AT, en vez de directamente a través de puntos de datos divulgados. Algunos ejemplos incluyen, pero no están limitados a la evaluación de la fortaleza de procesos que apoyan:

- Gestión de calidad
- Protección ambiental y social
- Salud y seguridad

Para cada uno de estos, generalmente es posible para el AT hacer una evaluación objetiva que sea replicable a nivel de proyecto y suficientemente consistente para ser valiosa cuando otros más adelante usen los informes de aseguramiento para evaluar los cambios.

Para esta etapa, el AT tendrá a su disposición una abundancia de datos de múltiples fuentes y necesitará decidir donde enfocar el limitado tiempo disponible para su análisis. Aunque se requieren habilidades de gestión de datos fuertes para poder abordar esto de forma robusta, el análisis mismo no necesita ser, y no debe ser complicado. Como lo ilustra el Cuadro 3, hasta la información más sencilla (en este caso requiriendo solamente unos cuantos puntos de datos) puede ser íntegra y provocar preguntas.

Cuadro 3:

EL INFORME DE ASEGURAMIENTO DE UCRANIA REALZA LA AUDITORÍA E INCITA A MEJORES PRÁCTICAS

En 2016 CoST Ucrania publicó un [informe de aseguramiento](#) que revisaba datos de más de 120 contratos de reparación de caminos públicos en 17 regiones.

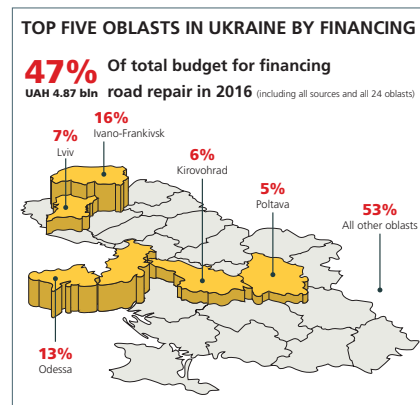
El informe subrayó:

- Distribución inexplicada de fondos. Casi el 50% de los fondos asignados para reparaciones de caminos habían sido provistos solamente para 5 de las 17 regiones, sin explicación asociada.
- Variaciones en costos sin explicación La unidad promedio de costos para intervenciones similares variaban de forma marcada entre diferentes regiones, sin explicación con respecto a porque debía ser así.
- Falta de información disponible sobre la gestión.



Antes de este ejercicio, no había sistema de gestión de datos funcionando para que proveyera a los funcionarios los medios para generar mucha de la información contenida dentro del informe.

La Agencia de Carreteras de Ucrania respondió a la cobertura por parte de los medios de comunicación tomando medidas para mejorar la supervisión de los contratos de caminos, acordando introducir licitaciones abiertas para servicios de ingeniería y mejorar sus sistemas de gestión de datos.



Paso 8: Recomendar proyectos para revisión futura

Un principio subyacente del aseguramiento es que incluye la presentación de hechos, no opiniones. También se trata de fortalecer mecanismos de auditoría existentes en vez de criticar, duplicar de otra forma socavarlos. Esto puede resultar siendo un desafío en los casos cuando el AT tiene una buena razón para preocuparse, pero le falta la evidencia objetiva necesaria para subrayar definitivamente sus preocupaciones al público.

Cuadro 4:

ALERTAS

En un informe de aseguramiento las alarmas llaman la atención sobre un tema sin hacer un juicio asociado. En su lugar, el informe de aseguramiento puede simplemente establecer (fácticamente) que un análisis de los datos desglosados ha subrayado uno o más temas que constituyen alarmas.

Se puede entonces hacer referencia a las guías para riesgos encontrados comúnmente. Dependiendo del tipo de contrato y la naturaleza de los trabajos, dichas alarmas podrían potencialmente incluir:

- Quejas de otros licitantes
- Falta presupuesto de proyecto
- Calificaciones idénticas de evaluadores de licitaciones
- Ajustes de cantidades a favor del ganador
- Falta de estudio de factibilidad que acompañe
- Desviación de reglamentos y leyes
- Cambios injustificados en contrato
- Tarifas negociadas sin explicación



En tales circunstancias, el AT deberá, cuando sea posible y apropiado, presentar sus preocupaciones como el hecho que los datos constituyen una alarma de acuerdo con los criterios independientes. Esto podría dar pie a una recomendación de revisión de parte de la autoridad relevante. Si la acción recomendada no se toma, esto en sí puede ser reportado como un hecho, junto con cualquier explicación dada, la cual puede o no ser plausible.

En otros casos el AT puede, en el curso de su trabajo, identificar áreas o temas que estén más allá del alcance inmediato del informe de aseguramiento vigente, pero puede garantizar un estudio futuro de parte de CoST. Esto puede ya sea motivado por una buena práctica que merece ser mejor entendida y compartida, o como resultado de inconsistencias o preocupaciones que podrían beneficiarse de análisis adicionales. Dichos temas pueden estar incluidos como recomendaciones al MSG de CoST.

7. Redacción de un informe de aseguramiento

Según se describe arriba, el aseguramiento incluye una serie de pasos detallados que usan datos divulgados. Cada uno de esos pasos deberá ser planteado con elementos clave del informe de aseguramiento final. Según se muestra en el Cuadro 5, estos elementos son:

- Un resumen ejecutivo conciso que comunica hallazgos y recomendaciones en lenguaje claro y sencillo que cuenta la historia, no es ambiguo y puede de forma inmediata ser comprendido por no especialistas.
- Una presentación convincente (idealmente visual) de los hallazgos
- Un paquete de recomendaciones claras sobre las acciones correctivas que deberán resultar en que los temas de preocupación sean abordados de forma constante.

Seguido del resumen, una sección breve en contexto es esencial para establecer la escena. Sin esto último, no puede esperarse que el lector comprenda la lógica detrás de los hallazgos subsecuentes y sus recomendaciones.

⁹ Hay muchas de estas listas, incluyendo "Alarmas Comunes de Fraude y Corrupción en Compras" encontradas en www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/brief/common-red-flags-of-fraud-and-corruption-in-procurement.

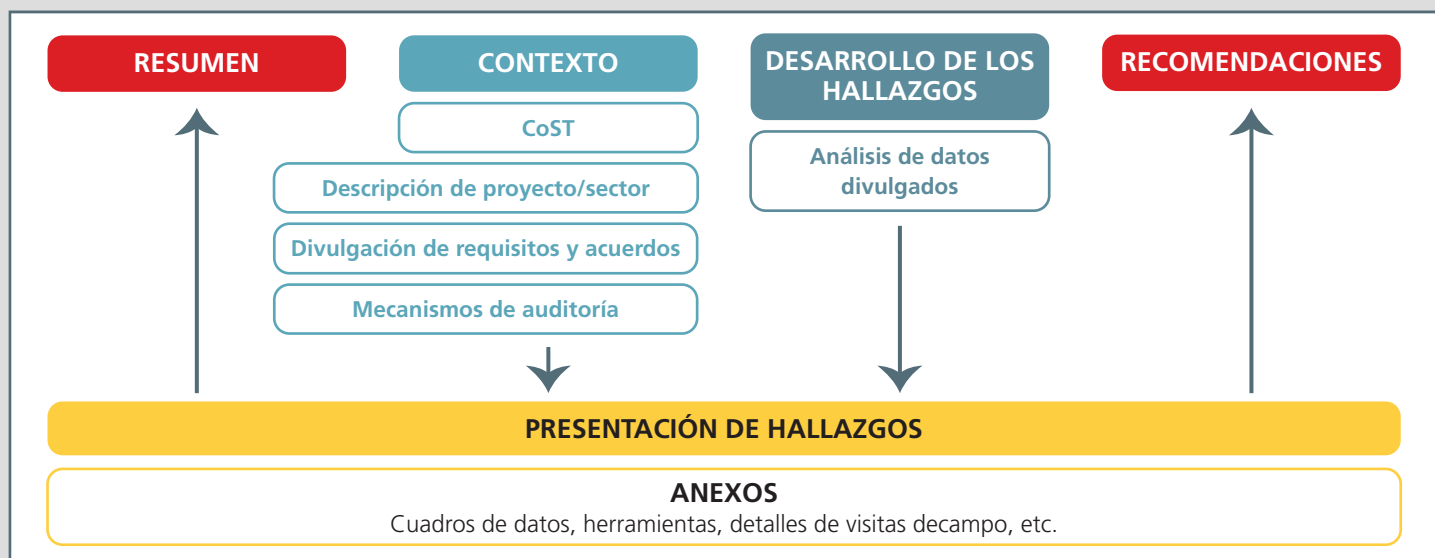


Figura 5: Estructura básica del informe de aseguramiento

Un buen informe de aseguramiento no necesariamente es uno que sea especialmente detallado, ni perspicaz ni “correcto”. Más bien es aquel que contribuye a la intención y propósito de CoST de ayudar a que los hechos hablen por sí mismos, mejorando procesos en la adquisición de proyectos de infraestructura para que esta que cumpla con las necesidades de los ciudadanos. La Tabla 1 proporciona algunos ejemplos de observaciones apropiadas y comentarios asociados a dichos objetivos.

Un informe de aseguramiento deberá también ser consistente con actividades de CoST enfocadas en la divulgación y ser presentados de forma que fácilmente contribuyan al monitoreo y evaluación vigentes, esto incluye:

- Adherirse a los requisitos para un proceso de aseguramiento consistente
- Utilizar una metodología estándar según se define en el Manual de Aseguramiento para calcular y presentar tasas de divulgación y evaluaciones relacionadas a la exactitud de lo que se divulga.
- Expresar datos financieros en USD así como en la moneda local, y el resumen ejecutivo en inglés, así como en el idioma nacional.
- Presentar recomendaciones de forma que faciliten evaluaciones subsecuentes de si, cuando y como han sido implementadas.

TABLA 1: EJEMPLO DE ENUNCIADOS DE INFORME DE ASEGURAMIENTO QUE DEJAN A LOS HECHOS HABLAR POR SI MISMOS

TIPO DE DESAFÍO	OBSERVACIÓN	COMENTARIO
Diseño	En varias ubicaciones, los dibujos del diseño no reflejan las condiciones del sitio.	Algunos de los títulos de los dibujos se refieren a diferentes proyectos en otro lugar en el país.
Exceso en el costo	El Consultor del proyecto recibió 56% más de pago que el precio del contrato	No hay documentación que justifique los pagos extra
Exceso en el tiempo	El tiempo que ha pasado es 400% de la duración original acordada en el contrato	Pero el progreso está por debajo del 70% y la EA no ha emitido advertencia alguna
Gestión de licitación	El Contrato fue otorgado cuando hubo solamente un licitante	No se dio explicación para justificar esto de acuerdo con los reglamentos de compra.
Calidad	El contratista establece que las pruebas de desmoronamiento no se hicieron antes de verter el concreto porque no había conos de asentamiento disponibles en el sitio.	Plan de Gestión de Calidad especifica pruebas de desmoronamiento deben hacerse antes de cada vertido de concreto estructural.

8. Lanzamiento de un Informe de Aseguramiento



Un evento de lanzamiento del informe de aseguramiento de CoST Honduras

Para poder lograr el propósito establecido, debe haber un informe de aseguramiento disponible y a la mano y debe ser entendible para todos los actores clave. Esto se puede facilitar mediante un evento de lanzamiento de alto perfil al cual se invite a los medios y el cual sea presidido por un representante sénior del gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Dicho evento requiere preparación meticulosa incluyendo el condensar el informe de aseguramiento y sus hallazgos y recomendaciones en narrativas fácilmente comprensibles, incluyendo cuando sea posible infográficos.

Los profesionales del aseguramiento y miembros de MSG deberán participar en el lanzamiento y estar familiarizados con el contenido del informe. Todo deberá ser preparado para responder preguntas si es necesario, ya sea de los medios o de otros actores clave interesados. Sin embargo, la comunicación principal de parte de CoST deberá ser desarrollada por medio de representantes predefinidos y de acuerdo con un plan de comunicaciones que incluya puntos específicos, puntos de desarrollo, y respuestas consistentes a preguntas obvias.

9. Mas guías

Guías más detalladas se encuentran en el Manual de Aseguramiento de CoST. Estas incluyen mayor detalle sobre cada aspecto del aseguramiento, un paquete de herramientas sencillas para facilitar el proceso de aseguramiento, y ejemplos prácticos de como el aseguramiento deberá ser desarrollado en circunstancias específicas.



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands