



Embajada Británica
Ciudad de Panamá



GovRisk

The International Governance & Risk Institute

Involucramiento de la Sociedad Civil en la Detección de Actividades Ilícitas en los Procesos de Contratación Pública

Herramienta de la Sociedad Civil para el Monitoreo de la Contratación Pública de Transparencia Internacional

Jorge Claro
Presidente & CEO de INPRI
Experto Sénior de GovRisk

Foro Regional para América Latina y el Caribe
Ciudad de Panamá, Panamá 10 al 13 de septiembre de 2013

Monitoreo de la Contratación Pública por parte de la Sociedad Civil

- El proceso de contratación pública es de extrema importancia para los ciudadanos puesto que es una actividad económica que representa un alto % del PIB.
- El proceso de contratación pública (PCP) representa una de las áreas de la economía más propensas a la corrupción y afecta la eficiencia del gasto público.

Monitoreo de la Contratación Pública por parte de la Sociedad Civil

La corrupción, a su vez

- Afecta la efectividad de los recursos de los donantes
- Genera desperdicio y afecta la calidad de los servicios
- Disminuye las oportunidades que se tienen para mejorar la calidad de vida

Monitoreo de la Contratación Pública por parte de la Sociedad Civil

- La Sociedad Civil tiene un rol destacado en el monitoreo y observación de estos procesos puesto que garantiza que el PCP se realice de la forma más eficiente y transparente posible, y que se obtenga el mejor valor por el dinero.

Monitoreo de la Contratación Pública por parte de la Sociedad Civil (MCPSC)

- En 2011 Transparency International USA (TI-USA) contrató a Claro & Associates, Inc., una empresa de consultoría basada en los Estados Unidos, para desarrollar una **Herramienta de la Sociedad Civil para el Monitoreo de la Contratación Pública** como una herramienta práctica para ayudar a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a identificar riesgos a lo largo del ciclo de contratación, ayudando así a frenar la corrupción.

Monitoreo de la Contratación Pública por parte de la Sociedad Civil

- Existen muchas prácticas, modalidades y sub-modalidades de corrupción incluyendo:
 - Colusión
 - Soborno
 - Extorsión
 - Favoritismo
 - Nepotismo
 - Clientelismo (mecenazgo)
 - Chanchullos
 - Desfalco (peculado)
 - Extorsión, y otros

Monitoreo de la Contratación Pública por parte de la Sociedad Civil

- De las muchas prácticas, modalidades y sub-modalidades de corrupción, las organizaciones internacionales han identificado varias que son particularmente propensas a afectar las contrataciones públicas, incluyendo:
 - Fraude
 - Colusión
 - Soborno
 - Extorsión

Sub-modalidades de Fraude

Ejemplos de Sub-modalidades de Fraude incluyen:

- **Transparencia Inadecuada**
 - La información clave, tales como aclaraciones y modificaciones a los documentos de licitación, no se comparte con todos los posibles postores a fin de darle una ventaja injusta al postor favorecido.
- **Manipulación del Proceso de Selección del Comité de Evaluación de la Oferta (CEO)**
 - Se nombra como miembros a personas no calificadas para manipular el proceso de selección e influenciar la toma de decisiones a favor de postores que están dispuestos a pagar sobornos.

Sub-modalidades de Fraude

Ejemplos de Sub-modalidades de Fraude incluyen:

- **Violación de las Reglas de Contratación Pública**
 - Los funcionarios públicos violan las reglas de contratación pública para favorecer a un postor. Por ejemplo, pueden usar diferentes criterios de evaluación que aquellos indicados en los documentos de licitación.
- **Desviaciones Cuestionables de los Documentos de Licitación**
 - Los cambios en la calidad, cantidad o especificaciones entre el contrato y los documentos de licitación (TdR, especificaciones técnicas, personal clave, etc.), pueden ser señal de fraude para beneficiar a un contratista o funcionario público.

Sub-modalidades de Fraude

Ejemplos de Sub-modalidades de Fraude incluyen :

- **Incumplimiento con los Términos y Condiciones del Contrato**
 - Las empresas deliberadamente incumplen con los requerimientos del contrato al ocultar acciones, falsificar la documentación complementaria y facturar por trabajos como si hubiesen sido completados de conformidad con las especificaciones. El personal encargado de la inspección, supervisión o del proyecto puede ser sobornado para que acepte bienes u obras que no cumplen con las especificaciones.
- **Proceso de Evaluación Cuestionable**
 - Los auditores o funcionarios encargados de la supervisión hacen una fiscalización deficiente o manipulan sus informes.

Herramienta de MCPSC

La herramienta tiene los siguientes componentes:

- **Guía para el Monitoreo de la Contratación Pública (GMCP)**
 - Brinda orientación detallada sobre cómo monitorear el proceso de contratación pública a través de un enfoque forense y basado en indicadores (banderas rojas)
- **Guías de Monitoreo específicas al País (GMP)**
 - Integran la Guía de Recursos para la Contratación Pública con la información sobre el monitoreo de la contratación pública a nivel de país

Herramienta de MCPSC

- **Asistente para el Monitoreo (AM)**
 - Una lista de verificación interactiva que facilita la detección de indicadores comunes de corrupción en la contratación pública;
- **Las Páginas de Enlaces (PE)**
 - Brindan enlaces a recursos adicionales para el monitoreo de la contratación pública;

Herramienta de MCPSC

- La Comunidad de Aprendizaje (CA)
 - Un foro donde los usuarios de la herramienta de MCPSC pueden compartir sus experiencias en el monitoreo de la contratación pública y hacer sugerencias para mejorar la herramienta
- La Capacitación En Línea (CEL)
 - Una capacitación basada en estudios de caso que conduce a los usuarios a través del monitoreo de la contratación pública y el uso de la herramienta de MCPSC

Herramienta de MCPSC

- Ayuda a los usuarios a obtener la información necesaria, limitarse a las áreas prioritarias e identificar prácticas comunes de corrupción específicas a cada país.
- La herramienta permite a las OSC seguir cada etapa del proceso de contratación pública.

Herramienta de MCPSC

- La herramienta de MCPSC – que se adaptó y diseñó para ser usada junto con la Guía para el Monitoreo de la Contratación Pública (GMCP) y el Asistente para el Monitoreo (AM) – sigue todas las fases y procesos de contratación pública a medida que éstos se desarrollan.

Etapas del PCP

Las etapas del Proceso de Contratación Pública incluyen:

- **Planificación**, que incluye:
 - la preparación del plan de contratación pública,
 - el proceso de publicidad, y
 - la preparación de los documentos de licitación
- **Licitación**, que incluye:
 - la pre-selección de empresas
 - la pre-calificación, y
 - la conferencia previa a la licitación

Fases del PCP

- **Evaluación**, que incluye:
 - apertura de sobres (de la oferta)
 - evaluación de la oferta
 - informe de evaluación de la oferta, y
 - adjudicación del contrato
- **Implementación/Administración** que incluye:
 - elaboración del contrato propuesto
 - implementación/administración del contrato, y
 - cambios al contrato
 - auditoría & evaluación

Lista de Verificación del Monitoreo

- Además, se desarrolló una lista de verificación del monitoreo. Permite a las OSC empezar a observar el proceso de contratación pública desde sus etapas iniciales de una manera más sistemática
- También se puede usar para ayudar a capacitar a monitores sobre los riesgos implícitos en cada fase del ciclo de contratación y qué buscar en cada uno de ellos.

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 1 – Planificación

Recolección de Información en Lugar de Observación Directa

- Los monitores pueden obtener información sobre proyectos destinados para procesos de contratación durante el año
- Obtener información sobre fondos asignados a estos proyectos
- Limitarse a los proyectos y sectores que vale la pena monitorear
- Determinar si los organismos del gobierno publican adecuadamente las ofertas para estos proyectos

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 1 – Planificación

Paso 1: Determinar si el proceso de contratación pública propuesto apoya el plan de desarrollo nacional

- Seguir y asistir a reuniones comunitarias y determinar las necesidades públicas
- Solicitar/obtener una copia del plan nacional
- Revisar los proyectos propuestos para identificar aquellos que se prestan a una posible corrupción cuando están empezando

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 1 – Planificación

- Paso 2: Evaluar la idoneidad del proyecto y el Plan de Contratación Anual (PCA)

- Solicitar una copia del Plan de Contratación del Proyecto
 - Utilizar las preguntas de la GMCP y AM para determinar la idoneidad del plan
 - Si no se pone a disposición una copia del plan, los monitores pueden darle una alta prioridad de monitoreo al proyecto

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 1 – Planificación

Paso 3: Comparar el presupuesto con el plan de contratación del proyecto para identificar discrepancias

- Solicitar una copia del presupuesto o encontrar información sobre el presupuesto a través de los registros públicos
- Identificar inconsistencias entre las partidas presupuestarias y el plan de contratación

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 1 – Planificación

- Paso 4: Analizar el presupuesto para seleccionar proyectos para monitorear

- Determinar si los gastos se encuentran en categorías mayores o menores
 - Utilizar las preguntas de la GMCP y AM para determinar la idoneidad del plan, limitarse a proyectos que deben monitorearse, revelar proyectos con potencial para la corrupción
 - Prestar especial atención a proyectos en el sector de infraestructura, salud y educación (más propensos a la corrupción)

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 1 – Planificación

- Paso 5: Determinar si las ofertas se han publicado adecuadamente

- Determinar si las organizaciones siguen los requisitos para publicar ofertas
 - Utilizar las preguntas de la GMCP y AM para determinar si las publicaciones son adecuadas, la circulación es apropiada, están dentro de los marcos de tiempo establecidos o si podrían ser señal de corrupción en la selección de postores

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 1 – Planificación

- Paso 6: Revelar irregularidades en los documentos de licitación

- Solicitar (o de ser posible) comprar una copia de los documentos de licitación y obtenerla a través de IFI
 - Utilizar las preguntas de la GMCP y AM para revelar inconsistencias o requisitos cuestionables en los documentos de licitación
 - Si no se le otorga una copia, los monitores pueden vigilar atentamente el proyecto

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 2 – Licitación

- Recopilación de Información en Lugar de Observación Directa*

- Los monitores pueden recolectar información clave sobre los postores y el proceso de licitación
 - La información recolectada puede ayudar a los monitores a determinar la transparencia del proceso y el potencial para la corrupción durante las fases subsiguientes

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 2 – Licitación

Paso 1: Recopilar la información necesaria sobre los postores y el proceso de licitación

- Cuando se identifica a los postores, los monitores pueden revisar la lista y realizar una investigación de los antecedentes
- Evaluar si los postores están calificados, si las empresas son reales, si los postores son independientes, e identificar inconsistencias o distorsiones usando métodos de debida diligencia
- Utilizar las preguntas de la GMCP y AM para evaluar la elegibilidad de los postores seleccionados

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 2 – Licitación

Paso 2: Determinar si la conferencia previa a la licitación y su resultado son apropiados

- Si se les pide y/o se les invita a observar, los monitores pueden garantizar la asistencia mediante observadores técnicamente calificados
- Evaluar el momento en que se realiza la conferencia, las inquietudes que pudiesen surgir, y la respuesta a dichas inquietudes
- También se puede tomar nota de los cambios a los documentos de licitación que surjan de la conferencia previa a la licitación

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 2 – Licitación

Paso 3: Determinar si la presentación de ofertas se realiza de forma transparente

- Esté al tanto de quejas o de postores que abandonan el proceso, tome nota de quejas no resueltas y esté atento a extensas demoras en la presentación o apertura de sobres (ofertas)
- Utilice el proceso simple de debida diligencia que siguió previamente para determinar si los postores son legítimos y si podrían estar influenciando el proceso

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 2 – Licitación

- Paso 3: Determinar si la presentación de ofertas se realiza de forma transparente

- Verifique los registros para determinar si las ofertas se presentan dentro de la fecha límite y en el lugar designado
 - Recopilar documentos complementarios e informar a la Defensoría u otro organismo anticorrupción si se sospechara de corrupción

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 2 – Licitación

- Paso 4: Recolectar información clave durante la apertura de sobres

- De ser invitado, asista a la ceremonia, tome notas, observe atentamente, y haga comentarios apremiantes a los comités de Evaluación de Ofertas y de Adjudicaciones
 - Sugerencias:
 - Haga sentir su presencia
 - Verifique las listas de precios en caso de irregularidades, las listas de participantes, los nombres de los documentos y otros datos de la empresa
 - Mantenga la información en una base de datos, compare las ofertas con el presupuesto

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 2 – Licitación

Paso 4: Recolectar información clave durante la apertura de sobres

- Utilice las preguntas de la GMCP y AM para determinar el nivel de integridad de la apertura de sobres

Paso 5: Analizar ofertas para identificar señales de colusión, fijación de precios u otras prácticas corruptas

- Los observadores pueden solicitar abstractos de las ofertas, informes resumidos de post-calificación, copias de propuestas abiertas y actas de la ceremonia de apertura de sobres

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 3 – Evaluación

Recopilación de Información a Fin de Preparar el Informe de Observación del Proceso de Contratación Pública

- Recolectar información clave como abstractos de las ofertas tal y como fueron calculadas y el informe post-calificación
- La información puede ayudar a los monitores a formar una opinión sobre la independencia de los miembros del comité de evaluación y la transparencia del proceso de adjudicación del contrato
- Los monitores pueden presentar un informe para los proyectos que monitorearon y que no monitorearon indicando sus hallazgos o que no pueden garantizar la integridad del proceso

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 3 – Evaluación

Paso 1: Determinar si existen conflictos de interés con los miembros del Comité de Evaluación que influyen en el proceso

- Realizar una investigación sobre los miembros del comité y utilizar las preguntas de la GMCP y AM para identificar conflictos de interés y evaluar la calificación de los miembros para la contratación en cuestión
- Evaluar si la elección del método de contratación es la adecuada
- Determinar si se estableció el Grupo de Trabajo Técnico conformado por expertos calificados para ayudar en el proceso, de ser necesario

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 3 – Evaluación

Paso 2: Determinar si el proceso de evaluación se manejó de acuerdo con lo establecido por la ley

- Solicite una copia del informe de evaluación de ofertas y responda a las preguntas de la GMCP y AM para identificar criterios de evaluación inconsistentes o una inadecuada aplicación de los criterios
- Solicite ser invitado a reuniones especiales del comité de evaluación, documente el propósito, las acciones tomadas y los resultados, e incorpore los hallazgos en el informe
- Observe las respuestas a las mociones, a las solicitudes para las reconsideraciones y a las inquietudes de los postores, y los hallazgos del documento

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 3 – Evaluación

- Paso 3: Evaluar la transparencia del proceso de adjudicación de contratos

- Determinar si la oferta ganadora es la más baja y cumple con los requisitos de los documentos de licitación o si es la oferta con el valor más alto
 - Tome nota de las demoras entre la apertura de sobres, el anuncio de la adjudicación o la firma del contrato
 - Compare los criterios de selección con los documentos de la contratación, incluyendo TdR y Especificaciones
 - Busque patrones de postores ganadores o rotación de ofertas

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 3 – Evaluación

- Paso 3: Evaluar la transparencia del proceso de adjudicación del contrato

- Responda a las preguntas de la GMCP y AM relevantes para la apertura de sobres a fin de detectar irregularidades o patrones, determinar si existen quejas por parte de los postores y si hay respuestas apropiadas.
 - Si se ha determinado que el Comité de Evaluación no ha seguido los procedimientos de licitación, los Monitores pueden presentar un informe a las autoridades públicas como la Defensoría o el Auditor General.

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 4 – Implementación

Manténganse comprometido durante la Fase de Implementación, especialmente donde sea más visible

- Los monitores pueden documentar los resultados finales, llamar la atención sobre proyectos que no se han completado adecuadamente
- Evaluar el valor y la calidad de los proyectos de infraestructura
- Asimismo, los monitores pueden asociarse con los organismos públicos para incrementar los esfuerzos de monitoreo

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 4 – Implementación

Paso 1: Comparar las especificaciones, los precios y otros en el borrador de contrato con los documentos de licitación

- Solicitar acceso al borrador del contrato final
- Utilice las preguntas de la GMCP y AM para comparar las especificaciones, los precios y otra información en el borrador de contrato con los documentos de licitación a fin de identificar diferencias

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 4 – Implementación

- Paso 2: Documentar y evaluar la calidad de la implementación

- Solicite acceso a los sitios de implementación o durante la entrega de los bienes/servicios contratados
 - Asóciese con organismos del gobierno para ayudar a explicar los resultados finales
 - Contabilice y documente el número de bienes que están siendo entregados y compárelos con los documentos de licitación
 - Trabaje con los expertos técnicos para determinar la calidad del proyecto, bienes o servicios entregados.

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 4 – Implementación

- Paso 2: Documentar y evaluar la calidad de la implementación

- Evalúe la conveniencia de los tiempos / entrega, tome nota de las demoras
 - Evalúe si el producto final es totalmente funcional y operativo y si responde a las especificaciones
 - Utilice las preguntas de la GMCP y AM para ayudarlo a analizar los resultados y detectar fallas y/o deficiencias en las obras

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 4 – Implementación

Paso 3: Tome nota de las renegociaciones o cambios al contrato y/o precios

- Solicite aclaración a los comités de evaluación sobre cualquier cambio propuesto a los contratos y documentos
- Verifique que la aprobación de los cambios al contrato y la variación en las órdenes estén dentro de los porcentajes aprobados
- Utilice las preguntas y consejos de la GMCP y AM para detectar cambios

Lista de Verificación del Monitoreo

- Fase 4 – Implementación

- Paso 4: Generar un resumen de los hallazgos

- Utilice la lista de verificación para preparar una lista de los hallazgos para el proyecto y para futura referencia
 - Mantenga un registro de los hallazgos y de la información histórica para futuras comparaciones
 - Los resúmenes de proyecto pueden ayudar a los monitores a determinar si los presupuestos son desproporcionados y establecen precios de referencia para los bienes y servicios

Qué monitorear

Las OSC pueden no monitorear todo. En consecuencia, pueden considerar:

- Volumen y magnitud:
 - Bajo volumen/alto valor
 - Alto volumen/bajo valor
- La propia capacidad, fortalezas y debilidades
- Relevancia e impacto del proyecto
- Complejidad/dificultad del proceso

Qué monitorear

- Competencia técnica requerida
- Disponibilidad de los monitores
- Fondos a su disposición
- Ubicación de los proyectos
- Áreas o sectores tales como:
 - Salud,
 - Infraestructura
 - Educación

Qué monitorear

- Una forma adicional de seleccionar lo que se debe monitorear es rastreando el presupuesto y los gastos al “*seguir la ruta del dinero*” para saber realmente en qué se ha gastado, y
- Comparar las asignaciones presupuestarias con los gastos reales

Monitoreo de la Contratación Pública por parte de la Sociedad Civil

- Si bien existen riesgos de corrupción a lo largo de todas las actividades de contratación, lo que puede parecer corrupción puede, algunas veces, tratarse de problemas relacionados con la incompetencia, la ineficiencia o el error
- En consecuencia, es importante que las OSC hagan una distinción entre la falta de competencia, los problemas de eficiencia y los errores de lo que es la corrupción pura, especialmente si pudiese tratarse de eventos delictivos

Monitoreo de la Contratación Pública por parte de la Sociedad Civil

- Se alienta a los participantes a que exploren la herramienta de MCPSC en sus respectivos países para determinar si la pueden usar para monitorear los PCP, contribuyendo así a minimizar las oportunidades de corrupción

Herramienta de MCPSC

- Se pueden encontrar referencias de la herramienta en:

<http://monitoring.transparency-usa.org/>

- Para navegar a través de los diferentes componentes de la herramienta vea "Más información sobre la herramienta de MCPSC"

<https://dl.dropboxusercontent.com/u/19136296/Civil%20Society%20Procurement%20Monitoring%20Tool%20%20How%20it%20Works.swf>

Pactos de Integridad

- Una herramienta desarrollada durante la década del noventa por Transparencia Internacional (TI) cuyo objetivo es ayudar a los gobiernos, empresas y sociedad civil a luchar contra la corrupción en los PCP
- Básicamente, es un acuerdo entre un organismo público que oferta un contrato y las empresas que se presentan a la licitación para que se abstengan de incurrir en soborno, colusión y otras prácticas corruptas por el tiempo que dure el contrato
- Para garantizar la rendición de cuentas, los Pactos de Integridad también incluyen un sistema de monitoreo típicamente liderado por OSC, de ahí la herramienta de MCPSC

Pactos de Integridad

- Se han aplicado en más de 15 países y 300 situaciones separadas.
- Permiten ahorrar fondos de los contribuyentes, garantizan la ejecución eficiente de proyectos de infraestructura y otras obras públicas, y evitan que se tomen vías para obtener ganancias ilícitas
- Brindan un mayor acceso a la información, incrementando el nivel de transparencia en los contratos públicos
- En la región, hay muchos ejemplos exitosos en Colombia, México y otros países

En resumen

- La Sociedad Civil desempeña un rol importante en monitorear el proceso de contratación pública y en ayudar a frenar la corrupción.
- El uso de la herramienta de MCPSC desarrollada por TI es una de las contribuciones más importantes al arsenal que tiene la Sociedad Civil para luchar contra la corrupción.

¡Muchas gracias por su atención!

¿Preguntas?

Jorge Claro

Presidente & CEO de INPRI

Experto Sénior de GovRisk



The International Governance & Risk Institute

Foro Regional para América Latina y el Caribe
Ciudad de Panamá, 10 al 13 de septiembre de 2013