

LA INTERVENTORÍA SOCIAL. UN ESCENARIO DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO.

Gabriel Jaime Ramírez Marín

Abstract

The interventoría fits into what since development planning has been called "programmes and projects or basic studies", which does not generate tangible products, but that support other projects, to expand their capacity to benefit. They serve as a foundation for productive projects, infrastructure and social development.

They are projects that qualify development processes, enable differentiated treatment and flexibility in the analysis to identify the benefits and in phases or cycles its realization.

Resumen

La interventoría se enmarca en lo que desde la planificación del desarrollo se ha denominado "programas y proyectos o estudios básicos", que no generan productos tangibles, pero que sirven de apoyo a otros proyectos, para ampliar su capacidad de beneficio. Sirven de fundamentación a los proyectos productivos, de infraestructura y de desarrollo social.

Son proyectos que cualifican procesos de desarrollo, permiten tratamientos diferenciados y flexibilidad en el análisis, en la identificación de los beneficios y en las fases o ciclos de su realización.

PRESENTACIÓN:

El propósito de este artículo es mostrar la posibilidad que tiene para las ciencias sociales el campo de la interventoría como un escenario de intervención e investigación de problemas sociales que se buscan resolver vía programas y proyectos. En este documento se recogen los diferentes aspectos teóricos y metodológicos que facilitan este proceso y de la experiencia desarrollada en este campo.

La interventoría se enmarca en lo que desde la planificación del desarrollo se ha denominado "programas y proyectos o estudios básicos", que no generan productos tangibles, pero que sirven de apoyo a otros proyectos, para ampliar su capacidad de beneficio. Sirven de fundamentación a los proyectos productivos, de infraestructura y de desarrollo social.

Son proyectos que cualifican procesos de desarrollo, permiten tratamientos diferenciados y flexibilidad en el análisis, en la identificación de los beneficios y en las fases o ciclos de su realización.

La interventoría guarda una estrecha relación con la forma administrativa de la asesoría y con el ejercicio de gerenciar. Por lo general, la mirada que se tiene de la interventoría está referida a recursos naturales, a bienes patrimoniales, recursos económicos o materiales, siendo necesario intervenir con especial énfasis procesos sociales y humanos.

El ejemplo más claro es el de la interventoría de la construcción, ejercida en forma idónea por arquitectos e ingenieros, la cual ha contribuido tanto a elevar la calidad de las obras como a disminuir los costos de las mismas, con las consabidas ventajas para los programas de desarrollo y los objetivos sociales del Estado. Ha sido una interventoría técnica, administrativa, financiera y social de diseño y construcción de obras.

Pero se hace necesario llamar la atención sobre la participación de las ciencias sociales y humanas en estos procesos, para trascender el enfoque tradicional de la interventoría y de la administración hacia otras propuestas de gestión social.

Hasta ahora, la interventoría se ha visto como una figura fiscalizadora de contratos administrativos y/o de programas y proyectos que generan derechos y obligaciones, pues su marco legal es la ley 80 de 1993, la cual establece de manera general los lineamientos y principios para su funcionamiento, pero no explicita el perfil y las funciones que debe cumplir el interventor.

De la ley 80 cabe resaltar dos artículos: el artículo 26 en su literal 1, en el cual se delimita la responsabilidad de la interventoría interna: “los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

El artículo 53 dice que, “Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueron imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría”.

Así mismo, se deben tener en cuenta en el proceso de interventoría todos los decretos y normas que apliquen para el sector social en el cual se inscribe el proyecto.

“El vacío normativo, deja abierto un amplio margen, que es suplido autónomamente por aquellas entidades públicas y/o privadas, a través de la elaboración de sus manuales de interventoría, lo cual aunado a sus orígenes netamente técnicos y a sus avances, siempre con un mayor énfasis hacia la fiscalización presupuestal, le han impreso un concepto de desarrollo, basado en la reproducción de las condiciones de vida material (salud, vivienda, educación,...), enmarcados dentro del concepto de necesidades básicas”. (Narvaez, 2002).

INTERVENTORÍA TÉCNICA:

La interventoría a proyectos sociales implica establecer la diferencia con los proyectos de obras materiales en los cuales prima la relación sujeto-objeto; mientras que los “proyectos sociales se rigen por la relación sujeto-sujeto, sujeto-interventor, beneficiario-interventor, agregándole así un elemento determinante a este tipo de interventoría. De igual forma la mayoría de estos proyectos sociales generan bienes simbólicos (calidad de vida, desarrollo humano, sostenibilidad, tejido social, participación, inclusión, liderazgo, equidad, acompañamiento)” (Quintero, 2002).

Esto hace necesario que las propuestas conceptuales y metodológicas de interventoría estén en concordancia con la naturaleza de la dimensión social, teniendo en cuenta las experiencias que se hallan desarrollado en este campo. Esto implica que el objetivo del proceso de interventoría sea supervisar que las organizaciones de desarrollo cumplan con las políticas y con lo propuesto en la formulación inicial del proyecto, así como garantizar que los contratistas cumplan con los requisitos, verificando el avance, presupuesto y cronograma establecidos, y evaluando con los usuarios el cumplimiento de sus necesidades y expectativas.

En tal sentido, “la interventoría asegura que el proyecto cumpla con los objetivos propuestos, el adecuado suministro y calidad de los recursos a utilizar, la correcta ejecución de los trabajos y del presupuesto, así como la pertinencia y calidad del proyecto y de sus actividades” (Ibid).

Como podemos ver la interventoría cubre desde el momento del inicio de la intervención hasta la entrega de los servicios y/o bienes finales generados por el proyecto. Es por esto, que se denomina interventoría técnica u operativa.

“El proceso de interventoría técnica se concibe como un proceso de acompañamiento a la organización de desarrollo que adelanta el proyecto, donde

no sólo se realizan actividades de seguimiento, monitoreo y control al proyecto social, sino que se asesora a las instituciones y a la comunidad beneficiaria sobre consultas y reclamaciones, buscando participativamente entre la comunidad, el operador del proyecto y el equipo interventor las respuestas pertinentes y oportunas a los desvíos, dificultades y riesgos de lo pactado para cada proyecto” (Ibid).

De esta afirmación se puede inferir el carácter cognitivo de la interventoría, pues no solo se puede añadir valor con la sistematización, sino que se puede informar, capacitar y aprender del proceso, de los actores y de la retroalimentación constante. Así mismo, el carácter participativo, que se identifica a partir de su contexto humano, espacial y técnico y del aporte de los beneficiarios, representantes de la institución y de los interventores, en la construcción de soluciones para mejorar el proyecto.

Una forma de producir conocimiento es a partir de la sistematización de la información y de la aplicación de indicadores para medir la dinámica y progreso del proyecto. Es a través de los “indicadores que la interventoría a proyectos sociales recoge la información suficiente y oportuna que permite evaluar procesos, avances, logros y recursos dedicados al proyecto que se lleva a cabo” (Ibid).

Un elemento central de la interventoría técnica es la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto por parte del operador, de las actividades realizadas y de la satisfacción de expectativas de los participantes. “Ser eficiente a nivel de procesos es cumplir las metas intermedias utilizando los métodos, procedimientos y actividades que se establecieron para el cumplimiento de los objetivos. Cumplir con las actividades pertinentes a tiempo para obtener los logros esperados, con el grado de calidad tanto de resultados como de recursos, es lo que la interventoría debe establecer a nivel de su eficiencia tanto organizacional como del proyecto mismo” (Ibid).

GESTIÓN SOCIAL E INTERVENTORÍA DEL SERVICIO:

El proceso de modernización de la gestión social, hace parte de la reforma del estado en sus múltiples manifestaciones.

Las estrategias predominantes de la reforma del estado han sido la descentralización, la desregulación económica, la transferencia de actividades al sector privado, la revalorización del papel de la sociedad civil y la introducción de nuevas modalidades de gestión y prestación de servicios.

En el ámbito de lo social la modernización se traduce en un conjunto de principios, prácticas y técnicas de gestión que permiten incrementar el impacto externo y la eficiencia interna de los programas y proyectos sociales.

Tales principios son: la equidad (atender a la población de necesidades más urgentes), la focalización (concentrar los recursos en aquellos que presentan la carencia que el proyecto pretende atender), el impacto (medir y analizar la magnitud del cambio en las condiciones de bienestar de la población objetivo), la participación ciudadana durante la formulación, gestión y evaluación de los proyectos, la articulación (gestión de redes interinstitucionales y comunitarias) y la flexibilidad en la adaptación de las formas de organización del trabajo a las características de la prestación de los servicios sociales. A ellos hay que sumar los mecanismos de mercado y las técnicas empresariales en la producción de estos servicios (CEPAL, 2001).

Sin embargo, estas estrategias de modernización no han tenido los mejores resultados, porque se ha hecho una inadecuada adopción e implementación de ellas y porque se ha considerado la bondad del mercado per se, sin un análisis de la realidad institucional y la competencia técnica de los recursos humanos, entre otros.

Los proyectos sociales son la materialización de la política social y se elaboran para satisfacer las necesidades de la población que no tiene capacidad de compra (demanda insatisfecha).

Dicha demanda se satisface vía las políticas sociales, que operan subsidiando los productos (bienes o servicios) del proyecto, para entregarlos a la población beneficiaria, a un precio inferior al del mercado, a uno menor al de su costo de producción o, inclusive en forma gratuita.

El proyecto comienza con la identificación del problema que le da origen y concluye con la entrega de los productos (bienes o servicios) a los beneficiarios. Es por esto, que el ciclo de vida de los proyectos pasa por la preinversión/ formulación, inversión y operación. Para cada ciclo existe un tipo de evaluación: ex-ante, seguimiento físico financiero y ex-post (durante y después).

La interventoría se ubica en la evaluación ex-post y considera las variables que se relacionan con el análisis de la población objetivo (cobertura y focalización, efectos e impacto), la producción (Eficacia y eficiencia) y su capacidad de gestión (efectividad).

La gestión social puede ser concebida como el proceso de transformación de recursos (humanos, materiales y financieros) que se lleva a cabo durante la etapa

de operación de un proyecto. La concepción bajo la cual entendemos este proceso busca maximizar el impacto sobre los beneficiarios y optimizar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos para la generación de los productos.

Todo proyecto social se implementa a través de la producción y/o distribución de bienes y/o servicios, a través de los cuales se busca dar cuenta de sus objetivos de impacto. La gestión social se desarrolla en dimensiones específicas, se direcciona hacia fines concretos y se realiza por actores particulares.

En la experiencia desarrollada por el Centro de Estudios de Opinión, con la interventoría al proyecto de restaurantes escolares se dio cuenta del proceso productivo (insumos, procesos, actividades), de la estructura de gestión, de la cultura organizacional (Liderazgo, motivación, comunicación, resolución de conflictos, socialización), de las funciones administrativas (organización, dirección, programación, ejecución, monitoría y evaluación), del contexto en el cual se desarrolla el proyecto y del modelo de organización y gestión que soporta el proyecto.

La organización y gestión del proyecto requiere considerar el grado de estandarización de los bienes y servicios a entregar y la homogeneidad de la población objetivo. Estos elementos aplican para el caso de los restaurantes escolares de Medellín, porque las raciones alimentarias contienen las mismas kilocalorías y proteínas y son entregadas a una población infantil comprendida en el rango de los 5 a los 17 años.

Sobre la base de estas variables se pueden definir tres tipos de modelos:

Modelo burocrático: Son programas que atienden a una población homogénea suministrando productos estandarizados. Requiere alta especialización del trabajo y líneas claras de autoridad y control, lo que implica organizar el trabajo a través de tareas diferenciadas.

Modelo adhocrático. Es adecuado cuando existe una población heterogénea que recibe productos no estandarizados. Se requiere una forma flexible de gestión y organización del trabajo para adaptarse a las diferentes situaciones.

Modelo clientelar o de gestión profesional: Es aplicable a la combinación de población heterogénea y productos estandarizados. Se caracteriza por la prestación personalizada de los bienes y servicios que entrega el programa. El beneficiario adquiere un rol protagónico en la evaluación de la pertinencia de los bienes y servicios recibidos. La organización del trabajo está basada en la demanda de los beneficiarios (Ibid).

Evaluación del servicio. En la interventoría del proyecto de restaurantes escolares se identificaron cuatro servicios: complementación alimentaria, asesoría, capacitación y promoción de la participación.

En el desarrollo de las metodologías de evaluación y análisis de los servicios se ha avanzado más allá de la medición de los rendimientos, para considerar los procesos, las expectativas y necesidades de los usuarios actuales y potenciales (CEO, 2003).

El servicio al usuario se entiende como el conjunto de estrategias que una organización o programa diseña para satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios externos. De esta definición se deduce que el servicio al usuario tiene una serie de características muy especiales que lo diferencian de otros productos: El servicio al usuario es un intangible, es perecedero (se produce y consume instantáneamente), es continuo, es integral (en la producción del servicio es responsable toda la organización), la oferta del servicio es una promesa básica. Clasificar un servicio implica reconocer el ciclo del servicio, qué lo especifica y lo que el usuario siente y debe ser el servicio.

En este sentido, "la interventoría del servicio es el conjunto de estrategias que una organización, empresa o programa diseña para escuchar en forma metódica y sistemática, la evaluación que el usuario hace de la calidad, el impacto y los niveles de satisfacción, con el servicio que recibe, dentro de los estándares de excelencia previamente acordados o definidos" (Ibid).

Son elementos de la interventoría del servicio: el conocimiento de los usuarios, la identificación de los servicios, elaboración del ciclo del servicio, el establecimiento de estándares de calidad, definición de una metodología para la obtención de *Índices de Satisfacción* en los usuarios, retroalimentar a la organización con los resultados de la interventoría para que estos se conviertan en un elemento de los procesos de mejoramiento continuo, y lograr el compromiso de la organización con la interventoría sistemática del servicio, como parte del proceso de calidad total.

La interventoría del servicio se caracteriza porque es *exploratoria* (define las necesidades y expectativas del usuario), *descriptiva* (determina los índices de satisfacción y competitividad de la empresa) y *confirmatoria del servicio que se ofrece*. Como podemos ver el servicio está mediatizado por las percepciones, expectativas y el desempeño.

La interventoría del servicio, se convierte en una herramienta gerencial, en la medida que aporte información para la toma de decisiones, las que se pueden generar si además de la medición de las actuaciones del personal se tienen

determinadas las exigencias del usuario. Por ello las personas que auditan el servicio, deben aprender a leer los problemas de la comunidad o del usuario y predecir en ellos las oportunidades de conflicto o solución ante los problemas posibles del servicio.

En el actual entorno social, las organizaciones se han visto obligadas a responder de manera continua a factores que buscan la eficiencia en la prestación del servicio y las expectativas de los usuarios. Una forma de reaccionar de manera positiva es la implantación de **la calidad** en los proyectos sociales.

“**La calidad** además de generar mejores servicios, disminuir costos, aumentar cobertura, puede aumentar la satisfacción, convertirse en factor de motivación para la comunidad e incrementar la imagen, puntos claves en la satisfacción de los usuarios. **La Interventoría del Servicio**, es una de las metodologías utilizadas para evaluar y medir la calidad del servicio que la organización ofrece a sus usuarios externos. Se fundamenta en la obtención de **Hechos y Datos**” (Ibid).

En la interventoría del servicio se pueden identificar las siguientes brechas: Brecha entre la expectativa del consumidor y la percepción de la administración, entre la percepción de la administración y las especificaciones de la calidad del servicio, entre las especificaciones de la calidad del servicio y la entrega del servicio, entre la entrega del servicio y las comunicaciones externas. Brecha entre el servicio percibido y el servicio esperado.

INTERVENTORÍA INTERNA Y EXTERNA:

La interventoría, se entiende oficialmente como la intervención en los contratos a nivel administrativo para cumplir derechos y obligaciones, es decir, su concepción esta referida a los aspectos legales y al control de lo económico, lo que hace que la mirada esté dirigida hacia la fiscalización presupuestal de los proyectos. Este enfoque responde a la interventoría tradicional, directa e interna. Es decir, aquella que realizan los funcionarios dentro de sus obligaciones laborales: autorizar y fiscalizar ciertas operaciones a fin de que se hagan con legalidad.

Pero esta concepción se ha venido revisando a partir de las experiencias desarrolladas por la interventoría externa, realizadas por las universidades y algunas instituciones especializadas, las cuales son contratadas para ejecutar una obra o son encargadas de un servicio para el gobierno, una corporación o un particular. Es trascender la visión normativa de la interventoría como tipo de control, introduciendo componentes educativos e investigativos.

Esto es de gran importancia metodológica para la gestión de programas y proyectos sociales por el valor agregado que se genera. Bajo este enfoque la

interventoría demandará la construcción colectiva de los proyectos, la identificación de las amenazas y potencialidades y la exigencia de un acompañamiento y asesoría permanente hacia su sostenibilidad.

La educación en función de la interventoría es un buen factor de sostenibilidad, pues como estrategia pedagógica permite desarrollar prácticas sociales orientadas a establecer una relación consciente entre los actores y los bienes y servicios del proyecto. Permiten la participación, el compromiso y el desarrollo de actitudes y aptitudes propositivas de las comunidades, actores o grupos sociales hacia los cuales se dirigen los proyectos sociales.

La participación en el proceso es parte esencial en el seguimiento y evaluación, pues involucra el acompañamiento de la interventoría en las diferentes fases y componentes del proyecto. De la intervención se esperan respuestas con sentido por parte de los diferentes interlocutores que ponen su empeño, sus argumentos y expectativas, en un escenario temporal y espacial, en el cual juegan los principios, deberes y derechos, con respecto al proyecto.

Este factor está claramente asociado con la comunicación, la cual atraviesa el proceso de gestión social del proyecto, y da cuenta de la capacidad de interlocución e interacción de los actores, desarrollando la reciprocidad y legitimando o no la importancia de la interventoría.

Estos elementos son los que permiten transformar el perfil y el que hacer de los interventores en un proceso que debe ser educativo y de aprendizaje colectivo.

Versión institucional de la interventoría: Las diferentes concepciones que existen, desde el punto de vista institucional, definen la interventoría como aquella que busca en todo momento supervisar, controlar la acción del contratista y los diferentes aspectos del contrato, para hacer cumplir las especificaciones técnicas y las actividades administrativas, legales, contables, financieras y presupuestales, establecidas en cada uno de los contratos. “En esencia es un proceso de aseguramiento de la calidad, considerada como un conjunto de propiedades o características de un producto o servicio, que le confiere a éstos una mayor o menor capacidad para satisfacer necesidades” (Narvaez, 2002).

En general se entiende como el conjunto de acciones tendientes a velar porque el proyecto se conciba, opere, administre y se conserve, de acuerdo con sanas prácticas profesionales y en beneficio de la comunidad. Esta es la función que debe cumplir la persona natural o jurídica designada por la institución para controlar y verificar la ejecución y cumplimiento de los objetos contratados expresados en trabajos, servicios, obras y actividades de los contratistas.

Para facilitar este proceso las instituciones han elaborado sus manuales de interventoría, los cuales son la herramienta concreta para llevar a cabo esta tarea. Como ejemplo, podemos revisar el elaborado por el Municipio de Medellín.

El Manual de Interventoría tiene como objetivo principal, servir de herramienta de trabajo para que los funcionarios del Municipio de Medellín, que ejercen la labor de Interventoría a los diferentes contratos y convenios que celebra la Administración Municipal, lo conozcan y lo apliquen para evitar desviaciones o irregularidades por desconocimiento del tema.

Según el Municipio “La Interventoría es la supervisión, coordinación y control realizado por una persona natural o jurídica, a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato o de una orden, llámese de servicio, consultoría, obra, trabajo, compra, suministro, etc., que se ejerce a partir de la firma y perfeccionamiento del mismo, hasta la liquidación definitiva, bajo la observancia de las disposiciones legales que para este evento establecen las normas y principios del Régimen de Contratación” (Alcaldía de Medellín, 2002).

La persona que realice la función de Interventoría en contratos cuyo objeto sea eminentemente social, debe ser un profesional en dicha área, con conocimientos específicos en contratación administrativa y preferentemente con buenas relaciones interpersonales, conciliador y con claridad sobre las funciones, responsabilidades y conocimientos de la labor de Interventoría.

Son responsabilidades del interventor: “supervisar, controlar y coordinar la ejecución de los contratos que le sean asignados, a fin de garantizar al Municipio de Medellín, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones pactadas en los mismos, así como el control técnico, administrativo y financiero de acuerdo con la naturaleza del contrato. Los interventores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de Interventoría, como por los hechos u omisiones que le fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivadas de la celebración y ejecución de los contratos, respecto de los cuales, haya ejercido funciones de Interventoría” (Ibid).

Los servidores públicos que ejerzan funciones de Interventoría, tienen las mismas responsabilidades y además responden disciplinariamente. El actual Régimen disciplinario, Ley 734 de 2002 consagra en su artículo 48, numeral 34, como una de las faltas graves para los Interventores la siguiente: “No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibidas a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.”

Para facilitar el proceso de interventoría el Municipio ha establecido como documentación soporte: Copia del contrato, términos de referencia, memorias de cálculo, planos y fotografías, memorandos de campo con observaciones al contratista, correspondencia cruzada, bitácora de interventoría, notificaciones, actas de inicio, de acuerdos, pago y de liquidación, aprobación de materiales, memorando de nombramiento como interventor, reclamaciones formales del contratista, certificados de disponibilidad presupuestal, solicitud de ampliación de términos por parte del contratista, informes de programación y seguimiento.

Con relación a los aspectos técnicos y administrativos se establece como funciones: supervisar y verificar la ejecución física del contrato y los criterios de administración, de acuerdo con el objeto del mismo, con el Plan Operativo Anual de Inversiones, términos de referencia, propuesta y pliego de condiciones. Evaluar y emitir concepto de aprobación o rechazo de la calidad y cantidad de los resultados o productos parciales y finales obtenidos, identificar oportunamente posibles dificultades en la ejecución de los contratos y en la obtención de los productos esperados, velar por la calidad y conservación del entorno ambiental donde se realice el proyecto.

Para garantizar el cumplimiento de estas funciones se definen como fuentes de verificación: los términos de referencia, las visitas de interventoría, los papeles de trabajo, los informes de avance, los registros y todos aquellos documentos que puedan sustentar el proceso.

Con relación al aspecto financiero se tienen como funciones: Verificar la legalidad financiera de todos los requisitos necesarios desde el inicio del contrato hasta la liquidación del mismo, de modo que permita realizar un seguimiento económico de todas las transacciones involucradas. Esta verificación que se hace sobre las inversiones es de acuerdo a la necesidad real y a los principios de economía, eficiencia y efectividad, lo cual implica tomar las decisiones que eviten extracostos y obras que en el desarrollo del contrato se detecten como innecesarios.

Para esto se ha definido, entre otras, las siguientes fuentes de verificación: el contrato, la verificación de precios, el cronograma de actividades, facturas, ordenes de cobro y pago.

El aspecto legal se entiende como el proceso de supervisar el cumplimiento de las normas, actos administrativos y complemento jurídico que contiene el contrato y demás obligaciones. Entre las funciones están: cumplir y hacer cumplir las cláusulas contractuales, verificar la aprobación de las pólizas exigidas para cada contrato, las modificaciones realizadas al inicio de la obra, al igual que las variaciones que se presenten durante la marcha del mismo e informar al jefe inmediato el incumplimiento de las obligaciones contractuales, para que el

ordenador del gasto, determine a través de la subsecretaría jurídica si hay lugar, a la aplicación de sanciones y/o a la declaratoria de caducidad administrativa.

Entre las fuentes de verificación se definen: los informes de avance físico y financiero, términos de referencia, contrato, pliego de condiciones, informes de interventoría, entre otros.

“Corresponde al Interventor, en cumplimiento de una de sus funciones, preparar informes de Interventoría tanto en lo relativo a la ejecución física como a la ejecución financiera, soportados con datos de campo que deben estar registrados en la bitácora o libro de Interventoría, en formatos o papeles de trabajo” (Ibid).

Los papeles de trabajo son todos aquellos documentos que se elaboran durante el desarrollo del contrato y en los cuales se registran avances de obra, observaciones y rectificaciones que al final sirven de respaldo a los informes de evaluación de cada interventor.

La interventoría requiere como proceso fundamental el CONTROL, el cual busca establecer con rapidez y facilidad eventuales inconvenientes que se puedan presentar durante la ejecución del contrato, para aplicar las medidas correctivas que sean necesarias, tendientes a que se cumplan los principios de economía, eficiencia y eficacia que establece el Régimen de Contratación Administrativa.

“Las herramientas para el ejercicio del control son los tableros que elabore la entidad o el interventor para el autocontrol o los que contienen parámetros nacionales o internacionales de calidad. Los tableros de control se constituyen entonces en lo que es ideal como meta, eventuales distorsiones generan por tanto avisos para efectuar rectificaciones oportunas” (Ibid).

Los controles del interventor pueden ejercerse sobre: el presupuesto, los costos, la programación, los materiales, la mano de obra, las herramientas y equipo, los aspectos financieros, los aspectos legales, la calidad.

Son básicos para el ejercicio de un buen control: El proceso de toma de datos, el análisis de resultados, la toma de decisiones. El control será técnico, financiero o de legalidad, según el aspecto que se pretenda controlar.

Perfil del interventor: la interventoría interna las deben ejercer aquellos funcionarios que sean reconocidos por sus amplias capacidades laborales, académicas y morales; deben poseer conocimiento sobre la forma, los métodos y las técnicas aplicables al proceso de interventoría, habilidad para comunicarse tanto a nivel verbal como escrita, independencia y objetividad para garantizar la igualdad entre derechos y obligaciones de las partes, habilidad para tomar

decisiones, capacidad dinamizadora para proponer soluciones a las posibles dificultades en la ejecución de los contratos, capacidad para trabajar en equipo, conocimiento de la organización, experiencia práctica, al igual que unos principios éticos y morales, que permitan garantizar la correcta supervisión del contrato. Una de las debilidades que presenta este tipo de interventoría es que se realiza de manera individual, no existe un trabajo de grupo y/o interdisciplinario que permita dimensionar la importancia que tiene este proceso para la institución.

Generalmente, el interventor centra sus funciones en los siguientes aspectos: en la parte técnica tiene en cuenta el objeto contractual, las actividades y tareas; en la financiera lo que tiene que ver con la legalización de gastos y en lo administrativo hace énfasis en el cumplimiento de los plazos contractuales.

Para la interventoría externa los requisitos se deben establecer con base en las condiciones o términos de referencia, los cuales determinan la capacidad técnica, económica, administrativa y financiera del contratista, de acuerdo a cada caso.

Por ejemplo, La Universidad de Antioquía a través del Centro de Estudios de Opinión-CEO, desarrolló las siguientes funciones de interventoría del Proyecto de Restaurantes Escolares con la participación de un amplio equipo interdisciplinario.

Realizar el proceso de interventoría a los contratistas del suministro de alimentos y a los restaurantes escolares, la evaluación nutricional de los niños beneficiarios, la prueba piloto de capacitación con los diferentes actores del proyecto y la evaluación de los servicios alimentación, asesoría, capacitación y promoción de la participación. Todo esto con el objetivo de contribuir con el mejoramiento de la calidad del servicio del proyecto.

ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN EL PROCESO DE INTERVENTORÍA:

Para el desarrollo de un proceso de intervención a un programa o proyecto social se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

En la formulación del proyecto institucional y/o en los términos de referencia, es necesario que los funcionarios participen de todo el proceso para que se apropien de los objetivos e intencionalidad de la interventoría.

Este elemento está relacionado con la formulación e institucionalización de las políticas sociales para que se garantice la continuidad o el énfasis del proyecto, independiente de los cambios de personal.

El seguimiento al proceso y a los compromisos adquiridos, debe ser una responsabilidad del interventor no sólo por su contacto permanente con la

comunidad sino por el conocimiento de los recursos. Esto garantiza que las acciones posteriores no queden sueltas por la multiplicidad de funciones del funcionario.

La educación y formación del interventor debe ser un proceso integral, en el que se definan las líneas de acción y para que su labor no sea sólo de acción policiva, ni de control, sino de seguimiento, acompañamiento y aprendizaje, que permita cualificar su perfil, el estado de su gestión, la sistematización de la experiencia y del impacto o resultados de la interventoría.

La sistematización y documentación de la experiencia es válida para la institución y el contratista porque esto permite aprovechar lo nuevo, mejorar lo viejo y plantear nuevas condiciones a otros proyectos.

En relación con lo anterior es necesario potenciar el proyecto, para que el interventor no se limite a verificar la ejecución sino a mirar nuevas perspectivas de gestión. No solo realizar labores de control sino de prevención.

La innovación de nuevas estrategias metodológicas solo es posible si se reconoce que la interventoría es un proceso constante de mejoramiento de la calidad de los proyectos y de cualificación de los actores involucrados en él.

En este sentido es necesario que se reconozca la importancia del trabajo interdisciplinario al interior de las instituciones para superar los conflictos, garantizar el proceso de retroalimentación del proyecto y dimensionar sus efectos.

El interventor debe superar la labor descriptiva de sus informes para llegar a la dimensión conceptual y metodológica, de tal manera que el proceso no se quede corto y por el contrario se pueda construir conocimiento.

Es necesario que los proyectos estén inscriptos en los planes de desarrollo y de acción institucional, para que existan los recursos a destinar en la formulación, ejecución e interventoría, ya sea directa o contratada, pues de no ser así las intervenciones seguirán siendo coyunturales.

El compromiso ético y profesional de los funcionarios en la interventoría es fundamental, pues se facilita la acción coherente, gratificante y productiva. Esto les ayuda a perfilarse como profesionales más integrales en su saber hacer.

Todos estos aspectos facilitan el desarrollo de la interventoría, la cual debe estar acompañada de un proceso teórico-práctico, en el cual se pueda generar de manera coherente el análisis, la evaluación de logros, resultados y eficacia de los proyectos. De ahí, que el seguimiento, acompañamiento y sistematización son

fundamentales para confrontar la realidad social, académica y cultural, en función de nuevos estilos de intervención.

La interventoría a diferentes proyectos del sector social (Salud, Educación, Nutrición), se debe entender como un área en la que se adelantan tareas técnicas de seguimiento, verificación y evaluación de los procesos relativos a la inversión, concretados a través de convenios y contratos entre los diferentes actores del proyecto, los cuales apuntan a diversos objetivos: ampliar y/o mantener niveles de cobertura, ejecutar programas de promoción y prevención, mejorar la calidad de los servicios, ampliar las redes de ofertas, entre otros.

En el caso del sector salud, “la interventoría se comporta como un subsistema del sistema de Vigilancia y Control, puesto que es un conjunto de partes que se articulan para generar productos que garanticen la eficiente utilización de los recursos y garanticen la calidad del aseguramiento y la prestación de los servicios en salud en los diferentes planes de beneficios”. (Facultad Nacional de Salud Pública, 1999).

Metodología. La experiencia desarrollada por el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquía nos permite dar cuenta de los siguientes pasos:

A partir de los pliegos de licitación proporcionados por el Municipio de Medellín, para el desarrollo del proyecto, se identificaron los requisitos que debería cumplir cada uno de los actores involucrados en el proyecto de restaurantes escolares. Se determinaron los responsables, los “debes” y las características de tales requisitos.

Una vez identificados los requisitos se hizo la capacitación con los funcionarios del Municipio (Secretaría de Solidaridad), con el fin de dar a conocer los conceptos, la metodología y los procedimientos para la realización de la interventoría.

El procedimiento de interventoría a contratistas (proveedores de suministros) aplica al cumplimiento de los requisitos establecidos en el contrato: especificaciones técnicas (menú patrón, el ciclo del menú y a las buenas prácticas de manufactura) establecidos por el Municipio de Medellín. Igualmente, el procedimiento aplica a los restaurantes escolares que entregan el servicio de alimentación.

Durante la capacitación mencionada anteriormente, se realizaron talleres con los participantes para diseñar y elaborar las herramientas de interventoría de acuerdo a los requisitos determinados previamente. Se diseñaron los formatos para el registro de la información que sustenta los informes y a partir de los

procedimientos se realizó el levantamiento de los perfiles sanitarios de los restaurantes y de los contratistas, con base en la legislación vigente.

Gracias a la colaboración de los funcionarios del Municipio de Medellín, fue posible determinar el número de instituciones educativas que contaban con restaurante escolar y se realizó el reconocimiento geográfico en cada una de las zonas. A partir de esto se determinaron las rutas de trabajo y se realizaron desplazamientos a las bodegas de los contratistas y a las instituciones educativas.

De esta manera se hicieron visitas semanales para evaluar los requisitos sanitarios y de la licitación y llevar a cabo un seguimiento a los hallazgos encontrados. Así mismo, se elaboraron planes de mejoramiento en cuanto a requisitos del pliego de condiciones, transporte, almacenamiento, limpieza, desinfección y distribución.

Posteriormente, se sistematizó la información del proceso de interventoría, con el fin de cuantificar el nivel de cumplimiento de cada uno de los actores del proyecto. En los informes mensuales presentados al Municipio se da cuenta de: los aspectos administrativos, de la cobertura de visitas por ciclo, del cumplimiento de requisitos, de las inconsistencias encontradas, de las necesidades de capacitación y por supuesto de las conclusiones y recomendaciones, para el mejoramiento del proyecto.

Principios de la interventoría: La interventoría debe garantizar los principios que rigen la contratación estatal definidos en la ley 80 de 1993, tales como: la transparencia, la economía y la responsabilidad y aquellos que la institución defina en la gestión de sus proyectos.

La institución puede definir, entre otros, los siguientes principios: Efectividad para garantizar mayores y mejores resultados, trabajo en equipo para potenciar las fortalezas de los integrantes, proactividad para anticiparse a los problemas con el fin de prevenirlos, innovación en la generación de soluciones que respondan a las necesidades de las partes, buena fé en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes, respecto en el reconocimiento de la autonomía y aporte de las personas, confidencialidad para suministrar información únicamente a las partes y a las autoridades competentes que la soliciten e integralidad en la articulación de las funciones a los procesos institucionales.

Alcance de la interventoría: El alcance está definido por las especificaciones técnicas de los contratos y por las propuestas presentadas para su realización.

La verificación de los aspectos técnicos, administrativos y financieros que deben ser evaluados y analizados con el fin de obtener evidencia competente y suficiente

que garantice el seguimiento y control de la ejecución del contrato, son los que determinan el alcance de la interventoría.

Todo esto, orientado por la necesidad de garantizar el cumplimiento de las condiciones de calidad en la prestación de los servicios, soportados por los registros, documentos y toda la información que permita evidenciar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Es importante que en la elaboración de las propuestas queden claros los objetivos, la metodología e instrumentos, los procesos y procedimientos a seguir en su ejecución, el período de tiempo, los criterios de medición, la población objeto y los informes a entregar, pues de esta manera se puede delimitar el alcance y las metas a cumplir.

Los informes deben exponer todos los hechos importantes descubiertos durante el trabajo de interventoría (de campo), redactando en forma precisa, clara, sintética y objetiva las observaciones y recomendaciones a que haya lugar. Los informes deben estar sustentados por los papeles de trabajo, gráficos, planillas, evidencias documentales y demás registros. Deben ser coherentes, completos y sustentables.

GLOSARIO:

La Vigilancia. Se define como el conjunto de acciones encaminadas a velar por el adecuado desarrollo del sistema, conforme a la constitución política, a las leyes y demás disposiciones o normas técnicas, científicas, administrativas y financieras que expidan el gobierno nacional y los organismos de control y vigilancia, así como las ordenanzas y decretos departamentales que para el cumplimiento de las anteriores normas expidan las autoridades departamentales. Son funciones de vigilancia aquellas que garanticen y velen porque la organización, los recursos asignados y los servicios de salud sean óptimos, eficaces y contribuyan al cumplimiento y desarrollo de los objetivos establecidos por la constitución y la ley, por consiguiente esta función debe ejercerse en forma permanente.

La Inspección. Es el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del sistema y que sirven para solicitar, confirmar y analizar, de manera puntual, la información que se requiera sobre la situación de sus servicios de salud y sus recursos, sobre la situación jurídica, contable, administrativa y económica de los entes sometidos a su vigilancia, dentro del ámbito de su competencia. Son funciones de inspección, por ejemplo, las visitas, la revisión de documentos y el seguimiento de peticiones de interés general o particular.

El control. Es la competencia encaminada a instruir, asesorar, prevenir, corregir u ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica relacionada con la prestación del servicio y sancionar las actuaciones de las entidades vigiladas que se aparten del ordenamiento legal, bien sea por acción u omisión.

La interventoría. Se entiende como el examen y fiscalización de la ejecución de un contrato garantizando que se realice de conformidad con el objeto y demás obligaciones contractuales pactadas. Es un proceso de aseguramiento de la calidad, considerada como un conjunto de propiedades o características de un producto o servicio, que les confiere a éstos una mayor o menor capacidad de satisfacer necesidades". (Facultad Nacional de Salud Pública, 1999).

BIBLIOGRAFIA:

Alcaldía de Medellín. Manual práctico de interventoría. Secretaria General-Subsecretaria jurídica. Municipio de Medellín. Febrero del 2002.

Centro de Estudios de Opinión-CEO. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Universidad de Antioquia. Interventoría del servicio al programa de restaurantes escolares del Municipio de Medellín. Informe final de Interventoría, primera fase. Medellín, 2003.

CEPAL. Gestión de programas sociales en América Latina. Volumen 3. El programa de restaurantes comunitarios de Medellín, Colombia. División de desarrollo social. Santiago de Chile. Marzo del 2001.

Facultad Nacional de Salud Pública. Universidad de Antioquia. Manual de procesos y procedimientos de interventoría. Unidad de interventoría instituto seccional de salud del Quindío-memoria técnica. Medellín, Agosto de 1999.

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública. IDEA, 1994.

Narvaez Posada, Gloria Eugenia. Parametros para la configuración de una interventoría ambiental en proyectos educativos. U.de.A. Facultad de ingeniería, Departamento de ingeniería sanitaria y ambiental, Especialización en gestión ambiental. Monografía. Medellín, 2002.

Quintero, Victor Manuel. Interventoría técnica a proyectos sociales. Revista Gestión y desarrollo. Universidad de San Buenaventura-Cali. Edición No 9. Enero-Junio de 2002.