



**NACIONES
UNIDAS**



INTOSAI

**EL PAPEL DE LAS ENTIDADES
FISCALIZADORAS SUPERIORES
EN LA AUDITORÍA DE OBRAS PÚBLICAS**

**Informe del 13° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI
sobre Auditoría Gubernamental**

**Viena
16 al 20 de marzo de 1998**



**NACIONES
UNIDAS**



INTOSAI

División de Economía y Administración del Sector Público, Departamento de Asuntos
Económicos y Sociales (DESA)

**EL PAPEL DE LAS ENTIDADES
FISCALIZADORAS SUPERIORES
EN LA AUDITORÍA DE OBRAS PÚBLICAS**

Informe del 13° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI
sobre Auditoría Gubernamental
Viena
16 al 20 de marzo de 1998

INDICE

I. Introducción.....	1
II. Resumen de las exposiciones introductorias.....	4
III. RESEÑA DE LOS RESULTADOS DEL SEMINARIO	7
IV. Ponencias Bases.....	11
1. Bélgica:	11
Transacciones inmobiliarias precedentes a las obras públicas.....	11
<i>(La fiscalización de las expropiaciones por razones de utilidad pública por el Tribunal de Cuentas de Bélgica, Situación actual y perspectivas, Papel actual y futuro del Tribunal de Cuentas de Bélgica)</i>	11
2. India:	21
La Auditoría de la Planificación de proyectos, comprendido el examen de alternativas	21
3. España:	37
Auditoría de la adquisición de las prestaciones requeridas (adquisición: licitaciones, adjudicación de contratos)	37
4. Austria:.....	54
Control de la realización del proyecto, entrega y recepción de la construcción y liquidación	54
5. Reino Unido:.....	61
Guía de auditoría de administración de bienes inmuebles y caso de estudio sobre la Nueva Biblioteca Británica	61
V. Informes de los Grupos de Trabajo.....	75
1. Informe del Grupo de Trabajo 1	75
(Grupo de Trabajo en inglés)	75
2. Informe del Grupo de Trabajo 2	80
(Grupo de Trabajo en francés)	80
3. Informe del Grupo de Trabajo 3	86
(Grupo de trabajo en alemán).....	86
4. Informe del Grupo de Trabajo 4	90
(Grupo de Trabajo en español).....	90

Anexos.....	95
I. Naciones Unidas:.....	95
The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works	95
II. Banco Mundial:	103
The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works from a Donor's point of view	103
III. Lista de Contribuciones	106
IV. Lista de Participantes:.....	108
V. Lista de los ponentes:.....	111
VI. Lista de Observadores:	112
VII. Secretaría de la reunión:	113

I. INTRODUCCIÓN

Del 16 al 20 de marzo de 1998 se celebró en Viena (Austria) el Seminario Interregional sobre el tema "La función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la auditoría de las obras públicas", organizado conjuntamente por las Naciones Unidas y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). El acto constituyó el 13º seminario interregional organizado por la División de Economía y Administración del Sector Público del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría de las Naciones Unidas en colaboración con la INTOSAI.

La DAES ya había puesto en marcha anteriormente varios programas de formación concebidos para prestar apoyo a los países en desarrollo en el fortalecimiento de sus sistemas de auditoría gubernamental. En el marco de esas actividades de formación, las Naciones Unidas, en colaboración con la INTOSAI, organizaron con carácter bienal programas internacionales de formación sobre el tema de la auditoría gubernamental. En los últimos 27 años se han celebrado 12 de estas reuniones, que han versado sobre los siguientes temas:

1. Principios generales, métodos y objetivos de la auditoría y problemas institucionales conexos (1971)
2. Técnicas y métodos utilizados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores para perfeccionar la auditoría de gestión del sector público (1973)
3. Presupuestación y contabilidad públicas, situación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en los Estados modernos y auditoría de las empresas públicas (1976)
4. Principios de auditoría, auditoría de organización, auditoría de gestión y la fiscalización de las empresas públicas (1979)
5. Los conceptos de la auditoría, la auditoría de los ingresos fiscales, la auditoría de las instituciones estatales de financiación del desarrollo y la auditoría de gestión de las empresas públicas (1981)
6. Naturaleza y alcance de los sistemas de control interno de la gestión, función de la auditoría interna en los sistemas de control interno de la gestión, auditoría pública y sistemas de control interno de la gestión en los países en desarrollo (1984)
7. La auditoría de grandes proyectos de desarrollo (1986)
8. La aplicación de directrices de auditoría en el sector público (1988)
9. Contabilidad y fiscalización de programas de ayuda al desarrollo, auditoría del procesamiento electrónico de datos (PED) (1990)
10. La auditoría PED: intercambio de experiencias, oportunidades y desafíos – curso práctico (1992)
11. La función de las EFS en la reestructuración del sector público (1994)
12. La función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la lucha contra la corrupción y la mala gestión (1996).

El 13º Seminario giró en torno del tema de la función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la auditoría de las obras públicas.

Asistieron al Seminario más de 50 participantes, entre ellos funcionarios de EFS de países en desarrollo y de Estados de Europa oriental en fase de transición. Las disertaciones corrieron a cargo de funcionarios de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y las EFS. También asistieron a la reunión miembros de EFS en calidad de observadores (en el apéndice figura una lista de participantes).

El Seminario dio comienzo el 16 de marzo de 1998 con una sesión plenaria y se clausuró el 20 de marzo de 1998. Se celebraron en total nueve sesiones plenarias y tres sesiones de cuatro Grupos de Trabajo.

El programa del 13º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI versó sobre los siguientes temas:

- Las operaciones inmobiliarias como medida previa a las obras públicas.
- La auditoría de la planificación de proyectos, comprendido el examen de alternativas.
- Examen de la adquisición de los servicios necesarios (procedimiento de adjudicación: licitación, adjudicación del contrato, etc.).
- Contribución de las EFS a la prevención y la investigación de la corrupción en adjudicaciones públicas.
- Examen de la ejecución de las obras, la entrega y recepción en debida forma de las obras previstas en el contrato y la liquidación de las cuentas.

Se presentaron también informes nacionales, así como un estudio monográfico:

- Directrices de auditoría para la administración inmobiliaria y estudio monográfico sobre la construcción de la nueva Biblioteca Británica.
- Informes sobre las experiencias de los participantes en la auditoría de obras públicas.

Esta lista de los principales temas pone de relieve con toda claridad la diversidad y la densidad del contenido de los temas abordados durante el Seminario.

Tras la presentación de los temas principales tuvo lugar un debate general y una ronda de preguntas y respuestas, que brindaron la oportunidad de examinar a fondo los temas y resumir los aspectos principales. Seguidamente, los participantes se reunieron en grupos de trabajo, por una parte para profundizar en el intercambio de experiencias sobre los temas principales del Seminario y, por la otra, para extraer conclusiones y formular recomendaciones.

En una serie de ponencias, los representantes de las distintas EFS pusieron de relieve sus propias experiencias, brindando con ello a los participantes la oportunidad de formarse una idea de las competencias y las posibilidades de la auditoría gubernamental en relación con la fiscalización de las obras públicas y de familiarizarse con los distintos retos y tareas en esa esfera.

Los participantes consideraron importantes, entre otros temas, la creación de un marco jurídico y de los medios técnico-administrativos para prevenir e impedir la corrupción y la mala gestión en la adjudicación y la ejecución de obras públicas, la educación y formación continuas de los auditores con objeto de perfeccionar las aptitudes de auditoría técnica necesarias para detectar deficiencias en el sistema de tramitación y ejecución de las obras públicas, la aplicación de las conclusiones de las auditorías (es decir, la posibilidad de imponer sanciones), la auditoría exhaustiva de las obras públicas, comprendidos los aspectos financieros, económicos (costos de inversión y subsiguientes), las competencias de fiscalización en relación con las auditorías de la gestión financiera y cuestiones de cooperación internacional o bilateral de las EFS en proyectos de financiación conjunta. Además, se hizo hincapié en que es indispensable que los auditores posean conocimientos y aptitudes especializados, así como competencia profesional, para poder evaluar la eficiencia y la eficacia de las obras públicas. Este tipo de auditorías supone un gran desafío para las EFS por lo que se refiere a las cualificaciones y competencia profesional de su personal.

II. RESUMEN DE LAS EXPOSICIONES INTRODUCTORIAS

El Dr. Franz Fiedler, Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria y Secretario General de la INTOSAI, dio la bienvenida a los participantes. Subrayó la importancia de la prolongada colaboración entre las Naciones Unidas y la INTOSAI en la organización de seminarios y reuniones de grupos de expertos de carácter interregional sobre el tema de la auditoría gubernamental. El tema central del 13º Seminario de las Naciones Unidas/INTOSAI se había elegido habida cuenta de la importancia de esta cuestión para muchos países, cuyas administraciones públicas dedicaban una proporción considerable de los fondos públicos a la construcción y el mantenimiento de obras públicas que, a menudo, adolecían de una planificación deficiente de las necesidades. En no pocas ocasiones, su ejecución provocaba pérdidas enormes a consecuencia de la corrupción y la mala gestión, con las lógicas secuelas negativas para los correspondientes presupuestos nacionales.

En su discurso inaugural, el Dr. Fiedler hizo hincapié en la gran importancia de la auditoría de las obras públicas, ya que la construcción era un sector al que se destinaban enormes cantidades de fondos públicos. Por ello, el público en general mostraba un interés creciente en la facturación y los costos de tales obras. Aparte del uso final de las obras o edificios, también desempeñaban un papel relevante los aspectos urbanísticos y estéticos, registrándose una relación entre los costos y los beneficios que no siempre resultaba satisfactoria. En la adjudicación de obras públicas se planteaba siempre un tira y afloja entre el precio más económico posible que busca el sector público y la maximización de los beneficios que persiguen las empresas, lo que puede dar lugar a arreglos ilícitos, cohechos, sobornos, etc., que desembocan directamente en denuncias y procedimientos penales en relación con las obras.

El Dr. Fiedler señaló que las deficiencias en las obras públicas podían tener gravísimas repercusiones en los costos, sobre todo en las siguientes esferas:

- la planificación;
- la adjudicación del contrato;
- la realización de las obras (sobre todo si se modifica la planificación);
- la supervisión de la construcción;
- los casos en que sea necesario prorrogar los contratos;
- la ejecución deficiente o contraria al contrato;
- los costos subsiguientes;
- las subidas de los costos de construcción con el consiguiente encarecimiento de los costos de financiación.

Aparte de las pérdidas materiales, la administración pública puede sufrir también pérdidas de índole no material (p.ej.: infracciones de las disposiciones de protección de monumentos o de protección del medio ambiente).

El Dr. Fiedler señaló que, en la lucha contra la mala gestión en la ejecución de las obras públicas, las EFS entran en acción sobre todo en el marco de auditorías *ex post facto*. Al ámbito de actividad de las EFS pertenecía, entre otras cosas, detectar lazos de corrupción y redes criminales (p. ej.: en la concesión de contratos, las subvenciones, etc.), denunciar casos de corrupción, prestar apoyo al ministerio fiscal en procesos penales y determinar las causas de las deficiencias de planificación, el derroche, la corrupción y la mala gestión. En todo ello, desempeñan un importante papel los aspectos preventivos. Incumbía además a las EFS verificar el cumplimiento de la normativa vigente orientada a la prevención de actos de corrupción (p. ej.: las normas de contabilidad, la observancia del principio de los "cuatro ojos"). Ello exigía la máxima integridad y ética por parte de los auditores.

Para concluir, el Dr. Fiedler hizo un llamamiento a los participantes en el Seminario para que aportaran sus conocimientos especializados y su experiencia al examen del tema central propuesto para que el Seminario constituyera de ese modo una experiencia enriquecedora para todos y una importante contribución al perfeccionamiento de la gestión de la Hacienda pública de sus respectivos países.

En su discurso de bienvenida a los participantes en nombre de las Naciones Unidas, el Sr. Bouab, oficial encargado de la División de Economía y Administración del Sector Público del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), subrayó la gran importancia que las Naciones Unidas otorgaban a estos Seminarios y reuniones e hizo hincapié en el relevante papel que tales programas de formación desempeñaban, sobre todo en los países en desarrollo, para mejorar globalmente la gestión presupuestaria y económica nacional.

El tema que se había elegido para el 13º Seminario de las Naciones Unidas/INTOSAI era de interés general, ya que en todos los países se realizaban obras públicas y era éste un sector al que se destinaban considerables fondos. Dado que los procedimientos de auditoría no solían estar suficientemente definidos y, por ello, la utilización de los fondos en las obras públicas no estaba sujeta a una fiscalización eficiente, las economías nacionales de muchos países sufrían graves pérdidas financieras. En consecuencia, las EFS deberían fijarse el objetivo de preparar información independiente y válida para los encargados de tomar las decisiones, lo que exigía ante todo un personal sumamente cualificado y motivado, así como una normativa idónea. Unos objetivos, programas y directrices de auditoría claros, la aplicación de auditorías financieras, auditorías de documentos justificativos y auditorías de la gestión, así como la preparación de informes de auditoría que señalaran claramente los problemas principales y formularan

recomendaciones al respecto, deberían contribuir a que se lograra una utilización más eficiente de los fondos en las obras públicas.

El Sr. Bouab expresó la esperanza de que el 13º Seminario de las Naciones Unidas/INTOSAI resultara de utilidad práctica para ayudar a las EFS en su cometido de fiscalizar las obras públicas e informar al respecto, con lo cual se realizaría una aportación al fortalecimiento de la gestión presupuestaria y financiera en los distintos países.

III. RESEÑA DE LOS RESULTADOS DEL SEMINARIO

Si bien los grupos de trabajo emplearon distintos planteamientos para abordar el tema y los resultados que produjeron reflejaron diferentes estructuras, no obstante se pudieron concretar numerosos aspectos comunes.

Así pues, los participantes en los grupos de trabajo convinieron unánimemente en que a la auditoría de las obras públicas le correspondía una función esencial, como era la de velar por el cumplimiento no sólo de los principios de economía, eficiencia y eficacia en su ejecución, sino también de las leyes y reglamentos vigentes, los principios de pertinencia financiera y social y la sostenibilidad del medio ambiente.

El análisis del tema sirvió para concretar, entre otras, las siguientes causas de la mala gestión en la contratación, la adquisición de bienes y servicios y las inversiones para la construcción de obras públicas:

- Una concentración o centralización excesiva de las competencias.
- La existencia de puntos débiles en los sistemas orgánicos y administrativos.
- La ausencia de mecanismos de control interno y externo suficientes, eficientes y eficaces.
- La falta de transparencia de la gestión presupuestaria y financiera estatal.
- La existencia de poderes discrecionales excesivos de carácter personal en la concesión de permisos, licencias, etc.
- La falta de integridad personal de determinados funcionarios.

Se señalaron las siguientes esferas temáticas en las que la fiscalización de las obras públicas debería concentrarse prioritariamente:

- La auditoría de las fases previas a la concertación del contrato (evaluación de las necesidades, etc.).
- La planificación.
- La organización de los proyectos.
- La financiación.
- Los procedimientos de licitación y adjudicación.
- La legalidad de los compromisos de gastos.
- La habilitación de fondos y la pertinencia.
- La auditoría de los sistemas de fiscalización y garantía de calidad en el seno de la administración.
- La gestión de obras concretas, el cumplimiento de los contratos, la ejecución de las obras.
- La utilización (examen de los gastos de explotación).

Los participantes señalaron que, para que la auditoría de las obras públicas diera buenos resultados, era indispensable satisfacer los siguientes criterios:

- Las auditorías deberían llevarse a cabo oportunamente, es decir, en un marco temporal de actualidad;
- Deberían auditarse únicamente los hechos o fases del proyecto que ya hubieran sido decididos (p. ej.: la planificación autorizada antes de la ejecución de las obras) para garantizar la separación de las actividades ejecutivas y las fiscalizadoras;
- La auditoría externa realizada por la EFS debería llevarse a cabo con independencia de la auditoría interna paralela;
- En las auditorías deberían incluirse los gastos de inversión y subsiguientes;
- Deberían llevarse a cabo auditorías *in situ*, o a pie de obra, para poder comparar los resultados previstos con los reales;
- Las EFS deberían velar por que los resultados de las auditorías se consideren de importancia general y trasciendan de los casos aislados, facilitando para ello la información pertinente a las autoridades competentes.

Para poder desempeñar con éxito sus mandatos de fiscalización en la esfera de las obras públicas, las EFS deben satisfacer unos determinados criterios, a saber:

- Han de ser independientes (en cuanto a presupuesto y personal);
- Deben tener competencias de auditoría que cubran todas las fases de la construcción de obras públicas, desde la determinación de las necesidades hasta la entrega del proyecto.
- Deben estar facultadas para realizar auditorías de la gestión, de la legalidad y de la eficiencia;
- Han de ser consultadas en la fase de examen de las leyes y en la elaboración de normas eficaces de contabilidad pública;
- Deben ser competentes para evaluar la calidad de las normas jurídicas vigentes que rigen la gestión presupuestaria y financiera (p. ej.: rendición de cuentas, transparencia);
- Tendrán derecho a realizar inspecciones *in situ*;
- Deben disponer de personal suficiente y debidamente capacitado y remunerado;
- Deben poder recurrir a expertos externos;
- Elaborarán manuales de auditoría y perfeccionarán constantemente las metodologías de auditoría.

Los participantes declararon unánimemente que las medidas que a continuación se señalan potenciarían considerablemente la auditoría de las obras públicas y formularon las siguientes recomendaciones:

- La INTOSAI debe fomentar el intercambio bilateral y multilateral de experiencias y la organización de seminarios en el plano regional sobre la función de las EFS en la auditoría de las obras públicas.
- Las EFS deben participar en la fiscalización de la ayuda financiera, sobre todo en los proyectos financiados por donantes internacionales.
- Las EFS deben velar por mantener un intercambio permanente de información y experiencias, así como una estrecha colaboración con todos los organismos e instituciones gubernamentales nacionales encargados de la fiscalización de las obras públicas y, en particular, con los servicios de control interno. En esta esfera sería conveniente coordinar las actuaciones.
- Deben crearse las condiciones para que las EFS puedan hacer frente a los desafíos que les plantea la auditoría de las obras públicas, dotándolas para ello de suficientes recursos humanos de gran competencia profesional y de medios técnicos modernos (tecnologías de la información);
- Mediante la educación continua y la formación especializada, debe dotarse a los funcionarios de auditoría de las aptitudes necesarias para hacer frente a los retos en constante evolución que plantea la fiscalización de las obras públicas.
- Habría que elaborar códigos deontológicos para la función pública y vigilar su cumplimiento.
- Los resultados de la labor de las EFS (informes de auditoría) deben hacerse públicos de la forma más adecuada.
- Debe vigilarse el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría (auditorías de seguimiento).
- La legislación nacional debe facultar a las EFS para elevar directamente a los órganos judiciales competentes aquellos casos en que se haya podido incurrir en responsabilidades penales.

Los participantes hicieron hincapié en que las disertaciones, los debates subsiguientes y la labor de los grupos de trabajo brindaban un estímulo sumamente útil para la labor de auditoría de obras públicas de las EFS en sus respectivos países y cabía esperar que resultaran en un mayor acceso a las auditorías.

El tema central revestía un enorme interés para todos los participantes por igual. El 13º Seminario de las Naciones Unidas/INTOSAI tuvo una excelente acogida entre los participantes, sobre todo por la gran calidad técnica de las exposiciones, la perfecta organización de la reunión y la gran oportunidad que brindó para intercambiar experiencias e ideas.

Los participantes recomendaron en particular que se fomentara e intensificara el intercambio de información en este ámbito, así como la publicación de los resultados del Seminario y de su informe final y su divulgación entre todos los miembros de la INTOSAI.

Los participantes estimaron que el 13º Seminario de las Naciones Unidas/INTOSAI había resultado sumamente útil para su labor y convinieron unánimemente en que era necesario organizar más seminarios sobre auditoría gubernamental para satisfacer aun mejor la creciente necesidad de conocimientos especializados que acompaña a la evolución de las tareas de auditoría.

IV. PONENCIAS BASES

1. Bélgica:

Transacciones inmobiliarias precedentes a las obras públicas

(La fiscalización de las expropiaciones por razones de utilidad pública por el Tribunal de Cuentas de Bélgica, Situación actual y perspectivas, Papel actual y futuro del Tribunal de Cuentas de Bélgica)

Resumen

El artículo 16 de la Constitución belga garantiza la protección de la propiedad privada y autoriza la toma de posesión de inmuebles por parte del Estado sólo en el marco de un procedimiento expropiatorio y sólo por razones de utilidad pública y a través de una indemnización justa y previa.

La Constitución confirió a las cortes y los tribunales la tarea de apreciar la legalidad y regularidad de los procedimientos expropiatorios y de evaluar la indemnización justa que hay que pagar al expropiado. Esa protección se vio reforzada por la creación del Consejo de Estado en 1946 el cual está facultado para anular cualquier acto administrativo por violación de forma, exceso o desviación de poder.

Desde hace diez años aproximadamente los ciudadanos disponen de un recurso contra cualquier disposición legal dictada por el Estado federal, las Comunidades o las Regiones, si la disposición en cuestión subvalora las competencias respectivas de las instituciones estatales o el principio de igualdad establecido en los artículos 10 y 11 de la Constitución.

De ahí se deduce que hasta ahora el Tribunal de Cuentas ha desempeñado un papel relativamente modesto en el ámbito de la fiscalización de legalidad de los procedimientos de adquisición inmobiliaria, sobre todo para la realización de obras públicas. La naturaleza de las tareas actuales del Tribunal de Cuentas de Bélgica y el principio de la autoridad de cosa juzgada le prohíben poner en duda las decisiones judiciales.

Recientemente el Parlamento formuló su intención de extender las competencias del Tribunal a la "fiscalización de gestión". El Tribunal podrá entonces, o por iniciativa propia o a petición de la Cámara de Representantes o de un Consejo de alguna Comunidad o Región, efectuar una evaluación de la política inmobiliaria del sector público.

Esto significa que se ofrecen nuevas perspectivas en el ámbito de la fiscalización de gestión del patrimonio estatal, tanto en lo que se refiere a su protección, su utilización como en cuanto a su mantenimiento.

Las nuevas disposiciones legales en materia de motivación de los actos administrativos que abarcan igualmente la publicidad de la administración vigorizan los derechos de los ciudadanos y deberían permitir al Tribunal realizar su nueva tarea.

Introducción

Los gastos de inversión ayer y hoy en día

Los gastos de inversión ya no revisten la misma importancia que en los años sesenta y setenta. La red de autopistas está terminada, y el sector público dispone hoy en día de un patrimonio inmobiliarioexcedentario. La desaparición de la amenaza soviética ha puesto fin a las grandes inversiones militares de carácter inmobiliario.

Los retos del siglo XXI han trasladado la discusión de las inversiones públicas a las áreas de la protección ambiental, la renovación urbana, la ordenación del espacio rural y la comunicación. Han de realizarse nuevas inversiones que impondrán nuevas formas de "adquisiciones inmobiliarias".

Situación actual de la fiscalización por el Tribunal de Cuentas: legalidad y regularidad

Un examen de la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas reveló que muy rara vez en el pasado éste puso en duda la legalidad de las decisiones de expropiación o el importe de las indemnizaciones pagadas a los propietarios de inmuebles expropiados o cedidos voluntariamente al Estado.

Parecía interesante preguntarse sobre las razones de la falta de observaciones del Tribunal acerca del pago de las indemnizaciones por expropiación mientras que ha formulado numerosas observaciones acerca de la regularidad de los procesos de adjudicación y ejecución de contratos.

Resultan obvios la intención y los motivos de los autores de la Constitución que autoriza la expropiación¹ - único procedimiento admitido para permitir al Estado la adquisición

¹La ley no prevé ningún procedimiento forzoso de adquisición de la propiedad inmobiliaria, a excepción de los procedimientos de embargo en tiempos de guerra.

forzosa de un inmueble - sólo en casos de utilidad pública y a través de una indemnización justa y previa¹.

Además la Constitución confirió primero a las cortes y los tribunales, después al Consejo de Estado y al Tribunal arbitral, la tarea de verificar la constitucionalidad y la legalidad de los actos de la administración y la suficiencia de la indemnización.

En esas condiciones, las indemnizaciones pagadas a los propietarios y sometidas al Tribunal de Cuentas son el resultado de una sentencia definitiva o de decisiones de autoridades administrativas cuya legalidad ha estado siempre fuera de toda duda.

En esas condiciones el Tribunal de Cuentas ha desempeñado sólo un papel secundario en lo que se refiere a la fiscalización de transacciones inmobiliarias precedentes a obras públicas.

La fiscalización por el Tribunal de Cuentas: perspectivas

El 29 de enero de 1998 el Parlamento aprobó por unanimidad una ley cuyo objetivo es una modificación profunda de la perspectiva de la fiscalización por el Tribunal.

De aquí en adelante el Tribunal está encargado de una "fiscalización de gestión", o sea una evaluación del rendimiento de las acciones y políticas de los Gobiernos.

PARTE I: La Constitución belga: la protección del patrimonio privado. Condiciones de la expropiación por razones de utilidad pública - Desarrollos. El papel de las cortes y los tribunales. La tarea del Tribunal de Cuentas.

1. El artículo 16 de la Constitución belga: la expropiación por razones de utilidad pública

El artículo 16 de la Constitución reza como sigue:

Constitución - **Artículo 16** - "*Nadie debe ser privado de su propiedad excepto por razones de utilidad pública y sólo en los casos y en la manera previstos por la ley y a través de una indemnización justa y previa.*"

¹El artículo 16 de la Constitución, que autoriza la expropiación sólo por razones de utilidad pública y a través de una indemnización justa y previa, no fue modificado desde 1831.

El artículo 16 establecido en la Constitución belga desde 1831 constituye una protección eficaz contra todo tipo de privación del derecho de propiedad¹.

La expropiación, es decir la privación forzosa del derecho de propiedad, está prohibida en principio, a excepción de las condiciones señaladas de manera limitativa en el artículo 16 de la Constitución:

1. la expropiación debe tener un fin de utilidad pública;
2. sólo debe tener lugar en los casos y en la manera previstos por la ley;
3. la indemnización debe ser justa;
4. la indemnización debe ser previa;
5. la Constitución a encomendado, en caso de litigio, a las cortes y los tribunales la tarea de fijar el importe de la indemnización y de velar por la observancia de los procedimientos.

En la discusión acerca de la protección del derecho de los particulares y las necesidades ligadas a las exigencias de la vida colectiva, la ley orgánica sólo autoriza un perjuicio de la propiedad en las condiciones fijadas de manera limitativa por la Constitución.

El Consejo de Estado creado en 1946 puede anular cualquier acto administrativo dictado en un procedimiento expropiatorio si hay exceso o desviación de poder o vicio de forma.

En virtud de la ley del 6 de enero de 1989 el Tribunal arbitral puede anular cualquier decisión legal dictada por el Estado federal, las Comunidades y las Regiones por violación de las competencias respectivas de esas instituciones o de los principios establecidos por los artículos 10 y 11 de la Constitución que garantizan la igualdad de los belgas y el principio de la igualdad de trato.

Así el particular dispone de numerosos recursos que le permiten defender sus derechos.

¹El artículo 16 de la Constitución no se opone a que las autoridades públicas dicten restricciones al uso de la propiedad sin derecho a indemnización alguna. No obstante las servidumbres de utilidad pública no deben absorber todo el valor útil de la cosa.

2. *Desarrollos*

Condición relativa al objetivo

a) **El papel del juez**

La expropiación sólo puede tener lugar por razones de utilidad pública. Este concepto se ha ido ampliando al concepto de "utilidad que se integra en el interés general" o "de utilidad privada de interés general"¹.

Incumbe al legislador, y dentro de los límites fijados por la ley, a la administración determinar si un interés tiene carácter de utilidad pública. En cuanto al juez, éste no puede imponer su apreciación frente a la oportunidad o necesidad de la expropiación.

Sin embargo, el juez puede verificar si la autoridad administrativa ha cometido un exceso o una desviación de poder o no. En otras palabras, incumbe al juez apreciar si la autoridad administrativa se ha aprovechado del procedimiento expropiatorio para satisfacer definitivamente un interés particular o si ha respetado los límites de su poder de apreciación.

b) **El papel del Tribunal de Cuentas**

¿El Tribunal de Cuentas, el juez de la legalidad del gasto público, también está facultado para apreciar el exceso o la desviación de poder?

Aunque en la jurisprudencia del Tribunal no se encuentran ejemplos de esa índole no hay inconvenientes para que en el marco de la fiscalización de legalidad del gasto su Colegio de auditores rechace dar su visto bueno a un gasto destinado al pago de la indemnización de un expropiado alegando que la expropiación haya sido obtenida mediante un exceso o una desviación de poder, dado que tal circunstancia priva el gasto de su base legal.

No obstante, en caso de que la indemnización por expropiación se fije al final de un procedimiento judicial, el rechazo del visto bueno por parte del Tribunal chocaría con los principios de la autoridad de cosa juzgada por un lado, y por otro lado con el principio de la separación de poderes dado que la indemnización ha sido fijada por un juez.

¹Véase al respecto las leyes del 01.07.1858 y del 15.11.1867 relativas a la expropiación por zona o el código valón acerca de la ordenación del territorio que permite la adquisición de inmuebles necesarios para la realización de las prescripciones de los planes de ordenación del territorio.

Condiciones relativas al procedimiento

La expropiación sólo puede tener lugar en los casos y en la manera establecidos por la ley, o sea en virtud de una ley o en la mayoría de los casos en virtud de un real decreto o un decreto gubernamental de una Comunidad o una Región, el cual autoriza las obras que la hacen necesario.

El juez debe velar por la legalidad de la expropiación, o sea debe verificar si la decisión fue adoptada cumpliendo con las formas y los procedimientos prescritos.

El Tribunal de Cuentas, a su vez, puede fiscalizar la legalidad de la expropiación con las reservas antes mencionadas.

Condiciones relativas a la indemnización

La indemnización tiene que ser:

- íntegra, o sea tiene que cubrir el importe del perjuicio sufrido;
- previa: la autoridad expropiatoria entra en posesión del bien sólo después del pago o el depósito de la indemnización. Hay que señalar que la toma de posesión tiene lugar después de la transferencia de propiedad. En cuanto que el juez compruebe que todas las formalidades prescritas por la ley han sido cumplidas, él lo constatará en su sentencia que opera la transferencia del bien antes de que haya sido fijada la indemnización.

Las cortes y tribunales de justicia sólo tienen competencia para resolver litigios que se refieren al derecho a una indemnización justa y previa.

Fijada la indemnización por el juez, parece inimaginable a base de los principios arriba expuestos que el Tribunal de Cuentas pueda poner en duda la legalidad del gasto suponiendo que la indemnización no es justa o previa o que el importe fijado perjudica los intereses del Tesoro.

Conclusiones

1. La Constitución indica claramente que los intereses del propietario tienen prioridad frente a los intereses del Tesoro.

2. El propietario dispone de un gran número de recursos para hacer valer sus reivindicaciones y para que se garantice el respeto de las reglas que regulan el procedimiento expropiatorio.
3. Las indemnizaciones se fijan por decisiones judiciales o a consecuencia de un procedimiento de evaluación amistoso bajo el control del poder judicial, del Consejo de Estado o del Tribunal arbitral.
4. La prioridad concedida a la protección de los intereses privados, el sistema complejo y amplio de los recursos a disposición de los propietarios excluyen prácticamente cualquier nueva evaluación por parte del Tribunal de Cuentas.

Ejemplo ilustrativo

Una decisión del Tribunal arbitral del 17 de diciembre de 1997 anula una disposición legal aprobada por la Región valona (Art. 20 del Decreto del 27 de junio de 1996) que establece el modo de cálculo de la indemnización justa y previa.

El tribunal examinó la compatibilidad de esa disposición con la prescripción constitucional y opinó que la disposición podría llevar a una fijación de la indemnización que excluya un elemento que hay que tener en cuenta en el cálculo de la misma. La disposición del decreto fue anulada.

PARTE II: Hacia una ampliación del papel del Tribunal de Cuentas

a) La ley de febrero 1998 que enmienda la ley orgánica del Tribunal de Cuentas

El 29 de enero de 1998 el Parlamento aprobó una enmienda de la ley orgánica del Tribunal de Cuentas del 29 de mayo de 1846.

Esta nueva disposición constituye una amplificación de la fiscalización del Tribunal por la "fiscalización de gestión".

Es cierto que no incumbe al Tribunal criticar la oportunidad del gasto. Sin embargo hay que subrayar que el concepto de oportunidad, que no se introdujo en la ley ni se definió en los trabajos preparatorios, es un concepto ambiguo. Incumbe al Tribunal definir sus límites.

Evocaremos a continuación el concepto de oportunidad para después poner de relieve las nuevas perspectivas de fiscalización que se ofrecen al Tribunal de Cuentas tras la votación da la ley de febrero 1998 y la importancia que revisten al respecto las disposiciones legales

relativas a la motivación formal de los actos administrativos, la publicidad de la administración y el papel del ombudsman¹. Esas nuevas disposiciones ofrecen nuevas posibilidades de fiscalización tanto a los particulares como al Tribunal de Cuentas.

b) El concepto de la "fiscalización de oportunidad"

El Consejo de Estado francés siguió desarrollando el concepto de la fiscalización de legalidad de las declaraciones de utilidad pública extendiéndolo a una fiscalización de las condiciones de su oportunidad.

Así decidió "*que sólo puede declararse legalmente la utilidad pública de una operación si los perjuicios causados a la propiedad privada, el gasto financiero y eventualmente los inconvenientes de orden social que conlleva no son excesivos respecto al interés que representa la operación (C.E.fr. 28 de mayo de 1971).*"

En el mismo contexto "*debe anularse un decreto prefectorial que declara la utilidad pública de la adquisición de una casa señorial por el Estado a fin de `descongestionar` provisionalmente una escuela grande`...., dado que respecto a los costes de adquisición del inmueble, los gastos necesarios para adoptarlo a su finalidad, esta operación no reviste un carácter de utilidad pública que justifique legalmente la medida de expropiación" (C.E. fr. 16 de abril de 1980)*

El Consejo de Estado belga se estimó a su vez competente para verificar si el decreto de un consejo municipal está lo suficientemente justificado en lo que se refiere a la ponderación de los diferentes intereses en cuestión. En un litigio el Consejo de Estado subrayó que no se hizo ningún presupuesto de la solución alternativa propuesta por los recurrentes y que no se buscaron otras soluciones (C.E. 5 de marzo de 1981).

c) La nueva tarea del Tribunal de Cuentas (Ley de febrero 1998)

¿No parece necesario considerar ese desarrollo del sentido o concepto de la oportunidad con vistas a la nueva ley que extiende la competencia del Tribunal de Cuentas a la fiscalización de gestión bajo el aspecto particular de la fiscalización de la eficacia del gasto, o sea la relación entre el importe de ésta y el fin de utilidad pública perseguido por la expropiación?

¹Constitución: artículo 32; ley del 29 de julio de 1991 relativa a la motivación formal de los actos administrativos; ley del 11 de abril de 1994 relativa a la publicidad de la administración; ley del 22 de marzo de 1995 que crea los ombudsman federales y el real decreto del 27 de junio de 1994 que regula la composición y el funcionamiento de la "Comisión de acceso a documentos administrativos".

Parece que en el futuro el Tribunal podrá verse obligado a pronunciarse sobre la pertinencia económica de una expropiación, sobre su eficiencia o su eficacia (¿están aptos los medios utilizados para lograr el fin perseguido?).

Durante los debates parlamentarios acerca del proyecto de ley los diputados señalaron que el Tribunal no puede fiscalizar la oportunidad de las decisiones gubernamentales. Sin embargo, esa restricción no fue introducida en el texto de la ley ni definida en los trabajos parlamentarios.

Pero debido al aspecto triple de la fiscalización de oportunidad se sobrepasa claramente el marco estricto de la fiscalización de legalidad otorgada al Tribunal desde 1830.

En las condiciones previstas por la ley de febrero de 1998 el Tribunal de Cuentas podría de hecho declarar que tal expropiación resulta demasiado costosa respecto a las condiciones del mercado, o que ésta se realizó a un precio sin relación con las ventajas obtenidas, o que no está apta para lograr el fin de utilidad pública perseguido.

En un documento sometido recientemente al Tribunal y en el intento de anticipar la reforma de la ley orgánica del Tribunal, con motivo del abandono de la construcción de cuarteles, los auditores del Tribunal se preguntaron sobre el destino reservado a los terrenos expropiados que ahora carecen de utilidad para el Ministerio de Defensa. Se había constatado que los antiguos propietarios ocupaban los bienes expropiados sin que el Estado les hubiera exigido el pago de un alquiler o arrendamiento. El Ministerio había subrayado en su respuesta que los antiguos propietarios ejercían sin duda alguna su derecho de retrocesión o que esos bienes serían revendidos rápidamente.

Por este motivo el Tribunal cuestionó la utilidad directa de las expropiaciones y veló por que la gestión de esos bienes respetara los intereses del Tesoro. El asunto sigue pendiente.

d) La motivación de los actos administrativos y la publicidad de la administración

Los principios básicos de esta nueva legislación provocan un cambio radical del tradicional secreto y la arbitrariedad habituales desde siempre.

En adelante la administración deberá motivar de manera formal su decisión indicando en el acta las consideraciones de derecho y de hecho que forman la base de su decisión.

La ley indica que esa motivación debe ser adecuada y que la urgencia no releva a la autoridad de su obligación de motivar formalmente el acto administrativo.

La jurisprudencia del Consejo de Estado imponía la motivación de cualquier acto administrativo en el sentido de que el carácter arbitrario de tal acto podría justificar su anulación.

A falta de la obligación de motivación formal resultaba difícil para el particular comprobar el carácter arbitrario de una decisión.

Además, la nueva legislación obliga a las autoridades administrativas a poner a disposición de toda persona que lo requiera cualquier documento para examinarlo in situ y permite a los particulares pedir las explicaciones correspondientes y obtener una fotocopia del documento.

Esas disposiciones deberán permitir al particular ejercer una fiscalización de la "oportunidad" de los actos administrativos, un concepto por el cual se entiende la relación entre los objetivos perseguidos y los medios utilizados a tal fin.

Esas disposiciones - especialmente la motivación formal de los actos - permitirán al Tribunal ejercer su nueva tarea de "fiscalización de gestión". Al respecto el Tribunal podrá evaluar la conformidad del contenido del programa justificativo de los presupuestos y la motivación o sea la legalidad interna de la decisión administrativa.

En este sentido cualquier decisión de expropiación podrá ser en el futuro objeto de un reexamen por el Tribunal.

2. India:

La Auditoría de la Planificación de proyectos, comprendido el examen de alternativas

1. Por regla general, la expresión "obras públicas" connota la infraestructura del marco material de instalaciones mediante las cuales se proporcionan bienes y se prestan servicios al público. Sus vínculos con la economía son múltiples y complejos e influye directamente en la producción y en el consumo. Por su propia naturaleza y magnitud entraña grandes corrientes de gastos. Las obras públicas abarcan un amplio abanico de actividades de construcción como carreteras, ferrocarriles, generación y distribución de electricidad, abastecimiento de agua, drenaje y alcantarillado, evacuación de aguas residuales, riegos, puertos, viviendas, etc. La existencia de medios de infraestructura adecuados es indispensable para el desarrollo económico de un país y, en ese contexto, las EFS otorgan gran importancia y dedican importantes recursos de auditoría a la fiscalización de proyectos de obras públicas para velar por que la rendición de cuentas esté presente en todas las fases de planificación, ejecución, supervisión y evaluación de esos proyectos, con objeto de que la sociedad saque el mejor partido a la inversión realizada.

2. Las fases principales de la planificación de proyectos pueden definirse como sigue: a) conceptualización e identificación de proyectos para satisfacer las necesidades concretadas; b) informe de viabilidad detallado, evaluación del mismo y decisión relativa a la inversión; c) preparación del informe detallado del proyecto, de diseños y planos detallados, así como de especificaciones; d) ejecución del proyecto; e) mantenimiento y recuperación de los costos; y f) fuentes de financiación.

3.0 FORMULACIÓN DE PROYECTOS

3.1 Al examinar la necesidad del proyecto y su formulación, los factores que regirán la selección del proyecto dependerán de las diversas políticas sociales y macroeconómicas que haya adoptado el gobierno. En consecuencia, el análisis de la relación entre los costos y beneficios sociales tiene un peso abrumador en comparación con los criterios financieros de la idoneidad de la tasa de rentabilidad. En dicho análisis se podrán tener en cuenta objetivos como el aumento del consumo global, la redistribución de la renta entre diversas regiones para alcanzar un crecimiento económico equilibrado, la distribución de beneficios al mayor número de personas, la creación de nuevas oportunidades de empleo, la prestación de servicios básicos de bienestar social y protección del medio ambiente, etc. Las necesidades específicas de cada país decidirán la importancia relativa de los diversos objetivos y medios. Por ejemplo, en un país grande como la India o China, la eliminación de las disparidades regionales puede tener más importancia que en un país pequeño como Mauricio. Igualmente, la construcción de

carreteras y puertos puede ser prioritaria para un país en desarrollo con objeto de impulsar sus exportaciones, mientras que en un país desarrollado como el Japón, con su enorme excedente comercial, estimular la demanda interna puede ser un elemento más relevante de su programa. Las técnicas que entraña un cálculo de esa índole son sumamente complicadas y absorben mucho tiempo y sus méritos se verán decididos por la hipótesis y ponderaciones que se asignen a los diversos objetivos.

3.2 El escrutinio de una auditoría supondrá examinar si las hipótesis que constituyen la base de la formulación del proyecto se ajustan a la realidad. Incluso una leve desviación puede afectar el cálculo del costo, los beneficios previstos, el cálculo de la tasa de rentabilidad interna o de la relación entre los costos y beneficios sociales, etc. Será conveniente comprobar en la auditoría que se haya dispuesto de una base de datos fidedigna y se haya utilizado al calcular la disponibilidad de insumos, la determinación de la demanda y la utilización proyectada de los activos. Si existen normas y procedimientos prescritos para velar por la idoneidad de la investigación de la viabilidad, la auditoría ha de comprobar que se hayan aplicado rigurosamente, ya que únicamente así se garantiza que el proyecto seleccionado merece prioridad respecto de otros proyectos que también podían haber satisfecho las necesidades observadas.

3.3 Un ejemplo concreto de la supremacía de la tasa de rentabilidad económica son los proyectos de riego en los que la mera tarifa de riego que se ha de ingresar por el suministro de agua tal vez no establezca la justificación financiera del proyecto, habiéndose de presentar cálculos relativos a los beneficios directos e indirectos derivados de las dobles cosechas, el precio más elevado de las cosechas, el mayor rendimiento, etc. Los proyectos de riego, en consecuencia, suelen ser considerados en función de criterios de beneficio económico en lugar de criterios de rentabilidad financiera. El beneficio del proyecto está representado por un aumento neto del valor bruto de la producción agrícola después del proyecto, mientras que el costo anual es el total del interés sobre el costo total, la depreciación y los gastos de explotación y de mantenimiento; se considera aceptable todo proyecto que tenga una relación beneficios-costos de 1,5 y en una zona de sequía crónica incluso una relación equivalente a la unidad puede bastar para justificar el proyecto.

3.4 Si bien es cierto que el Gobierno es quien mejor puede juzgar la necesidad de un proyecto, la auditoría puede comprobar no obstante si los beneficios supuestos se han materializado. A título de ejemplo, en un proyecto de riego en un Estado de la India se observó que hubo que modificar un proyecto de riego comenzado en 1977 para cumplir las normas del Banco Mundial; la relación beneficios-costos, que las autoridades de riego calcularon en 3,46 en 1981, no fue estudiada por el Ministerio de Agricultura y la hipótesis de que se mejorarían las condiciones de riego con la construcción de un sistema de microdistribución bloque por bloque y de estructuras de control, así como con la descarga de agua de forma planificada, no se materializó y el agua se siguió descargando con

métodos circunstanciales, con lo que se subaprovechaban las posibilidades de riego creadas.

4.0 **INFORME DE VIABILIDAD**

4.1 El informe detallado de viabilidad contiene información sobre aspectos técnicos, de comercialización, de organización y ambientales junto a la viabilidad económica y financiera del proyecto. La auditoría ha de comprobar si los estudios y las investigaciones que constituyen la base del informe se han llevado a cabo con meticulosidad. Las instalaciones existentes, la disponibilidad de insumos suficientes, incluida la mano de obra, la estructura orgánica, las necesidades de mantenimiento y explotación y las repercusiones financieras, económicas y ambientales aportarán el perfil completo del proyecto y la auditoría ha de comprobar si se han examinado los proyectos alternativos teniendo en cuenta el cuadro completo. Por ejemplo, en los casos de proyectos de abastecimiento de agua potable en los países en desarrollo, donde tal vez no se disponga de electricidad durante las 24 horas en las zonas rurales, ha de considerarse la alternativa de instalar bombas de mano con pozos entubados profundos en lugar de suministrar agua corriente por tuberías.

4.2 En proyectos de carácter urbanístico, la proporción de zonas destinadas a distintos usos, como los residenciales, comerciales, institucionales, transportes y zonas verdes, tiene una influencia crucial en el cálculo de los costos de las parcelas con servicios y es preciso buscar alternativas para maximizar la utilización remunerativa del suelo y minimizar las zonas no remunerativas, sin dejar de cumplir al mismo tiempo las normas de urbanismo. Gracias al examen de diversas alternativas, en Dwarka, que es un proyecto urbanístico de Delhi, se logró aumentar la utilización remunerativa del suelo de menos del 50% hasta un 58% y, de ese modo, alcanzar un umbral de rentabilidad por metro cuadrado más bajo, lo que potenció la aceptabilidad de las parcelas y las estructuras y la accesibilidad financiera de las viviendas construidas por la Dirección de Urbanismo de Delhi.

5.0 **DETALLES DEL PROYECTO**

5.1 **CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS**

La utilización plena de un proyecto dependerá de que se vele por que también se inicien oportunamente, y en sintonía con el proyecto objeto de examen, otras actividades de infraestructura complementaria para que los beneficios empiecen a materializarse cuanto antes. En el informe de auditoría de un proyecto en la India se puso de relieve un ejemplo interesante del hecho de no dar la debida importancia a la necesidad de una planificación y una evaluación previa multidimensionales en un proyecto de riego: el proyecto comenzó

en 1960 y se terminó en su mayor parte en 1980, pero el porcentaje de utilización era solamente de un 25% y la eficiencia de utilización del agua medida en función de la superficie efectivamente regada por pie cúbico por segundo de descarga alcanzaba tan solo 0,058 en lugar de la eficiencia prevista de 0,125. Al analizar los motivos, se pudo comprobar que los campos integrados en la zona bajo riego controlado eran ondulados y se precisaba la nivelación de los terrenos, que no se había llevado a cabo hasta entonces; los agricultores no realizaban un mantenimiento adecuado de los cursos de agua y las acequias, en contra de lo previsto en el Informe del Proyecto redactado en 1972. Efectivamente, el Ingeniero Jefe reconoció que los agricultores sembraban cosechas que no necesitaban ningún riego durante la temporada de la cosecha arrocerá y que no necesitaban en un 30% de la superficie en la temporada del trigo. Incluso después de seis años de disponer de agua de riego de la red de distribución, la zona bajo riego controlado conservaba, por lo tanto, las características de un cultivo de secano. El drenaje constituía un grave problema en la zona y para hacer frente a las infiltraciones y al anegamiento, que no se habían previsto en el Informe del Proyecto, hubo que confiar las obras al Organismo de Desarrollo de la zona bajo riego controlado después de que se hubiera construido ya todo el sistema de riego. De hecho, la zona bajo riego controlado recibía gran cantidad de lluvia y tenía un suelo negro que retenía la humedad, por lo que se debería haber despejado al principio y otros organismos, como los encargados de agricultura, asentamientos agrarios e impuestos rurales, deberían haber tomado medidas paralelas de desarrollo, además de convencer a los agricultores de la rentabilidad de plantar cosechas que aprovecharan su agua de riego durante la estación seca.

5.2 Igualmente, la falta de proyectos sincronizados dio lugar a que se desperdiciara una gran cantidad de agua potable purificada en una ciudad en la que un proyecto que entró en servicio en febrero de 1978 a un costo de unos 300 millones de rupias no podía prestar un servicio completo a los destinatarios previstos. Ello se debía a que el proyecto del Departamento de Ingeniería de Sanidad Pública no incluía ninguna medida para modernizar la red de distribución existente, de la que era responsable la corporación municipal. A partir de 1978 se añadieron al suministro de agua, que era de unos 10 millones de galones al día, otros 20 millones de galones diarios. No obstante, incluso con esa cantidad, hubo numerosas quejas de los consumidores acerca del desperdicio y de la insuficiencia del abastecimiento. Al investigar la situación, se descubrió que no se habían instalado suficientes conexiones entre la nueva tubería principal de distribución y la antigua, no se habían empalmado al nuevo sistema de distribución varios aljibes de las urbanizaciones existentes y no se habían instalado válvulas de seguridad para prevenir fugas. Según un cálculo cauto, todos los días se desperdiciaban 10 millones de galones de agua de un caudal total aproximado de 20 millones de galones diarios, y el solamente costo de bombear ese agua desperdiciada ascendía a unos cinco millones de rupias al año.

5.3 PRECAUCIONES EN LA EVALUACIÓN TÉCNICA PREVIA

Puede ocurrir que, con los detalles disponibles y remitiéndose a los parámetros aprobados, se considere en una apreciación previa que un proyecto es idóneo para la inversión, pero es recomendable adoptar algunas precauciones técnicas antes de comenzar las obras. Por ejemplo, en el caso de proyectos de abastecimiento de agua potable por tubería en los distritos montañosos del norte de la India, las condiciones que por regla general podrán imponerse serán las siguientes: a) antes de comenzar los proyectos de alimentación por gravedad, se deberá medir nuevamente la cota del lugar elegido para instalar los depósitos de agua; b) si el análisis se ha basado únicamente en los datos de descarga de las fuentes correspondientes a un año, se deberán verificar para cerciorarse de que no haya deficiencias de la descarga de agua necesaria; c) el tendido de tuberías de abastecimiento por gravedad deberá tener un trazado de determinadas características para que resulte mínimamente afectado por los corrimientos de tierras durante varios años. La auditoría ha de comprobar que, antes de que se adopte la decisión de invertir, se mencionen en las evaluaciones previas de los proyectos esas condiciones, que son de índole preventiva pero absolutamente cruciales para la vida útil del proyecto.

5.4 ALTERNATIVAS DE DISEÑO

Por regla general, los servicios de auditoría no comprueban el diseño en la fase de planificación de los proyectos. Tal vez no estén plenamente capacitados para examinar por sí solos la economía del diseño, pero se podrán considerar los siguientes aspectos desde el punto de vista de la economía y la eficacia:

- a) Si se han tendido en cuenta las necesidades concretas de los usuarios;
- b) Si se han considerado otros diseños y sus consecuencias para los costos;
- c) Si se han obtenido datos fidedignos de levantamientos topográficos e investigaciones del emplazamiento;
- d) Si se ha obtenido la autorización necesaria de los organismos normativos como la Dirección de Urbanismo, el Departamento de Bomberos, el Departamento de Protección Ambiental, etc.

5.5 **Ejemplos:** En un proyecto de abastecimiento de agua corriente por tubería debe constar que se ha satisfecho el criterio de que el diseño es la solución de menor costo para la red de distribución por lo que se refiere a la descarga de agua, la duración del suministro de electricidad y la capacidad del depósito de aljibe. Al diseñar el plano general de una ciudad, la longitud total de la vialidad determina la eficiencia de la utilización del suelo y la economía de la prestación de servicios. La auditoría puede cerciorarse que se haya calculado la opción de la mínima longitud vial. En proyectos de viviendas hay que comprobar si se han ensayado diversas combinaciones para conseguir el máximo

aprovechamiento admisible de la superficie de piso con el número máximo admisible de unidades de vivienda. En un nuevo proyecto de urbanización periférica con una elevada proporción de terrenos bajos, tal vez sea necesario calcular el costo por metro cuadrado en función de varios diseños de ingeniería y usos del suelo antes de ultimar el diseño más económico.

5.6 En un proyecto de abastecimiento de agua en la India, los servicios de auditoría se percataron de que en la fase de diseño se había hecho caso omiso del período obligatorio de 30 años prescrito por el Manual de Abastecimiento de Agua y las directrices del Gobierno central y que el proyecto cubría las necesidades de la ciudad únicamente durante ocho años. No se había formulado la variante del trazado de la red de distribución cuyo diseño se había estipulado después de un minucioso análisis por computadora, con la consecuencia de que la red no podía aprovechar la plena capacidad del proyecto.

5.7 En un proyecto de riego, la auditoría señaló que, si bien era probable que el embalse sumergiera 2.025 hectáreas de terrenos forestales, una hipótesis incorrecta formulada en 1977 al respecto hizo que se cedieran solamente 944 hectáreas antes de que se terminaran las obras en 1989. La cesión del terreno restante no se produjo por falta de autorización del Departamento Forestal del Gobierno de la India (1995), de forma que el embalse se llenó de 1988 a 1995 sólo hasta el 20% de su capacidad prevista.

5.8 En un reciente estudio sobre la construcción de un complejo de dos torres de oficinas en Delhi se comprobó que el diseño original del revestimiento exterior de la fachada, para el que se había previsto un factor de carga debida al viento de 170 kg/m^2 , era erróneo, por lo que hubo que revisarlo a 342 kg/m^2 de conformidad con el Código de Normas de la India de 1987, aplicable y vigente antes de que se ultimara el diseño original. Hubo que desmontar los paneles ya instalados y el costo de la fachada se disparó, llegando a costar 1.5 veces más de lo que hubiera resultado con el diseño correcto.

5.9 **ESPECIFICACIONES**

Como es lógico, las especificaciones de diversas partidas de obra influyen directamente en las estimaciones de costos. Así pues, en los detalles del proyecto se deberá elegir cuidadosamente una especificación económica compatible con la calidad. Si los servicios de auditoría tienen cierta idea de las características técnico-económicas de las distintas opciones disponibles en cuanto a la utilización de materiales o equipos, pueden señalar la falta de alternativas o un examen incompleto de las mismas.

Por ejemplo, al acondicionar grandes zonas verdes las alternativas podrían consistir en no realizar ningún gasto en la construcción de fuentes y extensiones de césped en la zona verde, no instalar estacadas de protección alrededor de los árboles en el parque y levantar

vallas de demarcación de las zonas verdes únicamente cuando éstas dieran a una vía principal y poner en los demás lugares un cercado eslabonado con sillería de piedra. Igualmente, al acondicionar un complejo comercial de barrio en el que se van a delimitar parcelas comerciales para venderlas en el mercado abierto, las labores de terraplenado, en caso de resultar necesarias, se podrían limitar a la red viaria sin incluir las distintas parcelas; en la parte correspondiente a la plaza central tal vez fuera conveniente instalar bloques de silicato cálcico en lugar de un piso de piedra de gran calidad; el relleno de tierra se puede hacer con cenizas volantes y cubrir únicamente los 30 centímetros superiores con tierra de buena calidad.

En ocasiones, una investigación insuficiente puede dar lugar a que se modifiquen las especificaciones, con la consiguiente escalada de los costos y la demora respecto del plazo previsto. La auditoría ha de comprobar si se obtuvieron datos fidedignos como consecuencia de las investigaciones prescritas para ayudar a decidir unas especificaciones correctas.

6.0 EJECUCIÓN DE PROYECTOS

6.1 PRESUPUESTACIÓN

Para preparar y presentar presupuestos se pueden emplear distintos enfoques como, por ejemplo, la sencilla presupuestación de gastos financieros, la presupuestación de base cero o el sistema de preparación de presupuestos basado en los resultados. En todo caso, la auditoría ha de comprobar qué tipo de presupuestación se ha empleado, si se indica la ejecución material respecto de los grandes elementos de obra y los progresos realizados, y si se indican en los documentos justificativos o en el propio presupuesto los fondos gastados y los fondos solicitados en relación con los progresos propuestos. Por ejemplo, en un proyecto de abastecimiento de agua potable se deben indicar los componentes, como el depósito superior, los pozos entubados, la red de distribución y las casas de bombas, con relación al plan previsto, y así se puede comprobar si se han asignado y utilizado los fondos por remisión a los progresos previstos en la formulación del presupuesto, o sea, para que no ocurra que se hayan comprado las tuberías y se haya tendido la red de distribución cuando todavía no hayan comenzado las obras del depósito superior. Igualmente, en los proyectos de aprovechamiento de tierras dirigidos por organismos de desarrollo se indican todos los componentes, como los caminos, el alcantarillado, el abastecimiento de agua, el drenaje, las obras eléctricas y la horticultura. En los proyectos de viviendas los componentes podrían ser la obra de albañilería, el piso de hormigón armado prefabricado, el abastecimiento de agua, el desagüe y el alcantarillado.

6.2 Sería interesante examinar si los fondos liberados se vinculan a los progresos realizados en distintos componentes según las estimaciones presupuestarias en intervalos

periódicos, por ejemplo, cada trimestre o cada mes, según la magnitud de los desembolsos financieros y el calendario del proyecto.

6.3 El escrutinio del presupuesto también pondrá de manifiesto si se han considerado otras salidas de caja con un posible ordenamiento cronológico económico de la corriente de trabajo. Por ejemplo, al acondicionar un centro comercial de barrio, los colectores de aguas pluviales y el revestimiento del piso de las plazas se puede emprender hacia el final de las actividades de urbanización, cuando haya terminado la construcción de la mitad de las parcelas. Igualmente, en un proyecto de viviendas, el orden de sucesión de los servicios y las actividades de construcción se organizará de manera que las viviendas estén listas para ser ocupadas en el momento en que finalice su construcción y que el capital no permanezca inmovilizado en las viviendas esperando la llegada de los servicios auxiliares.

6.4 **ORGANIZACIÓN**

La idea general que se tiene acerca de que los organismos públicos ejecuten obras públicas es la de que, al ser el sector público el proveedor exclusivo, tal vez no intenta alcanzar la eficiencia competitiva y puede acusar rigideces en la utilización de los recursos, tanto materiales como humanos. Se comprueba que los gastos de establecimiento y el producto total guardan poca relación. Por lo general, las obras públicas se ejecutan bajo el mando y la supervisión de una jerarquía de múltiples capas de personal permanente. Los departamentos técnicos no pueden reducir la mano de obra si los fondos gubernamentales empiezan a agotarse, con el resultado de que aumenta el costo por unidad de volumen. Aunque tal vez no se pueda evitar, en algunos casos existen al menos alternativas para contener los gastos generales, y la auditoría debe examinar si se ha intentado aprovechar esas alternativas. Por ejemplo, una organización de ingeniería que haya sido creada recientemente puede estudiar la posibilidad de contratar consultores privados de proyectos con la plena responsabilidad de la supervisión detallada por su propio equipo, pero sujeto a la supervisión y vigilancia de un grupo de personal, reducido pero altamente cualificado, de la propia organización. Gracias a este enfoque, la Corporación de Desarrollo Urbano e Industrial de Bombay ha podido gestionar enormes gastos de desarrollo con una plantilla reducida y ha contenido los gastos de establecimiento a un 6% aproximadamente de la carga de trabajo, mientras que las estimaciones tradicionales de los Departamentos de Obras Públicas de la India prevén entre un 11% y un 15% en concepto de gastos generales en las propias estimaciones. También pueden darse situaciones en las que los organismos de obras públicas se ven sobrecargados temporalmente con una demanda suplementaria, como los Juegos Asiáticos, o un proyecto de corta duración patrocinado por el Gobierno central. Si el departamento no adopta una estructura orgánica alternativa, puede terminar incrementando su plantilla con carácter permanente para hacer frente a una carga

suplementaria transitoria, de tal forma que sus servicios serán sumamente costosos e incluso insostenibles a largo plazo.

6.5 LICITACIÓN

Las ofertas se suelen convocar de la forma prescrita, que comprende detalles como las cantidades de obra, la condición de los planos, las especificaciones de partidas de obra, el material que ha de expedir el Departamento, así como el equipo, las tarifas aplicables y los costos de alquiler. También enuncia la forma de medir las obras y realizar el pago, junto a estipulaciones relativas al plazo, la variación de las cantidades, el precio, la reglamentación laboral, las sanciones por retrasos y la fianza de seguridad, etc.

Las distintas formas de licitación son las siguientes: licitación por porcentaje, licitación por partidas de obra y licitación por suma global.

Licitación por porcentaje

La licitación por porcentaje se podría aplicar a obras de urbanización como las de nivelación, colectores de aguas pluviales, abastecimiento de agua y alcantarillado. Podría utilizarse en obras de índole repetitiva, como la construcción de barrios residenciales de diversos tipos con arreglo a diseños y planos normalizados.

Licitación por partidas de obra

En la licitación por partidas de obra los contratistas están obligados a ofrecer precio por partidas de obra sueltas con arreglo al estado de dimensiones preparado por el Departamento de conformidad con los planos arquitectónicos y estructurales de las obras. Esta modalidad resulta útil cuando se pueden calcular las cantidades con una precisión razonable. También garantiza un análisis más detallado de los costos por parte del contratista y, por lo tanto, se considera que es más científica.

Este método resulta inadecuado cuando existe la posibilidad de grandes variaciones en las cantidades.

Licitación por suma global

Esta modalidad se utiliza para aquellas obras en las que el contratista tiene que ofrecer una cifra global por terminar el trabajo de conformidad con los diseños, planos, especificaciones y requisitos funcionales que recibe. Las ofertas a tanto alzado, o suma global, podrán incluir también el elemento de la realización de la labor de diseño y preparación de los planos estructurales y los planos arquitectónicos de construcción, con sujeción a su aprobación por la autoridad competente. Se pondrán convocar ofertas de suma global para los siguientes tipos de obras:

1) Aljibes superiores, depósitos, silos, chimeneas, obras repetitivas como barrios residenciales. Si se requiere que las obras se ejecuten con arreglo a un contrato de suma global, los documentos de la oferta deberán contener planos de ejecución detallados, tanto arquitectónicos como estructurales, que formarán parte integrante de los documentos junto con las especificaciones detalladas de las obras. En los documentos de oferta se consignará el alcance completo de las obras. Se podrá adjuntar un estado de dimensiones aproximado que sirva de orientación al licitante.

6.6. Otros métodos de solicitud de ofertas pueden ser los concursos públicos, las licitaciones selectivas y las licitaciones en dos fases. La auditoría ha de comprobar que se haya adoptado la licitación selectiva únicamente si las obras son de índole sumamente especializada y la solicitud de ofertas prescribe una pauta suficientemente fiable de competencia técnica, historial de ejecución y capacidad financiera. En la licitación en dos fases se solicitan primero las ofertas técnicas y, una vez seleccionadas, se convocan las ofertas financieras. En algunos casos, la alternativa podría ser el sistema de una sola fase y dos sobres, en el que los licitantes presentan dos sobres al mismo tiempo, uno con la oferta técnica y el otro con el precio; la oferta de precio se abre y se evalúa sólo si la oferta técnica ha resultado aceptable. Para obras de ingeniería complejas se suele adoptar el sistema de los dos sobres. Los servicios de auditoría han de investigar si los licitantes han cumplido los requisitos técnicos de la solicitud de ofertas y se ha realizado un cálculo correcto para cuantificar los rasgos distintivos de las tecnologías alternativas en oferta en lo que se refiere a sus costos de capital, explotación y mantenimiento, reposición, existencia de repuestos, facilidad de reparación durante la vida útil de las obras, dependencia de una sola fuente, etc.

6.7 **MANTENIMIENTO DE OBRAS PÚBLICAS**

Por regla general, el gobierno prescribe normas relativas a los gastos de mantenimiento de distintos tipos de activos. La auditoría ha de examinar la idoneidad de dichas normas, así como la asignación y utilización de fondos para mantenimiento. Esta labor puede llevar a que se descubran medidas de conservación de suelos que son insuficientes en las cuencas hidrográficas de grandes proyectos de riego y que amenazan una reducción de la vida útil del proyecto debido a un atarquinamiento, o sedimentación, agudo. Los casos de proyectos abandonados, no terminados o improductivos que detecte la auditoría serán indicio de un mantenimiento insuficiente.

6.8 A lo anterior hay que añadir la cuestión de la recuperación de los gastos de mantenimiento en obras como los proyectos de riego o de abastecimiento de agua potable. Reconociendo la finalidad de la política declarada del Gobierno de subvencionar el abastecimiento de agua potable o de riego, la auditoría puede examinar perfectamente las alternativas de un mejor marco organizativo y de sincronizar la distribución y la

recaudación de ingresos en un solo punto, así como el método de medir el consumo de agua por los hogares o los agricultores. El gran número de fugas de la red de abastecimiento que se deben a un mantenimiento técnico defectuoso o a hurtos con premeditación y que se cuentan como pérdidas técnicas constituirán una esfera de serio escrutinio por los servicios de auditoría que puede obligar a la administración a adoptar un marco organizativo perfeccionado o medidas de vigilancia más estrictas para garantizar la máxima recaudación de ingresos según las tarifas establecidas a fin de financiar los gastos de explotación y mantenimiento.

6.9 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Cuando un organismo de obras públicas ejecuta las obras por medio de un contratista, el acuerdo suele contener una cláusula de arbitraje para resolver las controversias que puedan surgir acerca de las escalas de pagos, las sanciones propuestas por el departamento o la indemnización solicitada por el contratista por razones como la entrega atrasada del emplazamiento, la entrega tardía de diseños y planos o el retraso en el suministro de materiales de conformidad con lo estipulado en la solicitud de ofertas. Podrían existir alternativas, siendo una de ellas la de suprimir del acuerdo la cláusula de arbitraje y obligar de ese modo al contratista a que recurra a la vía judicial, posibilidad que sopesará cuidadosamente a diferencia de la cláusula de arbitraje del acuerdo, en virtud de la cual resulta totalmente normal exigir indemnización por conducto del árbitro. La tercera alternativa podría consistir en crear una Junta de Solución de Controversias donde el caso sea decidido por expertos técnicos que adopten un criterio práctico de la situación y resuelvan la cuestión en un espíritu de reconciliación. Los servicios de auditoría han de comprobar si las partes privadas han estado abusando del organismo gubernamental por su mala defensa de los casos de arbitraje y de ese modo han provocado un aumento evitable de los costos del proyecto. La Junta de Solución de Controversias, u otro mecanismo de conciliación, es un concepto reciente que se está ensayando en proyectos del Banco Mundial y que tiene ventajas respecto de las demás alternativas tanto para el organismo público como para el contratista; ahora bien, sólo dará buenos resultados si la selección del contratista y los procedimientos de licitación son muy estrictos y se les aplica las mismas salvaguardias que se incluyen en los proyectos financiados por el Banco Mundial.

7.0 FINANCIACIÓN

7.1 FINANCIACIÓN PÚBLICA

La inversión pública ha sido prácticamente la única fuente de financiación de las obras públicas en la mayoría de los países, ya que se ha considerado que la provisión de bienes de interés social en beneficio del público en general es la función básica del Estado, además del mantenimiento de la seguridad interna y externa y la adjudicación de

controversias entre los particulares y diversos sectores de la población. Tanto si la financiación procede de uno u otro de los distintos niveles de gobierno, es decir, el Gobierno central, el regional o el local, se plantean cuestiones sobre la formulación de alternativas para el uso más económico y eficiente de los recursos. Puede ocurrir, por ejemplo, que en los proyectos de abastecimiento de agua potable que han de ejecutar las autoridades regionales, el Gobierno central cubra únicamente los gastos de capital y deje que las autoridades regionales o locales sufraguen el mantenimiento. La auditoría, no obstante, puede señalar si esa medida ha sido prudente, en particular por lo que se refiere a las regiones pobres que no cuentan con fondos para mantener los proyectos, lo que a la larga podría significar la desviación desde los gastos de capital a los de mantenimiento de una mayor cantidad de fondos del Gobierno central o el desperdicio de los activos por su desuso durante un determinado plazo de tiempo. Ello a su vez conllevaría un consiguiente y evitable costo de reposición bastante elevado, para el que tal vez no hay medios presupuestarios en ese momento. El otro aspecto se refiere a proyectos patrocinados por las autoridades centrales en los que las autoridades regionales, después de haber recibido los fondos, no los utilizan, yendo de ese modo en contra de lo que se pretende lograr con el proyecto, además de convertirlo a la larga en un costosísimo e ineficaz instrumento de desarrollo económico. En tales casos, la auditoría ha de comprobar si las alternativas podrían consistir en adoptar medidas más estrictas de vigilancia a nivel central o en pedir a las regiones que formulen y ejecuten sus propios proyectos y, cuando éstos hayan sido ejecutados correctamente, el Gobierno central podría reembolsar los gastos o conceder otro tipo de compensación.

7.2 FINANCIACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

a) En un reciente estudio del Banco Mundial se calcula que los países en desarrollo invierten aproximadamente un 4% de su PIB en obras públicas y que aproximadamente las cuatro quintas partes de esa cantidad se financian con cargo a recursos públicos nacionales, una sexta parte con cargo a la asistencia internacional para el desarrollo y el resto con capital privado. Se prevé que las necesidades futuras de inversión serán mucho más elevadas debido a la demanda creada por el crecimiento económico, el crecimiento demográfico, la rápida urbanización y, sobre todo, para compensar la falta de inversiones suficientes en algunas esferas cruciales con anterioridad. En una mayoría de los servicios de infraestructura resulta difícil calcular el precio completo para cubrir todos los gastos. Por lo tanto, esas necesidades no se pueden satisfacer con cargo a los recursos financieros del Estado. La calidad y el costo de la infraestructura es una de las primeras consideraciones para las nuevas inversiones. En consecuencia, se ha comprendido ahora que es conveniente una mayor participación del sector privado en un clima competitivo para aumentar la eficiencia de la inversión y la explotación, ya que ese sector está mejor preparado para evaluar las necesidades del mercado y para gestionar los riesgos. No obstante, el Estado mantendrá un papel fuerte en la producción, la reglamentación y la

subvención de infraestructuras. Ello significa que el Estado asumirá cada vez más el papel de propiciador más que el de administrador.

b) Las alternativas más recurridas para la participación del sector privado son CPE (construcción-posesión-explotación), CET (construcción-explotación-traspaso) y CPAT (construcción-posesión-arrendamiento-traspaso). CPE coloca toda la carga del riesgo en el patrocinador privado, por lo que a escala mundial representa una proporción insignificante de proyectos.

En la modalidad CET, la instalación se traspasa al Gobierno tras un plazo de concesión concreto y en determinadas condiciones. Durante el plazo de concesión, el contratista cobra al usuario un canon o un arancel suficiente para recuperar el costo y obtener de su inversión una rentabilidad ajustada al riesgo.

Para paliar el riesgo es indispensable la estructuración de los instrumentos de la deuda. Se podrían ensayar diversas medidas de mejoramiento, o refuerzo del crédito, como la titularización de la deuda, las garantías, la cuenta de garantía bloqueada o la garantía parcial por el Banco Mundial. Los factores de riesgo pueden estar vinculados al concepto y el costo del proyecto, los suministros del proyecto, el mercado, el empeño y la fuerza del patrocinador, las fluctuaciones cambiarias, la inflación, las reglamentaciones en vigor, el riesgo jurídico y las situaciones de fuerza mayor.

c) Las situaciones que se plantean en cualquiera de esos tipos de arreglos afectan a las condiciones relacionadas con el reparto de los riesgos, la fijación de los precios, la venta, la rendición de cuentas, la supervisión y el cumplimiento de objetivos sociales, etc., y, por lo tanto, la auditoría tiene que examinar a fondo i) si se ha adoptado la alternativa elegida tras considerar todas las formas posibles de atraer al capital privado y ii) si las condiciones de esa participación son transparentes y constituyen la utilización óptima de los recursos públicos y garantizan un beneficio social rápido y eficaz. Los servicios de auditoría han de comprobar que el Gobierno formule directrices normativas y procedimientos y que los proyectos se adjudiquen al sector privado en conformidad con esas directrices. El mecanismo regulador que se haya establecido para supervisar al sector privado en esos ámbitos deberá ser adecuado y gozar de suficientes competencias reglamentarias para insistir en el funcionamiento correcto de los servicios de utilidad pública de propiedad privada y examinar su actuación.

7.3 AYUDA EXTERIOR

La disyuntiva que plantea la ayuda exterior respecto de los fondos públicos y de una fuente de financiación externa contra otra se puede evaluar en función del grado en que el público en general se beneficiará; el beneficio que se prevé del proyecto para generar ingresos

indirectos que puedan ser utilizados, la facilidad de ejecución del proyecto, comprendida la disponibilidad de terrenos y otros servicios y la disponibilidad de mano de obra que cumpla los requisitos técnicos y de organización; la necesidad y la existencia de fondos subsidiarios parte de las obras, el contrato y los esfuerzos ya emprendidos para fomentar la utilización de productos y servicios nacionales, etc.

8.0 LAS LIMITACIONES DE LA AUDITORÍA DE OBRAS PÚBLICAS AL EXAMINAR LAS ALTERNATIVAS

8.1 Por su propia naturaleza, este tipo de auditoría abarca esferas que son de índole técnica. En países como la India, que, a diferencia de China o el Japón, se apoyan totalmente en las pruebas documentales y excluyen las pruebas materiales, la cosa se complica aun más. Ello exige unas capacidades analíticas de primer orden que tal vez no se hallen disponibles en cantidad suficiente.

8.2 Si bien los servicios de auditoría pueden hacer observaciones acerca de la insuficiencia de los informes de viabilidad o del proyecto, sólo pueden trascender las limitaciones de presentación de informes hasta cierto punto. Existen dificultades para ensayar las hipótesis relativas a la demanda, el costo-beneficio, la capacidad de distintos elementos de equipo, la sincronización de diversas operaciones, etc. En muchas ocasiones, los objetivos y sus ponderaciones no son susceptibles de una cuantificación precisa y neutral para poder ser evaluados y, por ello, las observaciones pueden rayar en la invasión de una prerrogativa meramente sociopolítica. La auditoría de la optimización de los recursos puede verse también gravemente obstaculizada si la entidad ejecutora del proyecto o las autoridades usuarias del proyecto no disponen de un sistema de informática de gestión apropiado.

9.0 CUESTIONES QUE SE PLANTEAN PARA EL FUTURO

9.1 En tanto las entidades fiscalizadoras de todo el mundo examinan la ejecución del proyecto en función de la economía, la eficiencia y la eficacia del gasto, el punto de partida es la propia fase de diseño. La EFS ha de adquirir recursos para examinar el diseño junto a las alternativas consideradas antes de su finalización. La opción de contar con servicios de expertos propios tal vez no satisfaga las aspiraciones de carrera del personal técnico. En cambio, la subcontratación externa de la auditoría del diseño tiene repercusiones en lo tocante al carácter confidencial y a la información imparcial. Tal vez la única solución radique en adquirir una comprensión de los elementos técnicos cruciales mediante la exposición en el emplazamiento del proyecto y con los documentos técnicos preparados para la decisión relativa a la inversión y, en la medida de lo posible, insistir en que se incorpore un elemento de crítica en la fase de diseño, consistente en el empleo de una lista-guía preparada por expertos muy especializados y respetados donde los diversos

parámetros se calculan y se comparan obligatoriamente por medios informáticos. Es muy necesario realizar investigaciones en ese sentido.

9.2 Si bien es cierto que la práctica actual consiste por lo general en emprender la auditoría de las obras públicas después de que se han ejecutado y, en el mejor de los casos, en decidir el calendario para dar cabida a la necesidad de una auditoría contemporánea que permita la adopción de medidas correctoras a mitad de camino según avanzan los gastos, ello plantea la cuestión de si este enfoque garantiza al público en general que los proyectos se ejecutan con puntualidad y sin salirse del presupuesto, y si satisfarán las expectativas. Si bien es cierto que la evaluación a la mitad del proyecto o posterior a su realización puede brindar información muy útil para proyectos futuros o para los gastos todavía pendientes, no abordará la cuestión clave de un examen independiente previo, que resulta tan necesario en vista de la enorme inversión de caudales públicos y de los complicadísimos arreglos técnicos y financieros a largo plazo que no brindan ninguna posibilidad de efectuar cambios a mitad de camino una vez que se ha dado la autorización de iniciar las obras. Por lo tanto, es esencial un examen del proyecto inmediatamente después de la fase de planificación que sirva de información anticipada para que el servicio de auditoría pueda formular observaciones prácticas que prevengan los problemas de retrasos en la realización de las obras y de gastos superiores a los previstos, o de un aprovechamiento ineficaz del proyecto. Así se reducirá la posibilidad de que el proyecto descarrile al garantizar que esté bien concebido y planificado antes de su ejecución. Ya no se puede aplazar más tiempo el debate sobre esta cuestión y sobre la forma de adquirir la pericia para ese tipo de examen.

9.3 Hay que prestar mayor atención a la ineficiencia y el desperdicio de servicios que se derivan de la transferencia de subvenciones. Se trata de una tarea delicada pero, si se tiene en cuenta la escasez de recursos y los distintos estudios que han demostrado que las subvenciones no cumplen su verdadera función en muchos sectores, la auditoría tiene que examinar a fondo la pertinencia de los gastos. Es preciso llevar a cabo profundas investigaciones para determinar la forma de examinar este aspecto de manera coherente con la política social de la distribución equitativa de las cargas.

9.4 Dada la creciente vinculación del sector privado con las obras públicas y la creación de mecanismos reguladores, los servicios de auditoría se enfrentarán a delicadas cuestiones de equilibrio entre el gobierno y la empresa privada en lo referente al reparto del riesgo, la gestión de efectivo, la rendición de cuentas públicas y la asignación de recursos. Aparte de las cuestiones normativas y de los minuciosos cálculos financieros conexos, los servicios de auditoría se toparán siempre con problemas de acceso a los libros de las empresas privadas propietarias de servicios de utilidad pública siempre que haya que examinar si el costo de los servicios es razonable. El Informe del Banco Mundial correspondiente a 1994 pone de relieve los mecanismos complejos y sensibles que supone la participación del sector privado cuando declara que "al pasar de un monopolio público a

un sistema más competitivo, se necesitan contratos ejecutorios que equilibren los intereses de las distintas partes en proyectos concretos y brinden la estabilidad necesaria en una inversión a largo plazo. También hacen falta unas normas exhaustivas, transparentes y no discriminatorias. La propia reglamentación es imperfecta porque no siempre es evidente la existencia de los debidos mecanismos reguladores. También es imperfecta porque la aplicación eficaz de la reglamentación económica exige una base de información y una sutileza que raras veces, por no decir nunca, se pueden alcanzar. Por lo tanto, los reglamentadores son vulnerables a la corrupción."

9.5 Dada la creciente concienciación acerca de la degradación medioambiental en todo el planeta, el cálculo de los costos ambientales formaría parte de toda decisión sobre proyectos de obras públicas. Habrá que evaluar con sumo cuidado el equilibrio entre el daño ecológico y la necesidad pública. Puede incluso que en el plano macroeconómico exija un estudio a fondo de los aspectos económicos de las distintas alternativas, que se basaría en el grado de daño ecológico, como el nivel de emisiones y la demanda de recursos de suelo y aguas, en relación con la exigencia enfrentada de la creación de empleo y el crecimiento económico. Esta esfera exigirá también una profunda comprensión de los problemas en juego y una evolución de la metodología de la auditoría para que formule las preguntas correctas, sobre todo después de las Cumbres de Río de Janeiro y de Kyoto.

3. España:

Auditoría de la adquisición de las prestaciones requeridas

(adquisición: licitaciones, adjudicación de contratos)

1. IDEAS PREVIAS.

Las Administraciones públicas acuden frecuentemente a la figura del contrato como medio de proporcionarse los bienes y servicios que necesitan para el cumplimiento de sus fines.

Dentro de los contratos celebrados con dicho objetivo destacan por su importancia los contratos de obras públicas, por los que un empresario-contratista se obliga frente a la Administración a la ejecución de una obra concreta por un precio cierto; tratándose de contratos de arrendamiento de obra o de resultado final, si bien relativos exclusivamente a bienes inmuebles. Y es precisamente a estos contratos --o mejor dicho al estudio de su fiscalización, sobre la base de la experiencia del Tribunal de Cuentas de España y atendida su regulación por la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de 18 de mayo de 1995--, a los únicos a los que vamos a referirnos en la presente Ponencia, aún reconociendo que no se agota en ellos la actividad contractual de la Administración. Y así, recordamos que en materia de obras públicas la Administración puede celebrar también contratos para la adquisición de los terrenos necesarios, en su caso, para la construcción de la obra --y ello siempre que no utilice la vía de la expropiación forzosa--, contratos de asistencia o consultoría para procurarse los servicios técnicos precisos para la redacción de proyectos o para ayuda a la dirección, control y vigilancia de la ejecución de las obras, o, en fin, contratos de suministro, para la adquisición de los materiales necesarios para la construcción, en aquellos casos especiales en los que se realicen directamente las obras por la Administración, sin acudir a su contratación con un empresario.

Por lo demás, dentro de dicho tipo de contratos nos centraremos en la fase de adjudicación, durante la cual la Administración se procura una serie de ofertas de entre las cuales aceptará a la que considere más conveniente, produciéndose la adjudicación en sentido estricto. Fase que puede considerarse una de las más importantes en la vida de los contratos celebrados por la Administración y, consecuentemente, uno de los aspectos más interesantes en el ejercicio de su control por las Instituciones Fiscalizadoras Superiores.

En efecto, hasta dicho momento, y durante la fase de preparación del contrato, la Administración se había limitado a elaborar su propia voluntad de celebrarlo, de una manera interna, partiendo del estudio de las necesidades que pretende satisfacer a través del mismo y mediante la confección de los correspondientes Proyecto y Pliego de Cláusulas administrativas particulares --documentos en los que se recoge y define la obra a ejecutar, a ser posible de una manera completa, detallada y definitiva, así como las

cláusulas jurídico-económicas que regulen su contratación y ejecución--; además de presupuestar el monto económico de su realización por contrata y de habilitar el correspondiente crédito legislativo en la aplicación presupuestaria oportuna y por cantidad suficiente.

Por su parte, en esta fase de adjudicación la Administración hace pública dicha voluntad de realizar la obra por medio de un contrato y promueve la concurrencia de ofertas por parte de empresarios capacitados, con objeto de seleccionar de entre las recibidas aquélla que mejor se adapte a sus necesidades. Selección que se produce mediante la aprobación de la oferta elegida --adjudicación en sentido estricto--, con lo cual tiene lugar el concurso de voluntades generador del consentimiento; por lo que el contrato queda perfeccionado. Fijándose definitivamente sus elementos personales --órgano de contratación y contratista- y reales --objeto y precio del contrato--, y surgiendo, en fin, la obligatoriedad de sus recíprocas prestaciones.

2. PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN.

Dos son, pues, los aspectos que pueden distinguirse en esta fase:

- a) Los procedimientos de adjudicación, que son los cauces o procesos establecidos para dar publicidad a la voluntad de la Administración de celebrar el contrato y para promover la concurrencia entre los empresarios interesados en la contratación. Publicidad y concurrencia que pueden ser plenas o restringidas, según veremos.
- b) Las formas de adjudicación, o sistemas establecidos para elegir al adjudicatario de entre los titulares de las ofertas presentadas a través de los procedimientos anteriores. Los cuales pueden ser automáticos, en favor de la oferta más económica de las presentadas, o discrecionales, que persiguen la elección de la oferta que el órgano de contratación estime como más conveniente, atendidas conjuntamente sus condiciones técnicas y económicas.

En este punto, la legislación española distingue con precisión entre procedimientos ordinarios de adjudicación, que pueden ser abiertos o restringidos, y a los cuales pueden aplicarse indistintamente como formas también ordinarias de adjudicación la subasta y el concurso, y un procedimiento excepcional, con una propia forma de adjudicación, que es el procedimiento negociado, antiguamente denominado contratación directa, el cual, por limitarse gravemente en él la publicidad y concurrencia, sólo resulta procedente en los casos establecidos por la Ley.

Y con relación a ellos la primera función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es la de comprobar, de un lado, si estos procedimientos y formas de adjudicación se han

utilizado precisamente en los supuestos en los que proceden y, de otro, si se han observado correctamente en su aplicación las normas reguladoras de su funcionamiento. Lo cual exige un conocimiento previo, tanto de aquellos supuestos de utilización como de estas normas de funcionamiento.

2.1. Procedimientos ordinarios de adjudicación: abiertos y restringidos.

El procedimiento abierto es un procedimiento sencillo, lineal, compuesto de una sola fase, durante la cual, partiéndose de la publicación del anuncio del contrato en el periódico oficial que corresponda, según el ámbito de la contratación --comunitario europeo, estatal o regional--, cualquier empresario que se encuentre interesado en la contratación, sea comunitario, nacional o extranjero, pero siempre que reúna los requisitos de capacidad establecidos en la legislación, puede presentar oferta en el plazo señalado en el anuncio, dentro de los límites establecidos según el aludido ámbito del contrato.

Por su parte, el procedimiento restringido consta de dos fases distintas: en la primera, partiéndose asimismo del anuncio de la licitación en el periódico oficial que corresponda, los empresarios interesados pueden presentar "solicitudes de participación" que deberán ser acompañadas de los documentos que acrediten el cumplimiento de las condiciones de solvencia económica, financiera y técnica que se hubieran exigido en el anuncio de la licitación. Mientras que, en una segunda fase, una vez recibidas aquellas solicitudes y examinada la documentación que las acompaña, la Administración seleccionará aquellas empresas que considere más idóneas según los criterios establecidos en los pliegos, con un mínimo de cinco empresas y un máximo de veinte, si ello fuera posible, y las invitará para que presenten las correspondientes ofertas.

Por lo demás, la legislación española no establece un orden de preferencia entre ambos procedimientos ordinarios de adjudicación, si bien de su respectiva naturaleza fácilmente se deduce que para los supuestos normales debe utilizarse el procedimiento abierto, por ser más sencillo y rápido y por respetar mejor los principios de publicidad y concurrencia general, que deben considerarse de interés público por basarse en el igual derecho de todos los empresarios capacitados para lucrarse lícitamente con la contratación administrativa, resultando ser consecuencia del principio constitucional de igualdad de oportunidades. Por el contrario, el procedimiento restringido puede reservarse para las obras de mayor complejidad, en las cuales ha de prestarse una especial atención a la personalidad del futuro contratista.

En fin, la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en esta materia de procedimientos de adjudicación es muy simple y se limita a comprobar que se han cumplido los requisitos de publicidad, mediante el anuncio de la licitación en los periódicos oficiales que corresponda, y que se han respetado los plazos mínimos

establecidos en la Ley; pudiendo extenderse, en los casos de observar una admisión mínima de las solicitudes de participación, a la comprobación de los motivos de los rechazos o a la verificación de la existencia y contenido, en su caso, de los recursos que hayan podido presentarse contra las inadmisiones.

2.2. Formas ordinarias de adjudicación. La subasta y el concurso.

Una vez obtenidas las ofertas por cualquiera de los procedimientos ordinarios que se acaban de comentar, procede seleccionar a la que resultará adjudicataria, a través de las formas también ordinarias de adjudicación: la subasta y el concurso.

En el Derecho español podemos definir a la subasta como una forma ordinaria de adjudicación, de actuación automática o forzosa, en cuanto que dicha adjudicación debe recaer necesariamente en favor de la oferta más barata de las presentadas, o de la única presentada, en su caso. Mientras que, por su parte, el concurso sería otra forma ordinaria de adjudicación, de actuación discrecional, en la que la Administración debe ponderar conjuntamente las condiciones técnicas y económicas de las ofertas presentadas, y en su caso las características técnicas, financieras y comerciales de los licitadores, de acuerdo con los criterios que se hayan establecido en los pliegos de condiciones, con objeto de seleccionar la oferta que estime ser más conveniente a los fines perseguidos por el contrato, y sin perjuicio de su derecho a declarar desierto el concurso, aunque hayan sido varias las ofertas presentadas.

Ambas formas de adjudicación presentan ventajas e inconvenientes. Así, la subasta ofrece las innegables ventajas derivadas de su mayor virtud depuradora de los precios, obteniendo los más baratos; al tiempo que su carácter totalmente automático y objetivo la hace inmune a cualquier sospecha de corrupción. Si bien, por otra parte, presenta el inconveniente de no prestar la debida atención a las condiciones técnicas y financieras de las ofertas, pudiendo además dar lugar, debido a su automatismo, a la adjudicación en favor de proposiciones que, por ser excesivamente bajas, no garanticen su cumplimiento correcto.

Por lo que se refiere al sistema de concurso, presenta esta forma de adjudicación la indudable ventaja de su discrecionalidad, que permite una mayor facilidad para apreciar y valorar debidamente las repetidas condiciones técnicas de las ofertas y personales de los licitadores. Si bien, en un sentido contrario, y por su subjetividad, puede facilitar desviaciones, involuntarias o deliberadamente fraudulentas, en la decisión; sin que se consiga objetivar completamente este sistema con el establecimiento de baremos, pues no debe olvidarse que, tanto la elaboración de éstos, como la puntuación de las ofertas recibidas en cada licitación, son actuaciones subjetivas.

En cuanto a la respectiva aplicación de ambos sistemas, la legislación española establece una teórica equiparación entre ellos, en cuanto formas ordinarias de adjudicación, con soterrada preferencia por el concurso, según veremos. E igualmente en la práctica se aplica mayormente el concurso en detrimento de la subasta, que queda relegada para la contratación de obras de muy bajo precio.

Esto no obstante, el Tribunal de Cuentas ha criticado reiteradamente esta infrautilización del sistema de subasta, en cuanto que esta forma de adjudicación, como se dijo, por su objetividad y automatismo, es la que ofrece una mayor capacidad depuradora de los precios así como la única que puede garantizar la inexistencia de fraudes en la adjudicación "fáciles de cometer en esta materia de peligrosos estímulos", según advertía ya en el siglo pasado la primera disposición reguladora de la contratación administrativa en España, el Real Decreto de 27 de Febrero de 1852.

En realidad, y según constante doctrina del mismo Tribunal, la aplicación de uno u otro sistema no depende de la voluntad del órgano de contratación, sino de las circunstancias especiales de cada contrato. Así, la subasta es la forma de adjudicación propia de los contratos en los que su objeto está perfectamente definido, por lo que no es posible el que los licitadores introduzcan modificaciones en el mismo; que es precisamente el caso normal del contrato de obras públicas, en el cual, por tratarse de la realización "ex novo" de una obra, la Administración puede normalmente determinar hasta en sus últimos pormenores el objeto de la obra mediante el correspondiente Proyecto completo, detallado y definitivo, con el fin de que la obra final se ajuste plenamente a sus necesidades. Mientras que el concurso debe ser un sistema excepcional en el contrato de las obras, propio exclusivamente de aquellas obras en las que la Administración no ha podido elaborar el repetido Proyecto, que debe ser presentado por los licitadores, o en las que estime que el elaborado por ella puede ser mejorado mediante soluciones técnicas a proponer por dichos licitadores, o cuando la complejidad técnica de la obra exija prestar una especial atención a las condiciones personales del contratista --muy por encima de la que puede dedicárselas en la fase de admisión del procedimiento restringido, anteriormente estudiado--.

Por lo demás, no es enteramente cierto que en el sistema de subasta no se tomen en cuenta las circunstancias técnicas de las ofertas. Lo que ocurre es que la indicada existencia de aquel Proyecto completo, detallado y definitivo, que regula la ejecución hasta en sus menores detalles, origina lo que se ha denominado gráficamente la "homogeneización técnica" de las ofertas, ya que al referirse todas ellas a la realización de la misma obra, tal como se encuentra definida en el Proyecto, todas ellas deben considerarse iguales en el aspecto técnico, no quedando más que el económico como término de comparación; de donde resulta lógica la adjudicación forzosa al licitador más barato. Por lo que, en consecuencia, podemos afirmar que en la subasta se persigue también la selección de la oferta que presente la mejor relación "calidad/precio"; lo que ocurre es que, resultando

iguales los numeradores de las relaciones correspondientes a cada una de las ofertas presentadas, en virtud de la indicada "homogeneización", resultará mayor la proporción que presente el menor denominador; esto es, la correspondiente a la proposición que oferte menor precio.

2.2.1. La Subasta. Régimen de aplicación. El problema de las bajas temerarias.

2.2.2.1. Dado el característico funcionamiento automático, propio de esta forma de contratación, se simplifica extraordinariamente su régimen de aplicación. Y así, según la legislación española, la Mesa de Contratación en el mismo acto público de apertura de las ofertas procederá a la propuesta al órgano de contratación para la adjudicación del contrato en favor del postor que ofrezca el precio más bajo.

Y, por su parte, el órgano de contratación confirmará la propuesta, disponiendo la adjudicación definitiva, salvo que la Mesa hubiera efectuado su propuesta con infracción del ordenamiento jurídico, en cuyo caso quedará sin efecto la convocatoria, o cuando dicho órgano de contratación presuma fundadamente que la proposición más económica no puede ser cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias.

2.2.1.2. En efecto, la aplicación hasta sus últimas consecuencias del principio de adjudicación en favor de la postura más económica podría llevar a la adjudicación a ofertas que, por ser excesivamente baratas, no garanticen una correcta ejecución; ya que la experiencia enseña que el contratista que no recibe una retribución suficiente descuida la ejecución, provocando retrasos, procura utilizar materiales de calidad inferior a la prevista, o intenta conseguir modificaciones del contrato, para obtener precios más remuneradores en las nuevas unidades de obra no comprendidas en la contrata primitiva.

Para impedir estos efectos perjudiciales, doctrina y legislación han ofrecido distintas soluciones. Así, se ha propuesto no aceptar ninguna oferta que no fuera suficientemente remuneradora --entendiéndose por tal la que no cubriese los costes, aplicando técnicas de construcción adecuadas y con una gestión empresarial austera, además de proporcionar un razonable beneficio--, pero hay que tener en cuenta que así precisamente se forma por la Administración el presupuesto de contrata, que constituye la base de la licitación y sobre el que se aplican las bajas que ofrecen los licitadores --cada uno de ellos en función de sus particulares costes y expectativas de beneficios--; y, por otra parte, hay también que destacar que en un régimen de libre competencia los precios han de ser fijados por el mercado. De aquí que también se haya defendido la adjudicación a la oferta que se acerque más a la media aritmética del conjunto de la licitación, o a la cantidad que resulte de introducir en ella correcciones aleatorias; si bien se ha argüido contra la primera posición que aquella media aritmética podía burlarse con facilidad mediante la introducción de ofertas falsas presentadas expresamente con este fin, y contra la segunda que convertía la

adjudicación en un sorteo. Por lo que no puede considerarse resuelto definitivamente este problema.

Por lo que se refiere a su tratamiento en el Derecho español, el Reglamento General de Contratación consideró en principio como "desproporcionada" o "temeraria" toda baja cuyo porcentaje respecto del presupuesto de contrata excediese en 10 unidades, por lo menos, de la media aritmética de las bajas porcentuales del conjunto de licitadores; criterio que se endurece en el Decreto de 1 de marzo de 1996 al permitir que pueda rebajarse a 5 unidades dicho límite, mediante decisión motivada del órgano de contratación, y siempre que se hubiera recogido en el pliego de cláusulas esta posibilidad.

Por lo demás, en estos casos de presunción de temeridad, el órgano de contratación debe solicitar información de todos los licitadores incurso en dicha presunción sobre la posibilidad de cumplimiento de sus respectivas proposiciones, y asimismo recabar el asesoramiento del servicio competente. A la vista de cuyos resultados, se adjudicará el contrato al licitador más económico cuya proposición pueda ser cumplida, aunque matemáticamente se encuentre incurso en presunción de temeridad --en cuyo caso, habrá de justificarse esta decisión ante el Comité Consultivo para los Contratos Públicos de la Comisión de la Comunidad Europea, si el anuncio de la licitación se hubiera publicado en el "Diario Oficial" de esta Comunidad--.

En fin, como novedad interesante de la Ley de Contratos de 1995 debe destacarse que, cuando la adjudicación se realice en favor de un licitador incurso en dicha presunción, debe exigírsele una garantía definitiva por el importe total del contrato adjudicado --cuando su cuantía en los casos normales es del 4%--; pareciendo plausible el establecimiento de una garantía suplementaria en estos supuestos, pero también excesivo el que la misma se establezca por el importe total del contrato, después de que la Administración ha comprobado la viabilidad de la oferta.

En cuanto a la fiscalización por el Tribunal de Cuentas de las contrataciones por el sistema de subasta, se limita en los casos normales a la comprobación de que la adjudicación ha recaído en favor de la oferta más económica; extendiéndose en los casos de presunción de temeridad a la verificación de haberse cumplido los indicados trámites establecidos en la Ley, y a disponerse una especial atención a la ejecución del contrato, con objeto de detectar posibles retrasos o modificaciones de su objeto.

2.2.2. El Concurso. Supuestos de empleo y régimen de aplicación.

Definido anteriormente el sistema de concurso, únicamente insistiremos ahora en que mediante el mismo se pretende encontrar la oferta más conveniente de entre las presentadas. Esto es, frente a la subasta, que perseguía la búsqueda de la proposición

absolutamente más barata, con el límite supuesto por el mecanismo de las bajas temerarias, en el concurso se pretende hallar la oferta más conveniente teniendo en cuenta no sólo sus aspectos económicos sino también, y sobre todo, sus condiciones técnicas en relación con las finalidades perseguidas por el contrato.

2.2.2.1. En cuanto a sus supuestos de aplicación la legislación española establece, en general, que "se adjudicarán por concurso aquellos contratos en los que la selección del empresario no se efectúe exclusivamente en favor de la oferta cuyo precio sea más bajo". Sin embargo, esta disposición constituye una verdadera tautología, ya que más que describir los supuestos generales de aplicación del concurso, contiene cabalmente una cierta definición del mismo --en cuanto que, efectivamente, el concurso puede definirse, en contraposición a la subasta, como aquella forma de adjudicación en la que la selección del empresario no se efectúe exclusivamente en atención a la oferta cuyo precio sea más bajo--. Con lo que el citado precepto vendría a establecer que se empleará el concurso cuando el órgano de contratación no desee utilizar la subasta.

Ello no obstante, debemos insistir en que, a juicio del Tribunal de Cuentas, la verdadera razón de la aplicación de una u otra forma de adjudicación radica en la existencia o inexistencia de una completa definición de las características de la obra y de las condiciones de su ejecución, quedando, o no, los aspectos económicos como único término de comparación de las ofertas. Más directamente, el concurso sólo procede en aquellos supuestos --que no deben ser muy frecuentes en el contrato de obras-- en los que su objeto no esté enteramente definido por la Administración, debiéndose completar por características a proponer por los licitadores. Por lo que es propio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas el comprobar, en general, si se da esta circunstancia y las razones de la misma.

Bajo esta idea, pasamos a considerar los supuestos en los que, según la legislación española, procede necesariamente el concurso.

Cuando la Administración no haya podido establecer previamente el Proyecto o Presupuesto del contrato, y deban ser propuestos éstos por los licitadores. Supuesto anormal, y no muy frecuente en la práctica, en el que se contrata conjuntamente la redacción del proyecto y la ejecución de la obra, por lo que debe mirarse con cierto recelo, exigiéndose la justificación plena de las razones por las que no pudieron elaborarse por la Administración los citados documentos, así como los motivos de no haberse contratado separadamente la elaboración del Proyecto --que debe hacerse mediante concurso-- y la ejecución de la obra --que puede hacerse por subasta--.

Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación aprobada por la Administración es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas, o por reducciones de plazo a proponer por los licitadores. Es también lógica esta

causa de aplicación del concurso, mas, desde nuestra particular óptica fiscalizadora, entendemos respecto de aquellas "mejoras técnicas" que, aunque elaborados los Proyectos de las obras por especialistas de la Administración, y como toda obra humana, son siempre susceptibles de mejora, por lo que debe reducirse la aplicación de esta causa, so pena de generalizar indebidamente el sistema de concurso; exigiéndose para el caso de que se prevean estas mejoras que el Pliego de condiciones contenga la indicación concreta de las partes del proyecto que pueden ser mejoradas y los límites de estas modificaciones, además de justificarse la causa de no haberse introducido tales mejoras por la Administración. Por otra parte, y en cuanto a las posibles "reducciones en el plazo" previsto en el Proyecto, se entiende que esta magnitud debe ser fijada siempre por la Administración en función de las finalidades perseguidas por el contrato, so pena de introducir un punto de variabilidad en el Proyecto, que puede facilitar también la indebida generalización de este sistema.

Cuando la Administración facilite materiales o medios auxiliares para la ejecución del contrato cuya buena utilización exija garantías especiales por parte del contratista. Supuesto tradicional pero de escasa presencia en la práctica y que no requiere especial consideración.

Por último, procede también el sistema de concurso respecto de aquellas **obras que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja**. Supuestos claros y razonables, por exigir una especial atención a la personalidad del contratista, siempre que se dé su verdadero sentido a las locuciones "especialmente avanzada" y "particularmente compleja".

2.2.2.2. En cuanto al régimen de aplicación de esta forma de adjudicación, la legislación española dispone que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los "criterios objetivos" que hayan de servir de base para la adjudicación, tales como "el precio, la fórmula de revisión, el plazo de ejecución o de entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor teórico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica u otros semejantes"; criterios que se indicarán por orden decreciente de importancia y con la ponderación que se les atribuya. Sin embargo, también aquí hemos de insistir en que, salvo en casos muy especiales y que han de justificarse plenamente, las indicadas fórmulas de revisión, el plazo de ejecución e incluso los aspectos estéticos y funcionales deben fijarse previamente por la Administración, siendo innegociables. Por otra parte, debe advertirse que es fundamental la debida ponderación de estos criterios; y, así, el Tribunal de Cuentas ha llamado repetidamente la atención sobre casos determinados en los que entendió que el precio aparecía baremado con escasa puntuación respecto del total, así como sobre el hecho de que frecuentemente esta puntuación del precio se otorgara, no por su importe absoluto, sino por su relación con el precio medio obtenido en

la licitación --con lo que parece que se puntuaba, más que la economía de la oferta, su prudencia--.

Finalmente, y una vez transcurrido el plazo de presentación de ofertas, la Mesa de Contratación debe proceder a la apertura de proposiciones, en acto público, y --como característica del sistema de concurso-- a elevarlas al órgano de contratación junto con la propuesta que estime pertinente, la cual incluirá en todo caso la ponderación de las ofertas de acuerdo con los criterios y baremos establecidos en los pliegos; y, por su parte, el órgano de contratación debe adjudicar el contrato, previos los informes técnicos oportunos, a la oferta que considere más conveniente para las finalidades perseguidas por el contrato. Siendo, en fin, función del Tribunal de Cuentas comprobar la procedencia de aquella propuesta, especialmente la aplicación del mencionado baremo, y verificar la conformidad con ella de la adjudicación o, en caso contrario, los motivos de esta discrepancia.

3. CONSIDERACIÓN ESPECIAL DEL PROCEDIMIENTO NEGOCIADO.

3.1. Concepto y características generales.

Este procedimiento es el heredero de la anteriormente existente contratación directa, habiendo sido introducido en el Derecho español por la nueva Ley de Contratos, de 18 de mayo de 1995, que lo define diciendo que "en el procedimiento negociado el contrato será adjudicado al empresario justificadamente elegido por la Administración, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios".

Por lo demás, podemos caracterizarlo mediante las siguientes notas distintivas:

- Falta casi absoluta de publicidad, salvo en contados supuestos no muy frecuentes en la práctica y establecidos para cuando el importe del contrato supere los "umbrales" comunitarios.
- Limitación de la concurrencia, exigiéndose tan solo la consulta a un mínimo de tres empresas, y ello "siempre que fuera posible".
- Doble discrecionalidad de la Administración, tanto en la elección de las empresas que son invitadas a presentar ofertas como en la selección de la adjudicataria de entre las presentadas, por falta de criterios objetivos previamente señalados para decidir la adjudicación.
- Escasez de normas que regulen su funcionamiento, especialmente en lo relativo a la forma de presentación de proposiciones y al mantenimiento del secreto en su

conservación; lo que provoca la existencia de numerosas lagunas, que son cubiertas mediante prácticas que adolecen, en general, de falta de transparencia.

Estas características otorgan al procedimiento negociado unas indudables ventajas de celeridad y eficacia, por falta de formalismos en su tramitación, pudiéndose considerar en él, con entera libertad, tanto las condiciones personales de los empresarios concurrentes como las características técnicas y económicas de sus proposiciones. Pero, correlativamente, este procedimiento presenta también graves inconvenientes, como son la drástica limitación que supone en los principios de publicidad y concurrencia general -- que, como dijimos, deben considerarse de interés público en la contratación administrativa--, su escasa virtud depuradora de los precios, por falta de una eficaz competencia, y, en fin, los recelos y susceptibilidades que pueden despertar en los ciudadanos su falta de transparencia y aquella doble discrecionalidad en la elección de las empresas que se consultan y en la selección del contratista.

3.2. Supuestos de procedencia.

Como consecuencia de ello, este procedimiento es siempre excepcional y reservado para los supuestos establecidos por la Ley. Supuestos que son siempre objeto de atenta consideración por el Tribunal de Cuentas, que además los interpreta con carácter restrictivo.

Por lo que se refiere al procedimiento negociado sin publicidad, que es el más frecuente, dichos supuestos de procedencia son, resumidamente, los siguientes:

1º. Por haberse declarado desierta una licitación previamente convocada; esto es, cuando, iniciado un procedimiento ordinario, abierto o restringido, éste no llegue a adjudicarse por no haberse presentado licitadores o por no haber sido admitidos los presentados; pudiéndose celebrar el nuevo contrato con un aumento de precio no superior al 10% del primitivo.

Se justifica aquí la aplicación de este procedimiento excepcional de adjudicación al haber fracasado previamente el intento de contratar con publicidad y concurrencia general. Si bien no resulta muy frecuente en la práctica, en los casos fiscalizados por el Tribunal de Cuentas ha cuidado éste de cerciorarse de la efectividad de la licitación fracasada y del respeto a los límites del precio de la nueva contratación.

2º. Por razones de urgencia, permite la Ley española la utilización del procedimiento negociado, habida cuenta de su mayor celeridad respecto de los ordinarios, cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación, y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución.

Esta ha sido la causa más frecuentemente invocada para la utilización de este procedimiento excepcional, y también la contemplada con mayor rigor por el Tribunal de Cuentas. Así, de un lado, se ha insistido en que sus motivos deben encontrarse en circunstancias absolutamente imprevisibles, censurándose aquellos casos que revelaban una mera imprevisión más que una verdadera imprevisibilidad, tales como el mal estado general de determinadas edificaciones --escuelas, cuarteles, juzgados, etc.--, el aumento de la población escolar, la mejora de problemas circulatorios o la proximidad de ciertas situaciones o acontecimientos perfectamente previsibles --como la Presidencia por España de las Comunidades Europeas, que es rotatoria, la celebración de Olimpiadas, que se decide con gran anticipación, o la conmemoración de ciertas efemérides, etc.--. Y, por otra parte, también ha insistido el Tribunal de Cuentas en que la pronta realización de la obra objeto del contrato ha de buscarse, más que en el procedimiento y forma de adjudicación --ya que es mínima la economía de tiempo que puede conseguirse con el empleo de unos u otros--, en la rapidez de la tramitación del expediente de contratación --y, así, se han visto casos de contratos adjudicados directamente por razones de urgencia cuyos expedientes se habían dilatado por períodos cercanos o superiores a los seis meses--, y sobre todo en la celeridad de la ejecución de la obra --habiéndose observado también en varias ocasiones retrasos en ésta que podían anular con creces las ventajas de tiempo obtenidas en la contratación--.

3º. Por imposibilidad de dar publicidad a la contratación, puede también utilizarse el procedimiento negociado respecto de aquellos contratos que hayan sido declarados secretos o reservados, o cuya ejecución deba ir acompañada de medidas especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado.

Son claras en estos supuestos las razones de exclusión de los procedimientos ordinarios de adjudicación, al estar dotados éstos de publicidad general. Si bien el Tribunal de Cuentas ha debido censurar en ocasiones la utilización de esta causa sin su previa declaración por la Autoridad competente o por no resultar afectados dichos intereses esenciales de la seguridad del Estado, como en la construcción de comisarías y cuartelillos policiales.

4º. Por imposibilidad de promover concurrencia en la oferta, puede igualmente emplearse este procedimiento excepcional respecto de aquellas obras cuya ejecución sólo pueda ser encomendada a un determinado empresario, a causa de su especificidad técnica o artística, o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva.

También aquí son claras las razones de excluirse los procedimientos ordinarios de adjudicación, que exigen la concurrencia general. Pero la aplicación de esta causa es muy rara en la práctica, salvo en las obras de carácter artístico, en las que se exige expresa

declaración de tal carácter por los organismos competentes; circunstancia ésta que se comprueba también por el Tribunal de Cuentas.

5º. Por razón de la pequeña cuantía de las obras, pueden también contratarse directamente las de presupuesto inferior a cinco millones de pesetas; encontrándose la razón de esta autorización en el rigor formalista y en la complicada tramitación de los procedimientos ordinarios de adjudicación, que hacen que no resulte conveniente su aplicación más que para las obras de una cierta importancia. Mas, precisamente por ello, entendemos que los indicados límites --establecidos por la nueva Ley, que rebajó el de cincuenta millones de pesetas establecido en la legislación anterior e incluso en su propio proyecto de Ley-- son excesivamente reducidos, pudiendo multiplicar indebidamente las publicaciones de anuncios y la celebración de licitaciones referidas a obras de muy pequeña importancia.

Por lo demás, debe observarse que este límite cuantitativo puede burlarse, de hecho, mediante el fraccionamiento de una obra total, que por su importe no podría adjudicarse por este procedimiento excepcional, en varios proyectos parciales de pequeña cuantía que se contratan separadamente. Por lo que, uno de los objetivos del Tribunal de Cuentas en España, cuando observa varios contratos de parecido contenido o finalidad, adjudicados al mismo empresario en similares fechas, es comprobar la existencia de posibles fraccionamientos; habiéndolos encontrado en varias ocasiones en la contratación de tramos contiguos de una misma carretera, de obras similares en distintos pisos de un mismo edificio, etc.

6º. Por tratarse de obras complementarias a otras anteriores, permite asimismo la legislación española la contratación directa, si bien sólo con el contratista de las obras principales y por los mismos precios del contrato principal o en su caso fijados contradictoriamente; siendo requisito indispensable que sea necesario ejecutar estas obras complementarias como consecuencia de circunstancias imprevisibles y el que las mismas no puedan separarse técnica o económicamente del contrato principal o que, aunque puedan separarse, sean estrictamente necesarias para el perfeccionamiento de aquéllas.

Sin embargo, estas obras complementarias, aunque legalmente admitidas, vienen a contradecir el principio de integridad del proyecto, sobre todo cuando no se deban precisamente a causas imprevisibles sino que sean consecuencia de la pura imprevisión. Por otra parte, teóricamente son muy próximas a las obras adicionales por modificaciones del proyecto primitivo, y en la práctica vienen a confundirse con ellas; utilizándose esta figura en los casos de haberse ya aprobado obras adicionales hasta el límite del 20% del presupuesto primitivo --cuyo exceso constituiría una causa de resolución del contrato--. Por lo que han sido reiteradamente criticadas por el Tribunal de Cuentas, sobre todo cuando se han observado las antedichas circunstancias de proceder de pura imprevisión,

producirse conjuntamente con obras adicionales y, lo que también suele ocurrir, haberse realizado total o parcialmente sin previa fiscalización y aprobación del gasto.

7º. Por tratarse de repetición de otras obras anteriores, permite finalmente la legislación española la contratación directa con el mismo contratista de las obras primitivas, siempre que éstas hubieran sido adjudicadas mediante procedimientos ordinarios, abiertos o restringidos, y que las siguientes sean conformes con su proyecto base y hubiera sido incluida su posibilidad en el anuncio de aquéllas y computado su importe para fijar la cuantía total del contrato --a efectos de determinar su inclusión en los umbrales comunitarios de publicidad--; debiéndose hacer uso de esta posibilidad de contratación directa dentro de los tres años siguientes a la formalización del contrato de las obras primitivas.

En fin, por tratarse de una innovación de la Ley de 18 de mayo de 1995, se carece de experiencia en la fiscalización de esta causa de empleo del procedimiento negociado.

3.3. Críticas del Tribunal de Cuentas a su funcionamiento en la práctica.

Además de las anteriormente aludidas críticas a los supuestos de aplicación de este sistema excepcional, el Tribunal de Cuentas ha censurado severamente otros aspectos relativos a su funcionamiento.

- Así, se ha llamado repetidamente la atención sobre la escasa amplitud con la que, en general, se ha promovido la concurrencia en la oferta en este sistema, por haberse limitado normalmente las consultas a los empresarios posiblemente interesados en la contratación al mínimo legal de tres; número que en ocasiones se ha visto incluso reducido en la práctica, ya porque algunas de las empresas consultadas no contestaron o declinaron la invitación, ya porque formularon ofertas por encima del presupuesto de contrata, por lo que no podían tenerse en cuenta, o ya, en más contadas ocasiones, porque se solicitaron ofertas de empresas que no estaban clasificadas como contratistas de obras del Estado, por lo que no podrían contratar válidamente con él.
- También se ha observado reiteradamente la falta de documentación de las consultas realizadas en dicha promoción de ofertas y del sello del registro de entrada en el Organismo de las proposiciones recibidas; e igualmente se advirtió la falta de justificación de las razones de haberse dirigido tales consultas cerca de empresas determinadas --sobre todo en los casos, normales en la práctica, de que sean muy numerosas las empresas clasificadas como aptas para la realización de las obras--. Aspectos que adquieren especial relevancia en el procedimiento negociado frente a los procedimientos ordinarios en los que resultan obviados por la publicidad y

generalidad con las que se produce en ellos la convocatoria de las licitaciones y por la transparencia con la que se desarrollan éstas.

- Asimismo se observó en un considerable número de los contratos adjudicados por este procedimiento excepcional, sobre todo en los casos de urgencia, que las fechas de las ofertas recibidas eran anteriores a las de fiscalización y aprobación del gasto correspondiente --anticipación que suponía el haberse solicitado dichas ofertas antes de decidirse formalmente por la Administración la celebración del contrato y de aprobarse las condiciones jurídico-económicas de la contratación--; e incluso, en más contadas ocasiones se advirtió que las repetidas ofertas eran anteriores a la supervisión y a la aprobación técnica del proyecto al que se referían --con lo que el defecto anterior se vió agravado por el hecho de haberse solicitado las ofertas cuando aún no existía un proyecto aprobado, ni se encontraban definidas las características técnicas y económicas del objeto del contrato--.
- En fin, y en cuanto a la ejecución de los contratos a los que nos venimos refiriendo, también se ha detectado en ocasiones que el objeto de los mismos aparecía total o parcialmente ejecutado antes de la fiscalización de su gasto por la Intervención y de la aprobación del mismo por el órgano de contratación, por lo que hubo de convalidarse por el Consejo de Ministros. Sin que esta convalidación pueda suponer la aprobación de dicho proceder irregular, siendo tan sólo el obligado mecanismo administrativo para que pudieran ser asumidas por la Administración las obligaciones económicas derivadas de la indicada ejecución total o parcial de su objeto.

4. LA ADJUDICACIÓN DEFINITIVA. SU NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN.

La adjudicación del contrato, en un sentido estricto, equivale a su celebración. Es el momento de su nacimiento; aquél en el que, como decíamos al comienzo, por producirse la aceptación por la Administración de una determinada oferta presentada por un licitador, tiene lugar el "concurso de voluntades", generador del contrato y de su fuerza vinculante para con las partes.

En este punto, exige la Ley española que, cualquiera que hubiese sido el procedimiento utilizado, la adjudicación por el órgano de contratación competente --salvo que corresponda a una Junta de Contratación-- sea precedida por la propuesta de una Mesa de Contratación, que puede solicitar cuantos informes técnicos considere precisos; debiendo el órgano de contratación motivar su decisión cuando no adjudique el contrato de acuerdo con aquella propuesta. Se trata, pues, de involucrar en la adjudicación en todo caso a un órgano colegiado, Junta o Mesa, por entender razonablemente que resulta más objetiva, y

menos sujeta a influencias externas, la decisión adoptada por el mismo que la procedente de un órgano individual.

Por último, una vez acordada la adjudicación del contrato debe ser notificada ésta a todos los participantes en la contratación, comunicándose además a todo licitador rechazado que lo solicite los motivos de no haberse aceptado su candidatura o su proposición, así como las características de la proposición del adjudicatario que hubieran determinado la adjudicación, salvo en los casos antes indicados de utilizarse el procedimiento negociado por razones de secreto o de seguridad del Estado, o cuando la divulgación de esta información fuera contraria al interés público o pueda perjudicar los legítimos intereses comerciales de otras empresas. Asimismo, en fin, el contrato deberá formalizarse en documento administrativo dentro del plazo de 30 días desde su adjudicación, y publicarse en el periódico oficial que corresponda a su ámbito --comunitario europeo, estatal o regional-- dentro de los 48 días siguientes a la indicada fecha.

En esta materia, en fin, las funciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas son predominantemente formales, reduciéndose a comprobar la capacidad de las partes que formalizan el contrato, verificar la correspondencia del precio, el plazo y las demás condiciones estipuladas en el mismo con las establecidas en los pliegos de condiciones y sus modificaciones introducidas, en su caso, por las ofertas de los empresarios y en su aceptación por la Administración, comprobar la efectiva constitución por el adjudicatario de la correspondiente fianza definitiva y la suficiencia de ésta, y asegurarse de que se han realizado las notificaciones a todos los interesados y publicado la adjudicación en el Diario Oficial que corresponda.

CONCLUSIÓN

Por último, y como muestra de la permanente actualidad de esta materia de la selección del contratista, no nos resistimos a la tentación de citar extractada la carta dirigida el 17 de julio de 1683 por el Comisario de Fortificaciones, VAUBAN, al MARQUÉS DE LOUVOIS, Ministro de la Guerra de LUIS XIV de Francia, por su claridad y fuerza expresiva que dice así:

"Hay algunas obras de los últimos años que no están terminadas y que no terminarán nunca; y todo eso, Monseñor, por la confusión que causan las rebajas que se hacen en vuestras obras, pues es cierto que todos estos incumplimientos de contratos, faltas de palabra y renovación de adjudicaciones, no sirven más que para traerlos como contratistas a todos los miserables que no saben dónde dan con sus cuerpos, los bribones y los ignorantes, y para hacer huir a todos los que tienen dinero y que son capaces de realizar una obra. Y digo más, que retrasan y encarecen considerablemente las obras que son más que muy malas, pues estas rebajas y contratos baratos tan buscados son imaginarios, en

cuanto que hace lo mismo un empresario que pierde que un hombre que se ahoga: que se agarra a todo lo que puede; ahora bien, cogerse a todo lo que se puede, en el caso del empresario, es no pagar en casa del comerciante en donde se provee de material, malgapar a los obreros que emplea, bibronear lo que puede, no tener más que los peores materiales, embarullar todas las cosas, y siempre pedir misericordia contra ésto y aquéllo. Basta ya, Monseñor, sed fiel en la ejecución de vuestra parte como Vos pretendéis que el contratista lo sea en la suya; pero, sobre todo, no aceptéis_nunca empresario que no sea solvente e inteligente. Gastando de otra manera, Vos no veréis nunca el fin de las obras, que os costarán la cuarta parte más de lo que valgan, os darán más disgustos a Vos y a los que se mezclan y así Vos y ellos no seréis más que la víctima.

4. Austria:

Control de la realización del proyecto, entrega y recepción de la construcción y liquidación

En el marco de la realización de un proyecto de obra, los capítulos más importantes, que se han tratado ya

**financiación
organización del proyecto**

planificación

adjudicación

constituyen las bases para el tratamiento de los otros capítulos que deben controlarse como parte de este mismo tema

ejecución de la obra

recepción de la obra

liquidación

puesta en servicio/utilización

El control que la EFS lleva a cabo de la realización de un proyecto de obra, tiene por objeto comprobar la actuación de las instancias encargadas de la realización de la misma con respecto a

- economía, eficiencia y eficacia
- procedimiento en regla, así como también la observancia de las órdenes y de las instrucciones pertinentes de los organismos centrales correspondientes
- desde los puntos de vista administrativo y técnico-económico.

Dado el caso, el control debe proporcionar todas las medidas que se precisen para prevenir un perjuicio inminente o ya existente para la República de Austria.

En principio cualquier construcción del sector público - comprendida en la competencia auditora del Tribunal de Cuentas- puede ser sometida a un control.

1. Bases del control

El control de los grupos temáticos anteriormente mencionados no podrá iniciarse de manera razonable hasta que se hayan reunido las condiciones jurídicas y técnicas de una determinada construcción.

1.1 Bases jurídicas y técnicas del contrato

El primer requisito es el conocimiento del más reciente plan de ejecución, así como también de todas las decisiones oficiales (incluidas las solicitudes). Constituyen una base esencial del control, todas las autorizaciones emanadas de los organismos centrales.

Habrán de aportarse además las condiciones del concurso público, las bases jurídicas y técnicas del contrato (como por ejemplo: lista de las prestaciones, condiciones jurídicas y técnicas del contrato, tanto generales como particulares, las normas en vigor, las explicaciones de los licitadores, y las actas, del inicio y de la entrega de la obra. También la duración de la obra y los planes de costes.

1.2 Bases económicas

En base a estas documentos se establecerán las condiciones marco económicas para la construcción. Los documentos referentes a la licitación (estado de precios) muestran si y hasta qué punto ofreció el promotor la obra en cuestión en condiciones competitivas. Adicionalmente, ya a este nivel, se pueden reunir, incluyendo los cálculos detallados (hojas de cálculo de costes), los posibles precios especulativos de determinadas partidas de prestaciones.

1.3 Repercusiones que la formación de los precios tiene en la obra y el inicio del control de la EFS

Son precisamente las formaciones especulativas de los precios las que afectan a la realización de la obra y la cuenta final en forma más decisiva que los condicionamientos técnicos, ya que los contratistas intentarán, por lo general, llevar a la práctica sus intentos de especulación. Se observa por ejemplo, con relativa frecuencia, que la disposición de los contratistas a realizar prestaciones ofertadas a bajo precio es más bien deficiente. Sin embargo, las prestaciones ofertadas a un precio más remunerativo, se llevan a cabo o aparecen en la liquidación en mayor proporción.

Se constata también que en las ofertas con unos precios de oferta de escaso margen de beneficio, se intenta frecuentemente obtener un mayor beneficio en la liquidación. Todo ello hace que surjan diferentes intentos, comenzando por el de introducir cambios en las prestaciones para lograr del promotor nuevos acuerdos sobre los precios, pasando por el recurso al empleo de formas de construcción más económicas, por ejemplo aprovechando las posibilidades que ofrece el riesgo del solar del propietario de la construcción ("métodos de construcción menos cuidados")¹, hasta formas de actuación - incluso delictivas - como la utilización de material de calidad inferior, o incluso la aparición en la liquidación, de prestaciones no llevadas a cabo.

En la construcción de edificaciones reviste especial importancia la consideración que merezcan a las autoridades encargadas de la construcción las modificaciones ulteriores de los usuarios y las consecuencias que ello tenga en los cambios de las prestaciones y de los costes.

2. Control de la realización y aceptación de las construcciones

2.1 Control permanente por parte de las instancias del promotor

La inspección de la realización de las obras la efectúan mientras se lleva a cabo un proyecto de construcción, los órganos estatales de supervisión de obras , o técnicos civiles independientes a quienes se confía esta actividad.

Esta actividad es de especial importancia, sobre todo en el sector de obras civiles, porque durante fases muy importantes de su realización sólo sobre el terreno pueden hacerse afirmaciones sobre si su ejecución se ajusta a lo convenido. Esto afecta en especial a las labores de cimentación (incluida la llegada a la profundidad de cimentación), labores de drenaje y de aislamiento, instalaciones , colocación de la armadura en la construcción de puentes y en edificaciones, así como las labores de aseguramiento de la construcción de túneles (bóvedas, anclas, hormigón proyectado, ya que posteriormente no resultan ya visibles por el recubrimiento del hormigón proyectado y las bóvedas del túnel de hormigón.

2.2 Control de calidad por medio de terceros.

Adicionalmente se efectúan conforme al contrato numerosas pruebas para asegurarse de la calidad, como por ejemplo, la prueba del grado de compactación en los terraplenes, comportamiento de asiento, pruebas de materiales (resistencia a las heladas etc.), toma de

¹De ordinario pago por parte del promotor de la construcción para cubrir los riesgos imprevistos debidos a la naturaliza impredecible del solar.

muestras de hormigón en el momento de aplicación o después de la aplicación (grosor del hormigón proyectado, grosor del asfalto y calidad), pruebas del asfalto en fábrica. Estas verificaciones, que de ordinario se basan en las muestras obtenidas a pie de la obra, son evaluadas - excepto los controles de calidad en la fábrica - en institutos de análisis independientes o en institutos o laboratorios del promotor, y son entregadas a la inspección de obras para que se provea lo pertinente, (eliminación de deficiencias, deducciones por razones de calidad).

2.3 Control ulterior por parte de la EFS

2.3.1 Control de la actividad de la supervisión de obras local.

El control de la actividad de la supervisión de obras local es importante por razones sistemáticas para el enjuiciamiento del sistema total de la realización de una obra (fase de ejecución). Para enjuiciar la eficiencia de las medidas de supervisión y control que se efectúan mientras se realiza la obra es esencial la cuestión de si ha influido y en qué medida en la realización de un proyecto de construcción exento de defectos la actividad controladora. (Esto queda demostrado especialmente en el control de la liquidación que se expone en el punto 3).

La actividad auditora de la EFS comprende por un lado, la realización de estas pruebas de control previstas en el contrato (frecuencia, resultados, por iniciativa de la supervisión local de obras), y por otro la inspección de la documentación de la obra (libro de la construcción, informes diarios de la construcción, actas de las discusiones sobre la construcción, documentación fotográfica etc.) En estos actos de inspección se ha de prestar especial atención a la situación de intereses de las personas encargadas de inspeccionar los controles.

2.3.2. Verificación de calidad por parte de la EFS

Se efectúan controles con carácter de verificaciones de calidad adicionales sólo cuando existan sospechas fundadas. Así por ejemplo, cuando se inspeccionaba la construcción de una carretera, debido a un primer cálculo de los órganos de inspección, la EFS contrató como experto a un técnico civil de topografía para verificar las medidas de los perfiles de desmonte¹ (secciones transversales de la carretera, determinación de cantidades etc.). A raíz de sus conclusiones hubo que rectificar la liquidación a beneficio del promotor de la construcción.

¹comparación de la prestación liquidada con la prestación efectiva tras una nueva medición de los perfiles en la naturaleza

En otro caso se sospechaba que las medidas técnicas adoptadas para asegurar los taludes en el proyecto de construcción de una autopista no se habían realizado conforme a lo proyectado ni tampoco eran de la calidad exigida. En este caso, se encargaron de acuerdo con la supervisión local de obras y el promotor de la construcción nuevas excavaciones con aparatos ligeros. La sospecha que había surgido en una inspección ocular quedó confirmada con unas excavaciones sencillas. Como consecuencia de ello hubo que efectuar importantes correcciones en la liquidación y retirar la liquidación que había sido examinada ya por la inspección de obras, aunque estaba aún por saldar. A todo ello siguió la persecución penal.

Los estándares de calidad en el sector de las edificaciones se inspeccionan bajo el punto de vista de una optimización constructiva, creadora y económica, teniendo en cuenta los costes subsiguientes.

3. Control de la liquidación de la obra

En el marco de la labor examinadora de EFS, la inspección de la cuenta final de la obra ocupa un lugar muy importante:

3.1. Conformidad con el contrato

Se examina la liquidación de la obra en base al contrato existente para cada proyecto de construcción (incluidas las aclaraciones de las discusiones sobre el enjuiciamiento de la oferta) para comprobar si son conformes al contrato. Liquidación de las prestaciones, teniendo en cuenta las partidas previstas para ello en cada caso y los precios únicos correspondientes.

3.2. Desarrollo de las cantidades

Se analizan detalladamente el desarrollo de las mediciones desde la planificación y el concurso público hasta la liquidación. Son de especial importancia, además de las cuestiones referentes a la calidad de la planificación (incluido el análisis del solar) la exactitud de las mediciones de las obras para el concurso, en especial para que se realicen las estimaciones.

3.3. Reclamaciones adicionales justificadas

3.3.1 Existencia de requisitos (jurídicos/materiales) para la

Las causas de que surjan reclamaciones y su trato por parte de la supervisión local de obras o por parte del promotor se examinarán prestando especial atención a si existen razones que justifiquen una desviación del contrato existente. De ordinario suelen ser las propuestas hechas por el contratista para introducir cambios en el modo de construcción que se sacó a concurso y se encargó, las que dan pie a reclamar pagos adicionales. En el mejor de los casos estos cambios suelen ofertarse al mismo precio que la ejecución inicial.

Respecto a si las reclamaciones adicionales son justificadas, habrán de examinarse los hechos que justifiquen las reclamaciones en base al contrato de obra y la documentación de la marcha de las obras, examinando incluso la geología de la obra. Por ejemplo se dio un caso singular en el que hubo que aclarar las condiciones climatológicas con las estaciones meteorológicas estatales para informarse sobre los prolongados periodos de heladas que se alegaban como obstáculo para realizar las obras de desmonte.

3.3.2 Cuantía de la indemnización

Además de las razones que justifiquen la reclamación se examinarán, partiendo del cálculo detallado en el que se basa el contrato, la cuantía de la suma exigida. De estos controles se concluirán, partiendo de la marcha de los trabajos, y consultando las anotaciones registradas en la obra por el promotor y el contratista, las dificultades o el ahorro de trabajo de partidas de prestaciones comparables.

Para fundamentar tales reivindicaciones o para reconocerlas, tanto el contratista como el promotor recurren a peritos que enjuician las diferentes cuestiones. La EFS deberá valorar la hipotética parcialidad (imparcialidad) del perito, así como también su capacitación como experto y habrá de decidir si considera completos los supuestos de hecho presentados al perito para su enjuiciamiento.

4. Entrega de la construcción y costes subsiguientes

Cuando se entrega la construcción revisten especial importancia la tramitación de las pretensiones de garantía, las medidas de conservación o el entretenimiento de las instalaciones, así como también la optimización de los costes subsiguientes. Especialmente en el sector de las edificaciones se suelen constatar con frecuencia defectos en las pruebas de ensayo, y también deficiencias en los inventarios, en las prestaciones de entretenimiento en el periodo de garantía, así como en la predicción conocimiento de los costes subsiguientes.

En lo que respecta a los defectos detectados después de la entrega de la obra, la EFS examina la cuestión de la culpabilidad, la de la responsabilidad y la de quién debe hacerse cargo de los costes del saneamiento. Se concede gran importancia a la función del perito en el proceso de aseguramiento de la prueba.

5. Resumen

Con el control de los proyectos de construcción la EFS persigue ante todo los siguientes objetivos:

**Garantizar que las obras se ejecuten
respetando las normas**

**Prestar asistencia de socio a las autoridades
competentes para las obras públicas**

**Minimización de los daños
(Rectificación de las liquidaciones)**

Efectos preventivos (generales/especiales)

Dado que según avanza el proyecto va disminuyendo progresivamente la influencia que se puede ejercer sobre los costes, la eficacia económica de los resultados de los controles depende del momento en que se realiza el control, de la calidad de la liquidación, de la situación contractual y de la influencia de los gestores del proyecto.

5. Reino Unido:

Guía de auditoría de administración de bienes inmuebles y caso de estudio sobre la Nueva Biblioteca Británica

Área de administración de bienes inmuebles

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• auditoría de bienes inmuebles gubernamentales• Oficina de Servicios sobre la Propiedad• transformación gradual en departamentos• fiscalizadores especializados en la optimización de recursos• transformación en fiscalizadores de dirección y ejecución• módulos de la guía de auditoría |
|--|

Entre los bienes inmuebles gubernamentales se incluyen oficinas modernas, propiedades históricas, hospitales, escuelas, universidades, prisiones, así como terrenos y edificios militares. Su valor asciende a £24 billones.

A partir de 1988, la Oficina de Servicios sobre la Propiedad inició un proceso de privatización y los distintos departamentos han asumido gradualmente la responsabilidad sobre sus respectivos edificios.

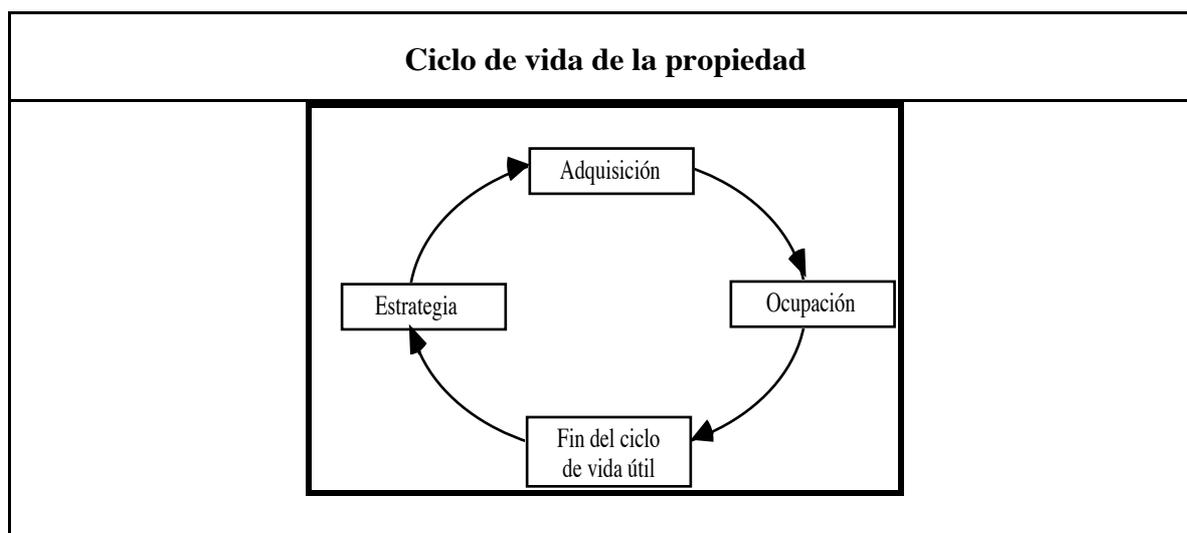
Muchos aspectos de la administración de la propiedad se han sometido a prueba para la Iniciativa de Financiamiento Privado.

La administración de la propiedad se ha especializado y resulta imprescindible que los departamentos sepan todo lo que entraña un proyecto de construcción de modo que puedan contratar servicios profesionales de manera bien fundamentada y actuando como "clientes bien informados" (o "clientes inteligentes" como se denomina este concepto en inglés).

El Área de Administración de Bienes Inmuebles de la EFS del Reino Unido se especializó en la auditoría de optimización de recursos dentro de este campo. Los fiscalizadores no eran profesionales en el área de administración de la propiedad pero adquirieron competencia a través de cursos de capacitación y de la práctica misma. Además, se recurrió extensamente a especialistas por lo que también nos era necesario conocer a fondo la dinámica correcta y actuar sobre la base del cliente "bien informado".

Una vez que los departamentos asumieron de lleno la responsabilidad, los fiscalizadores de dirección y ejecución se encargaron nuevamente de la auditoría. Surgió entonces la necesidad de llevar una relación sobre los conocimientos y la experiencia acumulada en el Área.

Por tal motivo, elaboramos una guía de auditoría organizada en nueve módulos.



El Área de Administración de Bienes Inmuebles utilizó el modelo del ciclo de vida útil a fin de desarrollar una estrategia de auditoría propia.

Para cada etapa del ciclo,

- identificamos los puntos que debe comprender un análisis de la optimización de recursos en la administración de bienes inmuebles, y
- analizamos los riesgos importantes que se presentan en la optimización de recursos.

Utilizamos esta estructura para identificar y diseñar nuestros estudios de optimización de recursos.

Elaboramos, además, módulos para la guía de auditoría, los cuales se relacionan con esta estructura. Esto proporcionó a los fiscalizadores:

- información - no demasiado técnica
- análisis de riesgos
- informes de la EFS publicados a partir de 1990 y
- bibliografía.

A continuación procederé a explicar cada una de las cuatro etapas del ciclo, destacando cada punto de la auditoría e identificando los módulos de la guía relacionados con la etapa en cuestión.

Estrategia	
Puntos:	<i>Módulos de la guía de auditoría:</i>
ubicación	<i>2. Estrategia de la propiedad</i>
tipo de edificio	<i>3. Reubicación</i>
justificación de la propiedad	
evaluación de la opción	

La estrategia de la propiedad se relaciona con la forma en que las organizaciones identifican y evalúan sus necesidades de propiedad.

Con una buena estrategia, la organización puede estar segura de conseguir el tipo de propiedad adecuada, en una ubicación correcta, en el momento oportuno y a un precio accesible.

Sin embargo, la estrategia de la propiedad por sí sola no proporcionará información suficiente para un estudio completo de optimización de recursos, a menos que existan condiciones especiales, tales como:

- un extenso programa de justificación de la propiedad;
- una ubicación importante;
- un proyecto importante de Iniciativa de Financiamiento Privado.

Resulta mucho más probable que los puntos de la estrategia de la propiedad se incluyan como asuntos a tratar en un análisis más cabal. Por ejemplo, generalmente, analizamos la

idoneidad de la estrategia de la propiedad de una organización cuando efectuamos los estudios sobre la administración del espacio. Asimismo, consideramos que todo departamento decide reubicar sus funciones basándose en un proceso estratégico; por tal motivo, al realizar nuestro estudio de reubicación, tomamos en cuenta este factor.

Adquisición	
Puntos:	<i>Módulos de la guía de auditoría:</i>
compra de propiedad libre de impuestos	4. Adquisición de la propiedad
arrendamientos	5. Instalaciones y equipo importantes
obras importantes	
estrategia de contratación	
diseño	
administración del proyecto	

La adquisición es una actividad de alto riesgo ya que su precio es bastante alto, puede generar un compromiso a largo plazo, y los departamentos quizás no cuenten con la experiencia necesaria en el mercado de la propiedad o al área de la construcción.

Seguramente los departamentos necesitan adquirir propiedad por distintas razones, tales como la necesidad de reubicación, cambios en sus operaciones, desarrollos tecnológicos, ampliación de sus actividades o reducción de las mismas.

Pueden adquirir un edificio mediante una opción de compra o arrendamiento.

Tal vez construyan un recinto nuevo o lleven a cabo una extensa remodelación del edificio que ocupan.

Las principales obras de instalaciones y equipos representan una gran inversión – las entidades gubernamentales del Reino Unido tienen erogaciones anuales de 6 billones de libras esterlinas en este rubro. Este tipo de inversiones entrañan un riesgo inherente debido a que:

- en la mayoría de los casos, se trata de diseños únicos;
- por lo general, los equipos profesionales integrados para realizar el proyecto no han trabajado juntos anteriormente;

- se requieren varios años para concluirlos, y durante este período los clientes deberán gestionar cambios importantes en sus exigencias;
- ha habido un clima de desconfianza en el ramo de la construcción en el Reino Unido.

Las instalaciones y equipo han sido un objeto de estudio muy importante para el Área de auditoría de la EFS –tal es el caso de la nueva Biblioteca Británica sobre la cual realizamos un informe para el período comprendido entre 1990 y 1996.

Ocupación	
Puntos:	<i>Módulos de la guía de auditoría:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • gastos de operación • utilización del espacio • mantenimiento • eficiencia en el uso de energía • protección de los activos 	<ul style="list-style-type: none"> <i>6. Auditoría del local</i> <i>7. Mantenimiento del edificio</i> <i>8. Administración del espacio de oficina</i>

Se calcula que los departamentos de gobierno del Reino Unido erogaron alrededor de 3 billones de libras esterlinas al año por concepto de gastos de operación - rentas, tarifas (impuestos sobre la propiedad), mantenimiento, energía y servicios públicos, limpieza y seguridad.

El riesgo ha aumentado debido a que, recientemente, los departamentos han incrementado sus responsabilidades –particularmente en lo que se refiere al mantenimiento– y otros asuntos en los que cuentan con muy poca experiencia. Asimismo, tales responsabilidades tienden a ser delegadas a niveles más bajos de la organización. Esto puede suscitar:

- gastos de operación excesivos;
- edificios con falta de mantenimiento, falta de eficiencia en el uso de la energía;
- desaprovechamiento del espacio.

La auditoría de un local o edificio incluye todos estos puntos, y puede identificar ahorros en costos y espacio.

A través de la experiencia, la EFS ha constatado que los ahorros más significativos se obtienen por medio del buen aprovechamiento del espacio, de modo que, en nuestros estudios más recientes, hemos procurado concentrarnos en dicho aspecto.

En el área de mantenimiento hemos realizado informes que se centran precisamente en ese tema; sin embargo, también hemos abordado este problema en otros informes sobre distintos asuntos operativos o de la administración de la propiedad.

Fin del ciclo de vida útil	
Puntos:	<i>Módulos de la guía de auditoría:</i>
métodos de venta sincronización de las ventas	9. Venta de la propiedad

Los bienes inmuebles del gobierno del Reino Unido están sujetos a transformaciones constantes. Las necesidades operativas cambian, aumentan o disminuyen. En ocasiones hay cambios en la tecnología o en la dinámica gubernamental.

Una vez que la venta de un edificio se hace evidente, existe el riesgo –desde el punto de vista de la optimización de recursos– de venderlo a un precio muy bajo.

Además,

- los costos de venta pueden ser muy altos;
- la venta puede tomar demasiado tiempo;
- los departamentos pueden errar al determinar el exceso de propiedad;
- las ventas pueden ser inoportunas con respecto a las condiciones del mercado.

Los estudios de la EFS han abarcado los siguientes puntos:

- la venta de una propiedad;
- el programa de la venta de propiedades de una organización determinada;
- las ventas de activos de bienes inmuebles como parte de un informe de privatización.

La nueva Biblioteca Británica

Se trata de un edificio que ha suscitado grandes controversias.

Su diseño ha sido duramente criticado.

Un indignado grupo de lectores se negaba a aceptar que su antigua sala de lectura iba a desaparecer.

Su construcción se ha prolongado excesivamente, el costo ha sido mayor a lo previsto originalmente y, con todo, no ha ofrecido todo lo que se había planeado en un principio.

La nueva Biblioteca Británica

- **511 millones de libras esterlinas**
- **108.000 m²**
- **Más de 300 kilómetros de estantería para libros**
- **Salas de lectura con capacidad para 1.206 lectores**
- **Vestíbulo y pórtico**
- **3 galerías para exposiciones, auditorio, salas para conferencias, talleres de conservación, centros de fotografía y reprografía, restaurantes y espacio para oficinas.**

La Biblioteca Británica es una entidad pública cuyos ingresos provienen, en su mayoría, de donaciones anuales efectuadas por el Departamento de Patrimonio Nacional (actualmente conocido como el Departamento para Medios Culturales y Deportivos).

Su función es servir al medio académico, la comunidad de investigadores y las empresas, difundiendo los avances del conocimiento a través de la comunicación de información e ideas. La biblioteca consta de una extensa colección de libros, manuscritos, publicaciones periódicas y materiales en cintas. Por ley, posee el derecho de recibir una copia de cada publicación emitida en el Reino Unido.

El nuevo edificio está ubicado en St Pancras, en el centro de Londres, cerca de la Universidad y el Museo británico, el cual solía albergar gran parte de la antigua biblioteca.

Los libros se guardan, principalmente, en sótanos de grandes dimensiones y en un ambiente controlado.

Cómo se origina el proyecto
<ul style="list-style-type: none">• su origen se remonta a los años 60s o incluso antes• el terreno fue adquirido en 1976• en 1977 se entregaron las propuestas para tres fases• la construcción se inició en 1982

Ya en los años 60, o incluso antes, surgieron algunas propuestas para la nueva biblioteca. En 1976, tras gran oposición pública al sitio propuesto originalmente, el gobierno adquirió un terreno próximo a la estación ferroviaria de St Pancras.

A finales de 1977, los ministros acordaron ciertas propuestas de diseño para una construcción de tres fases pero no comprometieron ningún presupuesto.

En 1978, los ministros aprobaron el inicio de la primera fase que se esperaba pudiera ocuparse a finales de los años 80.

En 1979, hubo gran presión con respecto al gasto público y se redujo el presupuesto para el proyecto. Con todo, la construcción de los cimientos se inició en abril de 1982.

Informe de la EFS para 1990

- **incertidumbre sobre el diseño y el financiamiento**
- **incremento nimio del número de plazas para lectores**
- **falta de presupuesto o calendario fijo**
- **aumentos en el costo**
- **administración deficiente**
- **compromiso gubernamental, en 1991, para cumplir con todos los plazos estipulados sin rebasar el presupuesto de 450 millones de libras.**

La configuración definitiva del edificio no quedó establecida sino hasta el mes de noviembre de 1988. Este proyecto cubría las exigencias clave de la Biblioteca Británica pero en una escala mucho menor a la prevista originalmente. Particularmente, el número de plazas para lectores, se incrementó únicamente en un 7%.

De 1978 a 1988 el progreso del proyecto se vio regulado por la disponibilidad de los fondos anuales.

No fue sino hasta 1988 que finalmente se contó con un presupuesto para el proyecto y los límites de efectivo se establecieron en £450 millones de libras esterlinas.

El costo de la primera fase había aumentado de £115 millones en 1979, a £300 millones en efectivo; un aumento del 20% en términos reales aunque la situación era mucho más precaria debido a la inflación del precio de la construcción.

La administración era deficiente: el Comité directivo pasó tres años sin reunirse, el departamento cliente tenía muy poca autoridad y la Agencia de Servicios sobre la Propiedad –entonces responsable de la construcción – suministraba información incorrecta.

El Comité de Cuentas Públicas (PAC) se mostró demasiado estricto. En respuesta a su informe, el gobierno emprendió mejoras en la administración y completó el edificio en 1996, dentro del presupuesto estipulado.

Informe de la EFS para 1996 - razones para un segundo estudio

- **incumplimiento de las fechas de entrega**
- **incremento del presupuesto en £46 millones**
- **conflictos entre la Biblioteca, el Departamento y la administración de la construcción**
- **problemas técnicos y demoras al resolverlos**

Periódicamente seguimos de cerca el desarrollo del proyecto, en vista de su importancia relativa, el interés público, y supuestos problemas en el sitio de la obra. En nuestro plan estratégico para 1994 propusimos realizar un estudio aunque únicamente como alternativa. Entonces, el proyecto cobró mayor importancia debido a que la construcción de la biblioteca se atrazó considerablemente, y un comité selecto de la Casa de los Comunes presentó un informe bastante grave.

Así pues, programamos un pequeño análisis pero al iniciar nuestra labor a finales de 1994 nos dimos cuenta de que el proyecto enfrentaba grandes problemas :

- Se habían vencido todas las fechas de entrega y la apertura pública programada para la primera fase. No se habían establecido nuevos plazos de entrega.
- El presupuesto había aumentado de £450 millones a £496 millones.
- Existían conflictos entre la Biblioteca Británica (es decir, los usuarios), el Departamento de Patrimonio Nacional, (el departamento cliente), y la compañía encargada de la construcción (responsable de la planificación de la obra y supervisión de los contratistas).
- Existían además problemas técnicos relacionados con la estantería, y el cableado eléctrico.
- Se suscitaron demoras para atender estos problemas y no había un programa para concluir el proyecto.

Informe de la EFS para 1996 - enfoque

- **equipo de 2 integrantes establecidos en el sitio de la obra**
- **revisión de los archivos y realización de entrevistas**
- **visitas guiadas a la construcción**
- **evaluación de la administración del proyecto y de los sistemas de control de presupuesto**
- **contratación de un asesor de administración de proyectos**

El equipo completo estaba integrado por un gerente de auditoría y tres inspectores. Sin embargo, la mayor parte del trabajo de campo relacionado con asuntos de la construcción fue realizado por dos inspectores quienes mantuvieron su sede en el sitio de la construcción, durante cerca de tres meses.

Examinamos los archivos y otra documentación propiedad de la biblioteca, el departamento cliente, la compañía de la administración de la construcción, y los asesores contratados por el departamento (entre los que se contaban arquitectos, ingenieros, administradores de proyecto, etc.). Asimismo, entrevistamos a miembros clave del personal de todas estas organizaciones.

Para nuestros sistemas de evaluación contratamos a un distinguido asesor de administración de proyectos, quien recientemente había trabajado bajo ese mismo cargo, en el área de las artes y utilizado una estrategia de contratación similar a la del proyecto de la biblioteca.

Informe de la EFS para 1996 - resultados

- tiempo excesivo
- coste excesivo
- problemas técnicos
- problemas administrativos
- lecciones aprendidas para la segunda fase

La conclusión de la primera fase (1A) se había prolongado de marzo de 1993 a noviembre de 1995.

Los principales aumentos en el costo se habían presentado en la fase 1A. Se debían principalmente a demoras en la solución de problemas técnicos, más que al costo mismo de corregirlos. Algunos de los costos extra ascendían a £50 millones por concepto de administración y mantenimiento del sitio de la obra después de marzo de 1993, y a £42 millones pagados a contratistas por retrasos e interrupciones en su trabajo.

Estantería (290 km de estantería)

el problema de la estantería se determinó en julio de 1991 y no se acordó solución alguna sino hasta agosto de 1992 (más de un año después)

Cableado eléctrico (3.000 km de tendido de cables)

el problema del cableado se previó en diciembre de 1989, se determinó en julio de 1993 y se delimitó totalmente en agosto de 1994. El cableado retrasó veintiún meses la conclusión de las fase 1A.

Una serie de conflictos entre el Departamento y la Biblioteca contribuyeron a este retraso.

La administración del proyecto era muy compleja; la estrategia de contrato se había instaurado erróneamente; las responsabilidades en cuanto al control de calidad no estaban definidas claramente.

La segunda fase se administró de manera totalmente distinta. No hubo aumentos en los costos, y se concluyó en 1996, dentro del plazo previsto.

Informe de la EFS para 1996 - resultados

Lecciones para otros proyectos:

- **un sólo cliente**
- **establecer el desempeño y las especificaciones de los sistemas desde las primeras fases del diseño**
- **incentivos en forma de bonos**
- **control de calidad**
- **tratos comerciales**

De esta experiencia se derivaron cuatro lecciones clave para futuros proyectos, mismas que serían de gran utilidad para los departamentos y entidades gubernamentales relacionados con algún proyecto de construcción:

- tener dos clientes efectivos implica un alto riesgo de desacuerdos e indecisiones
- el desempeño y la especificación de sistemas complejos debe establecerse en las primeras etapas del proyecto de diseño. Se deben llevar a cabo auditorías del diseño a fin de garantizar que los conceptos y detalles de éste cubran los objetivos del proyecto
- los acuerdos sobre bonificaciones para arquitectos y otros asesores profesionales deben estipular incentivos financieros para concluir los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto establecido
- los clientes deben asegurarse de que los contratistas tengan instaurados los sistemas de control de calidad correctos, antes de que se inicie la construcción puesto que el control de calidad basado en la inspección de la obra terminada identificará tardíamente los problemas y defectos
- cuando los contratos presenten dificultades, los departamentos deberán contemplar la posibilidad de establecer acuerdos comerciales con los contratistas, a fin de minimizar los costos generados por el retraso.

Audiencia e informe el Comité de Cuentas Públicas

- **precedida por un nuevo aumento en el presupuesto que ascendió a £511 millones**
- **larga y acalorada sesión**
- **informe duramente crítico**
- **ejemplo de cómo no se debe administrar un proyecto de construcción**

En junio de 1995, un mes después de la publicación de nuestro informe, el Comité de Cuentas Públicas sostuvo una audiencia basada en dicho informe.

El interés se exacerbó debido a que, 5 días antes de la audiencia, el Departamento anunció otro incremento en el presupuesto –un incremento de £15 millones, con lo que la suma total ascendía a £511 millones.

La sesión se prolongó cerca de tres horas, lo que es poco habitual.

El Comité elaboró su propio informe en octubre de 1996. El documento criticaba duramente la situación, especialmente al concluir que

- la administración del proyecto era demasiado compleja, por lo que resultaba imposible determinar quién era el responsable de los desaciertos del proyecto
- los conflictos entre el Departamento y la Biblioteca perjudicaban al proyecto y al contribuyente
- el control de calidad era deficiente y continuó siendo deficiente durante varios años
- los sistemas de control de presupuesto no eran satisfactorios y ponían al Departamento en una situación difícil para enfrentar las reclamaciones que debía cubrir con sus fondos para imprevistos, mismos que en ocasiones presentaban un saldo deudor

En resumen, el Comité concluyó que el caso era un ejemplo de la forma en que no se debe administrar un proyecto de construcción. Recurrió a la Tesorería para garantizar que todos los departamentos y entidades gubernamentales quedaran al tanto de las lecciones aprendidas con este proyecto.

V. INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

1. Informe del Grupo de Trabajo 1 (Grupo de Trabajo en inglés)

Objetivos

Todos los países realizan grandes inversiones en proyectos de obras públicas a largo plazo con objeto de disponer de la infraestructura necesaria para garantizar el crecimiento económico y la mejora de los niveles de vida de la población. En consecuencia, la auditoría de los proyectos de obras públicas reviste gran importancia para velar por la economía, la eficiencia y la eficacia en su ejecución y el cumplimiento de las normas de corrección financiera, pertinencia social y sostenibilidad medioambiental

Las obras públicas entrañan una gran densidad de capital y han de satisfacer determinados criterios relativos a un nivel adecuado de rentabilidad económica/financiera antes de que se pueda aprobar su ejecución, lo que también conlleva cuantificar el costo y los beneficios previstos.

Principios generales

I) Competencias de la auditoría:

- a) Deberían ampliarse para que incluyeran la "auditoría de la gestión/auditoría de la optimización de recursos" por todas las EFS.
- b) Las EFS deben tener acceso a los informes técnicos y al lugar de la obra para realizar las inspecciones necesarias.

II) Planificación de la auditoría:

Dadas las limitaciones de personal y de recursos financieros, así como para que sea rentable, el plan de Auditoría debe determinar las prioridades de los proyectos remitiéndose a los factores de evaluación de riesgos vinculados a dichos proyectos.

III) Procedimientos documentales de la auditoría:

Los manuales de "orientación de los equipos de auditoría" deben ser exhaustivos y actualizarse periódicamente. Para velar por la objetividad de las observaciones se debe disponer de pruebas documentales completas en apoyo de cada observación de la auditoría.

IV) Presentación del informe de auditoría:

Una vez que se hayan constatado conclusiones importantes de la auditoría, por ejemplo, errores en la planificación, deben hacerse constar inmediatamente en un informe de auditoría por separado para señalar a tiempo a la atención del Ejecutivo o del público la necesidad de tomar las medidas correctivas que correspondan sin vincularlas a la auditoría financiera anual.

V) Momento de realización de la auditoría:

En la actualidad, las EFS realizan la mayor parte de las auditorías mediado el proyecto o cuando ya se ha terminado. Si se trata de obras distintas de los tipos normales, como carreteras corrientes, oficinas, puentes tradicionales, pequeños proyectos de riego, etc., la auditoría podría examinarlos durante la fase de planificación antes de que se adjudique el contrato. Esta metodología se aplicaría a proyectos de gran complejidad técnica y cuantiosas inversiones realizadas en un plazo prolongado y que exigen la coordinación con otros organismos gubernamentales para aprovechar a tiempo e íntegramente los beneficios de las inversiones en el proyecto.

Procedimientos detallados de la auditoría

I) Auditoría de la planificación:

- a) si las hipótesis que sirven de base para la selección del proyecto son realistas y el cálculo de costos/beneficios sociales se ha realizado correctamente;
- b) si el estudio de viabilidad se llevó a cabo estrictamente con arreglo a lo prescrito;
- c) si en los informes de viabilidad se tuvieron en cuenta las instalaciones y servicios existentes, las necesidades de mantenimiento y explotación y los impactos ambientales;
- d) si la autoridad técnica ha certificado que el diseño o el concepto del proyecto es la solución de menor costo que puede ser comprobada mediante la auditoría;

- e) si las especificaciones de las distintas partidas de obra son económicas y compatibles con la calidad;
- f) si el costo de mantenimiento se ha calculado de forma realista y existe un sistema para recuperar o financiar esos gastos de manera que los activos creados no se desperdicien por un desgaste no atendido que obligue posteriormente a realizar elevados gastos de reposición;
- g) en el caso de la participación del sector público, si el arreglo se basa en un análisis minucioso de la participación en el riesgo, la transparencia de las condiciones, el uso óptimo de los recursos públicos, el beneficio social rápido y equitativo y la obligación de rendición de cuentas de los participantes del sector privado a los beneficiarios del sector público;
- h) si se han establecido mecanismos regulatorios para vigilar el cumplimiento del arreglo por parte del organismo asociado y si el órgano regulador posee las competencias necesarias para arbitrar tarifas para el usuario y obligar a la parte privada a cumplir el contrato.

II Operaciones inmobiliarias:

- a) si es racionalmente económica en función del costo dominante en el mercado;
- b) si los costos guardan la debida relación con los beneficios de los proyectos (eficiencia);
- c) si es adecuada para lograr el uso público previsto compatible con las normas medioambientales (eficacia);
- d) si se lleva un registro adecuado de los activos adquiridos;
- e) la adquisición de terrenos a su debido tiempo para poder terminar el proyecto en el plazo previsto.

III) Auditoría de la adquisición:

- a) el procedimiento de licitación debe ser transparente y en los documentos de licitación se debe especificar el método de selección del mejor postor;
- b) en el sistema de precalificación de los concursantes los criterios de elegibilidad deben ser claros y abarcar la solidez financiera, los antecedentes, la inscripción en el

registro de licitadores aprobados; han de hacerse constar claramente los motivos del rechazo;

- c) si se han especificado por adelantado los criterios no basados en los precios, como el plazo de entrega, la calidad, el mantenimiento y el costo, así como la importancia que se atribuye a cada uno de ellos, y si los evalúa una junta imparcial;
- d) por regla general debe desalentarse la negociación sin licitación abierta y pública. Deben examinarse los casos de esa índole para comprobar si existe la debida justificación para adoptar este procedimiento y si hay pruebas de que ha sido utilizado indebidamente.

IV) Auditoría de la ejecución:

- a) si los adelantos materiales guardan relación con los gastos realizados y el plazo especificado en el contrato;
- b) si se ha especificado una supervisión adecuada del trabajo de los contratistas y se lleva a cabo correctamente;
- c) visitar la obra con objetivos bien definidos y la asistencia técnica pertinente, si procede;
- d) cerciorarse de que existen sistemas de garantía de calidad adecuados;
- e) comprobar que las variaciones del ámbito del trabajo con arreglo al contrato han sido debidamente autorizadas, tasadas y documentadas;
- f) comprobar que las facturas están conformes con el contrato respecto de los artículos y las tarifas señalados en el mismo;
- g) examinar los motivos de las solicitudes de los contratistas de pagos suplementarios por obras y si el pago se ha efectuado con la debida autorización;
- h) examinar la factura final antes de proceder al pago y velar por que se liquiden todos los asuntos pendientes antes de la recepción definitiva de las obras.

Limitaciones que afectan a las EFS

Las limitaciones más comunes que se han observado son las siguientes:

- falta de competencias para contratar personal
- falta de personal idóneo
- falta de pericia técnica
- ausencia de normas internacionales sobre auditoría técnica
- carencia de personal con conocimientos de informática para fiscalizar cuentas e informes informatizados.

Recomendaciones

- La EFS debe gozar de competencias para contratar a expertos técnicos, de preferencia procedentes de un colegio o instituto independiente de ingenieros, seleccionados de un grupo de personas de prestigio y experiencia.
- La EFS debe organizar cursos, en el marco de "Programas de formación", para sensibilizar acerca de cuestiones de terminología técnica y de riesgos. Igualmente, los auditores deben ser asignados temporalmente a departamentos técnicos para que absorban los aspectos técnicos.
- Se debe intercambiar información periódicamente sobre los distintos tipos de conclusiones de las auditorías.
- Deben mantenerse consultas periódicas con la sección de auditoría técnica del departamento de obras públicas, siempre que exista.
- En el informe de auditoría debe figurar una recomendación concreta para que el Ejecutivo adopte medidas administrativas o examine nuevamente una alternativa adecuada.
- En casos demostrados de pagos excesivos o de pérdidas imputables a un funcionario concreto, la auditoría los debe remitir inmediatamente para que sean sometidos a una investigación administrativa sin esperar al informe de la Comisión Parlamentaria de Auditoría.

2. Informe del Grupo de Trabajo 2

(Grupo de Trabajo en francés)

Fiscalización de las obras públicas

Introducción

El Grupo de Trabajo en francés del seminario de las Naciones Unidas/INTOSAI sobre la función de las entidades fiscalizadores superiores (EFS) en la auditoría de las obras públicas presenta las conclusiones de su labor.

El presente informe consta de una introducción, una reseña de los principales temas tratados, un análisis de los objetivos de fiscalización de las EFS, las condiciones para un resultado óptimo de las auditorías y una conclusión.

El Grupo de Trabajo no ha podido abordar el conjunto de las cuestiones planteadas durante el seminario. Su atención ha girado en torno de los siguientes temas: los objetivos de fiscalización de las EFS, su independencia como condición para la calidad de su labor, la evolución prevista de su misión, una mayor repercusión de los resultados de las auditorías y la formulación de una metodología para reducir los costos de la verificación.

Objetivos de fiscalización de las EFS

Observaciones:

En la esfera de las obras públicas, la función de las EFS se relaciona en primer lugar con la fiscalización de la observancia de la legislación vigente. Ahora bien, esta fiscalización no basta para cerciorarse de que los fondos hayan sido objeto de un empleo correcto en beneficio de los usuarios y que los costos sean compatibles con el uso a que se destinan las infraestructuras.

Recomendaciones:

- Las EFS deben cerciorarse en primer lugar de que, en el caso de fondos públicos, las obligaciones se hayan contraído y los pagos se hayan efectuado con arreglo a lo dispuesto en las respectivas legislaciones nacionales;
- Las EFS deben evaluar también si los créditos presupuestarios se utilizan para los fines para los que han sido habilitados y si las infraestructuras han sido objeto de una asignación conforme y adecuada a su utilización;

- Las EFS deben analizar si los gastos de explotación de las infraestructuras son compatibles con su utilización;
- Es preciso que, sobre la base de las averiguaciones realizadas durante la fiscalización, las EFS estén autorizadas a proponer todo tipo de medidas encaminadas a mejorar los sistemas de auditoría interna, incluidas las enmiendas pertinentes de la legislación, o a proponer la divulgación en el seno de las administraciones de directivas detalladas relativas a la gestión de proyectos, la utilización de la infraestructura, etc.;
- No obstante, las EFS no pueden inmiscuirse en la gestión de proyectos y no pueden desempeñar la función de la administración a la hora de definir los objetivos buscados (auditoría de oportunidad). Ahora bien, esta limitación de los objetivos no puede conducir a una restricción de los campos de investigación y los objetivos de la auditoría. El contenido concreto de la noción de oportunidad compete exclusivamente al Parlamento.

Independencia de las EFS

Observaciones:

Se imponen limitaciones al alcance de las misiones o de los objetivos de las EFS. De ahí se desprende que ya no se puede garantizar el principio de la exhaustividad de las auditorías. Dadas las limitaciones impuestas, *de jure* o *de facto*, las EFS se ven imposibilitadas para dar garantías de que, para el conjunto de las obras o de los contratos financiados con cargo a fondos públicos, se haya respetado la ley y los fondos se hayan utilizado para los fines para los que han sido habilitados.

Recomendaciones:

- El alcance de las misiones de las EFS debe abarcar el proceso de gestión de las obras en su conjunto; por tanto, las EFS pueden concentrar sus investigaciones en los estudios previos, la elaboración de los pliegos de condiciones y cubicaciones de obras, la adjudicación de contratos, su ejecución, las comprobaciones cuantitativas y cualitativas, la puesta en servicio de las obras, su utilización, su destino y su desmantelamiento o su cambio de destino;
- Las EFS deben gozar de plena libertad para decidir el momento preciso en el que desean emprender la auditoría, es decir, ya sea desde la elaboración de los proyectos y estudios o en el momento de la adjudicación de los contratos, o después de la puesta en servicio de las obras de infraestructura;

- Las EFS no podrán recibir instrucciones de ningún tipo relativas a la determinación de los proyectos que serán objeto de fiscalización y a la definición de los objetivos de las auditorías o de los métodos de investigación;
- El alcance, los objetivos y los métodos de fiscalización no pueden verse limitados por restricciones legales de ningún tipo, salvo las limitaciones derivadas de consideraciones de orden público (protección de la intimidad, seguridad pública, presupuesto de la jefatura del Estado, etc.). Ahora bien, estas limitaciones deben estar previstas taxativamente en la legislación. La EFS debe informar acerca de las limitaciones que se pongan al ejercicio de su misión. En todos los casos, la ley debe prever otras medidas de fiscalización;
- Por lo que se refiere a los proyectos de financiación internacional, financiación bilateral o financiación conjunta, las EFS de los países en cuyo territorio se construyan las obras de infraestructura deben estar vinculadas a las autoridades fiscalizadoras de las instituciones internacionales o a las EFS de los países donantes;
- Las EFS deben contar con recursos suficientes para ejercer su misión en condiciones de plena independencia.

Evolución de las misiones de las EFS

Observaciones:

El Grupo de Trabajo toma nota de la creciente complejidad de la contratación pública (informática, comunicación, nuevas técnicas de construcción, preocupaciones ambientales, etc.), nuevas formas de financiación (venta con retrocesión en arrendamiento, financiación alternativa, etc.) o nuevas formas de gestión de los servicios públicos (concesión, privatización, asociación, empresa conjunta, etc.). De todo ello se deriva una modificación de las condiciones de la auditoría (objetivos, alcance, métodos, limitaciones, etc.).

Recomendaciones:

- Las nuevas técnicas de financiación o de gestión de los servicios públicos no pueden afectar negativamente a las misiones de fiscalización de las EFS ni a su responsabilidad de informar al Parlamento y al presidente de la República acerca del empleo de los fondos públicos y la gestión de los servicios públicos;
- Las EFS deben elaborar nuevas técnicas de fiscalización adaptadas a estas nuevas formas de financiación y gestión de los servicios públicos;

- Se debe prever y organizar la colaboración con otras autoridades o servicios de fiscalización (inspectores de cuentas de empresas, auditores internos colegiados, etc.);
- Las EFS deben organizar actividades de formación adaptadas a estas nuevas formas de gestión de los servicios públicos.

Resultados de la fiscalización

Observaciones:

A menudo resulta difícil evaluar la repercusión de las observaciones formuladas por las EFS.

Recomendaciones:

- Debe encargarse a las EFS de que informen periódicamente sobre el seguimiento de las observaciones formuladas con anterioridad; el informe debe presentarse al Parlamento al menos una vez al año;
- La legislación debe prever que la EFS denuncie ante las autoridades judiciales todo hecho que pueda ser constitutivo de delito. Es recomendable que exista un procedimiento entre partes previo con la entidad fiscalizada o su autoridad supervisora para permitir que la administración pueda tomar la iniciativa en esta denuncia.

Metodología

Observaciones:

Las EFS publican todos los años un catálogo de las irregularidades comprobadas durante las misiones de auditoría (obras no realizadas, pero pagadas y documentadas, despilfarros relacionados con retrasos en la ejecución debidos a deficiencias de planificación o a circunstancias perfectamente previsibles, etc.). Las metodologías adoptadas por las EFS apenas han sido objeto de examen durante el presente seminario. Sin embargo, un examen de esa índole habría permitido mejorar la eficacia de la labor de los auditores y, así pues, controlar mejor los costos de la auditoría.

Recomendaciones:

- Las EFS deben elaborar un manual de fiscalización que recoja y resuma las experiencias acumuladas durante sucesivas auditorías;
- Las EFS deben elaborar una metodología adaptada a la auditoría de la contratación pública, separando 1) la planificación de la auditoría, 2) la ejecución de la fiscalización, y 3) la presentación de los informes de fiscalización;
- Las EFS deben estar en condiciones de concretar el conjunto de su ámbito de fiscalización;
- Las EFS deben elaborar criterios de evaluación y realizar análisis de riesgos;
- Las EFS deben definir los métodos de selección de proyectos que han de fiscalizar atendiendo a criterios objetivos (importancia, rotación, técnicas estadísticas, etc.);
- Las EFS deben conseguir la asistencia y la colaboración de las administraciones fiscalizadas, velar por obtener toda la documentación necesaria, efectuar las auditorías *in situ* en el momento oportuno, obtener de los expertos las explicaciones que sean indispensables para comprender los informes y velar por que los empresarios acepten responder a las preguntas formuladas por los auditores;
- Las EFS deben dedicar particular atención a las labores de los expertos, técnicos e ingenieros y elaborar métodos para evaluar sus prestaciones y la pertinencia de sus conclusiones;
- Las EFS deben elaborar métodos científicos para mejorar las técnicas de cuestionarios y entrevistas y publicar en beneficio de los auditores directivas que mejoren la eficacia y la objetividad de sus métodos;
- Las EFS deben prestar atención a la existencia, la calidad y la fiabilidad de la fiscalización interna y a la aplicabilidad de la legislación y adoptar una actitud crítica respecto de los elementos de justificación que se presenten, cerciorándose de que efectivamente se correspondan con la realidad, que su origen sea incontrovertible y que ofrezcan un grado de detalle y de neutralidad suficiente (sobre todo en lo tocante a los trabajos de expertos);
- Las EFS deben velar por mantener una documentación que garantice por una parte la continuidad de su funcionamiento (expediente permanente) y, por la otra, la incontrovertibilidad de sus conclusiones (documentos de trabajo).

Conclusiones

- 1) Los contratos públicos absorben una parte importante de los recursos públicos;
- 2) Las obras de infraestructura financiadas por los poderes públicos son esenciales para el desarrollo del país (carreteras, riegos, etc.);
- 3) La contratación pública y las obras de infraestructura plantean riesgos importantes de despilfarro y de defraudación;
- 4) La contratación pública está relacionada actualmente con productos cada vez más complejos, tanto desde el punto de vista técnico (incluso en el caso de productos clásicos, como las carreteras o los edificios), como de las modalidades de financiación y de gestión de los servicios públicos;
- 5) Para cumplir su misión, es decir, la definición de sus métodos de fiscalización, las EFS deberán en adelante prestar especial atención a concretar las necesidades de los usuarios, a salvaguardar el patrimonio y velar por su utilización eficaz y óptima, o sea, a fiscalizar la utilidad de los fondos públicos desembolsados, así pues, a responder a la pregunta: ¿para qué?

3. Informe del Grupo de Trabajo 3 **(Grupo de trabajo en alemán)**

Principios generales relativos a la preparación y ejecución de obras públicas y a su fiscalización por las EFS

Dada la complejidad de los proyectos de obras y el escaso tiempo de que se ha dispuesto para su estudio, las reflexiones conjuntas del Grupo de Trabajo en alemán que se reseñan en el presente documento constituyen únicamente unos principios generales tanto para la preparación y ejecución de obras públicas como para su fiscalización por las EFS.

Las obras públicas suelen ser ejecutadas por el Estado en el interés público y se financian ya sea con cargo a fondos públicos o privados, o ambos. Se trata de obras para el desarrollo o la mejora de la infraestructura, por ejemplo, carreteras, puentes, hospitales, edificios administrativos, escuelas, etc.

La preparación y ejecución de obras públicas se dividen en las siguientes fases:

1. *Evaluación de las necesidades*

La administración usuaria se encarga de estudiar y determinar las necesidades. Para ello debe investigar minuciosamente sus necesidades, justificarlas exhaustivamente, estudiar la forma básica de cobertura de las necesidades, incluida su financiación (construcción por cuenta propia, arrendamiento, alquiler, compra, ubicación en edificios propios ya existentes) y documentar los resultados por escrito. Posteriormente, la administración usuaria debe tomar una decisión teniendo en cuenta criterios de rentabilidad (costos de inversión y subsiguientes), así como los aspectos de aprovechamiento.

2. *Organización y financiación de proyectos*

Independientemente de que una administración central de obras se encargue de gestionar las tareas, deben definirse y asignarse claramente las competencias para una organización eficiente del proyecto entre el destinatario de las obras y las entidades encargadas de la planificación y ejecución de las obras.

Antes de que comience la fase de realización deben concretarse los costos globales del proyecto y garantizarse su financiación.

3. *Planificación*

La planificación ha de orientarse a satisfacer las necesidades en función de la optimización de los aspectos funcionales y económicos. No deben aceptarse modificaciones importantes propuestas por el usuario una vez que se haya cerrado la fase de preplanificación.

Antes de que se adjudique el correspondiente contrato de obras debería haberse terminado por lo menos la planificación preliminar del proyecto.

4. *Licitación y adjudicación*

El pliego de condiciones debe ser completo, correcto y con un grado de exactitud tal que cada licitante entienda igualmente la descripción y pueda calcular con seguridad el precio de los servicios que se le solicitan, y debe definir con claridad las obligaciones del contratista. No debe imponerse al contratista riesgos extraordinarios derivados de circunstancias y acontecimientos totalmente ajenos a su voluntad y cuyos efectos en los precios y plazos de entrega no puede prever.

Se concederá a los licitadores un plazo razonable para la preparación de las ofertas. En principio se deberá optar por un procedimiento público para conseguir el máximo nivel de competencia, y se aplicarán las mismas condiciones de licitación a todos los aspirantes. No debe favorecerse a nadie mediante informaciones previas, p.ej.: los licitadores no deben haber participado anteriormente en la planificación.

La determinación de la mejor oferta debe realizarse de forma comprobable con arreglo a criterios de fiscalización (integridad de la oferta, idoneidad de los precios individuales y globales, calidad de las ofertas complementarias, así como el examen de los precios unitarios especulativos) y debe justificarse la elección definitiva. Para ello habrán de tenerse en cuenta la capacidad de prestar los servicios, la competencia profesional y la fiabilidad.

La adjudicación se hará a la oferta que parezca más aceptable en función de criterios técnicos y económicos y, si procede, de diseño y funcionalidad. El precio más bajo de oferta no debe ser por sí solo un factor decisivo.

El cliente debe estar en condiciones de evaluar la idoneidad de las ofertas y de suspender la licitación si el nivel general de precios es excesivo.

5. Tramitación y ejecución de las obras

Debe garantizarse la ejecución de las obras sin deficiencias mediante una gestión suficientemente eficiente y competente del proyecto. Ha de hacerse hincapié en un acuerdo exhaustivo e inequívoco, así como en la oportuna divulgación de las competencias, para evitar ulteriores reclamaciones relacionadas con la responsabilidad civil o la garantía.

Cabría velar por la ejecución con arreglo a las condiciones del contrato mediante un órgano local de supervisión de las obras y los libros-registros correspondientes, comprobaciones periódicas en la obra y documentación fotográfica. La documentación exacta del desarrollo de las obras, en combinación con la constatación de deficiencias, es un elemento básico para una facturación y liquidación de cuentas en debida forma.

Para la recepción en regla de las obras es condición previa, además de una ejecución sin deficiencias, la entrega de los planos y la documentación técnica (p.ej.: planos de las obras, instrucciones de manejo, etc.), así como la realización de un ensayo de funcionamiento satisfactorio y la formación del futuro personal encargado de la explotación.

Con ocasión de la recepción de las obras se han de hacer constar todas las deficiencias cuya reparación ha de realizarse y supervisarse posteriormente.

6. Utilización

Debe verificarse la observancia de los costos de explotación presupuestados con miras a optimizarlos.

7. Recomendaciones

La auditoría de las obras públicas debe llevarse a cabo oportunamente, de forma que pueda darse la mayor aplicación posible a los resultados de la auditoría en lo relativo a la eficacia, la eficiencia y la economía ("las tres Es") de las obras.

A fin de garantizar la separación de las actividades ejecutivas y fiscalizadoras, se someterán a auditoría solamente aquellos hechos o medidas del proyecto que ya hayan sido decididos como, por ejemplo, la auditoría de una planificación autorizada antes de la ejecución de las obras.

La auditoría externa realizada por la EFS ha de llevarse a cabo con independencia de la auditoría interna paralela y no puede sustituirla.

Los enfoques de auditoría de la EFS deben abarcar básicamente el ámbito completo, desde la evaluación de las necesidades hasta la utilización. Para alcanzar los objetivos de auditoría antes expuestos la selección de las prioridades de fiscalización se supeditará al pertinente proyecto de construcción y los progresos que en él se realicen.

Para que la auditoría de las obras públicas sea exhaustiva deberá incluir tanto los aspectos financieros y económicos (gastos de capital y subsiguientes) como los técnicos¹. Para ello se debería disponer de personal (propio) especializado que tuviera la formación pertinente. En casos excepcionales podría recurrirse a expertos externos.

La duración de la auditoría debe calcularse de forma que sea suficiente para tener testimonios de gran calidad. En este contexto revisten especial importancia las investigaciones *in situ*, o a pie de obra, para poder comparar los resultados previstos con los reales.

Por lo que se refiere a los diversos arreglos de organización de las obras públicas (p.ej.: los distintos niveles de participación del Estado), las competencias de fiscalización de las EFS deberían especificarse contractualmente entre el cliente y el contratista.

Las EFS deben velar por que los resultados de las auditorías se consideren de importancia general y trasciendan de los casos aislados, facilitando para ello la información pertinente a los ministerios competentes y a sus organismos subsidiarios.

¹ Por lo que se refiere a los aspectos de la auditoría de cuestiones de corrupción en la esfera de la construcción, cabe remitirse a las conclusiones del XII Seminario de las Naciones Unidas/INTOSAI, celebrado en Viena del 21 al 25 de octubre de 1996.

4. Informe del Grupo de Trabajo 4 **(Grupo de Trabajo en español)**

El presente documento refleja el punto de vista de los componentes del grupo de trabajo acerca de la materia desarrollada en el Seminario sobre Auditoría gubernamental de las obras públicas.

1) EVALUACION DE LOS PROCEDIMIENTOS O CRITERIOS DE ASIGNACION DE FONDOS PUBLICOS A LOS PROYECTOS DE OBRAS

Las obras públicas constituyen inversiones destinadas a generar el capital del Sector Público nacional que se estructura en distintos tipos de activos.

Su valor se forma por la capitalización de los gastos con sus intereses a lo largo de dilatados periodos de tiempo.

El sistema de inversiones públicas en obras presenta dos aspectos principales:

- El referido a la rentabilidad de las inversiones públicas e incremento de la capacidad productiva del sector público
- Y el relacionado con los aspectos financieros

Por tratarse por lo general de procesos de largo plazo, exigen de financiación plurianual, lo cual afecta a diversos presupuestos.

La justificación de los proyectos de inversión pública en obras, debe hacerse teniendo en cuenta su destino, su futura repercusión productiva y la compatibilidad de su impacto ecológico y social con los objetivos globales de la sociedad.

Se ha demostrado por estudios realizados recientemente, que la rentabilidad y productividad del capital aplicado en inversiones del Sector Público, sufren un deterioro en un grado más alto que las del Sector Privado.

Por todo ello las decisiones de invertir en obras públicas han de ser tomadas con el criterio de optimizar las mismas, asignando, siempre que sea posible, los fondos invertibles en los sectores y proyectos de máxima rentabilidad económica y social.

En este sentido, resulta un medio adecuado recurrir a la cooperación de expertos de organismos internacionales de fiscalización o multilaterales para comenzar a evaluar los procesos decisorios de asignación de fondos para financiar proyectos de inversión.

2) **FISCALIZACION DE LAS ETAPAS PRECONTRACTUALES**

Una vez decidida la ejecución de una fiscalización sobre un proyecto de obra, conforme a la programación realizada por la EFS, resulta de vital importancia considerar determinadas cuestiones que se refieren tanto a la configuración del equipo de control como a las actuaciones administrativas preparatorias del contrato.

En lo relativo a la primera cuestión, además de elaborar la planificación específica que contemple las diferentes etapas de la fiscalización y sus directrices técnicas, se debe prestar especial atención a la inclusión en el equipo, de aquellos recursos humanos que abarcando las diferentes materias y técnicas adecuadas aseguren un cabal conocimiento y evaluación del objeto del contrato de obra pública. Por otro lado y por lo que se refiere a las tareas a verificar en el control de esta fase preparatoria, corresponde realizar un examen de la documentación que sustente el proyecto de la obra pública, tal como: la decisión administrativa de realizar el proyecto en cuestión, los correspondientes pliegos de prescripciones técnicas y administrativas, la valoración estimada de la obra, la existencia de crédito legal suficiente y de aquellos estudios de viabilidad ambiental y otros que exija la legislación o que se deriven del objeto propio del contrato.

A continuación, las verificaciones han de dirigirse a asegurar la regularidad de los procedimientos y actuaciones seguidos por la Administración con el fin de seleccionar el adjudicatario del contrato.

3) **PROCESO DE SELECCION DEL CONTRATISTA**

En esta fase la Administración hace pública su voluntad de realizar la obra por medio de un contrato y promueve la concurrencia de ofertas al objeto de seleccionar la que mejor se adapte a sus necesidades.

Los procedimientos de selección del contrato pueden ser ordinarios o excepcionales. En los ordinarios rige el principio de publicidad y libertad de concurrencia, mientras que en los excepcionales, estos principios son suprimidos.

Como procedimiento de selección excepcional mencionaremos el de contratación directa que solo ha de adoptarse en los casos en los que por razones de urgencia, secreto o identidad del objeto con otros contratos la ley lo permita.

En cuanto a los procedimientos ordinarios o normales pueden ser abiertos que se componen de una sola fase durante la cual cualquier empresario puede presentar su oferta. O bien restringidos que constan de dos fases en la primera los oferentes han de acreditar una serie de condiciones que se hubieran exigido en la licitación, y en la segunda son seleccionados varios oferentes a los que se invita a presentar ofertas.

Los procedimientos ordinarios tienen dos formas de adjudicación, la subasta y el concurso.

La subasta es la forma ordinaria de adjudicación que hace recaer ésta, automáticamente en la oferta más barata.

El concurso es otra forma ordinaria en la que la Administración ha de ponderar no sólo la cuantía económica de las ofertas sino también sus características técnicas y en su caso las condiciones técnicas financieras y comerciales de los licitadores, de acuerdo con los criterios establecidos en la documentación preparatoria del contrato.

La EFS debe tener en cuenta que la aplicación de una u otra forma no debe depender de la voluntad del órgano de contratación sino de las circunstancias de cada contrato. Así la subasta será la forma de adjudicación propia de aquellos contratos en los que su objeto está perfectamente definido y delimitado, por lo que no es posible que los licitadores introduzcan mejoras técnicas en el mismo. Este es el supuesto normal del contrato de obras públicas. Mientras que el concurso debe ser una forma que sólo se utilice en aquellos casos en que la Administración estime que el proyecto elaborado por ella puede ser mejorado mediante soluciones técnicas introducidas por los licitadores o cuando la complejidad técnica de la obra exija prestar atención a circunstancias específicas del contratista.

Las funciones de los EFS en esta materia consisten en comprobar de un lado, si estos procedimientos y formas de adjudicación se han utilizado en los supuestos adecuados y de otro si se han observado correctamente en su aplicación las normas reguladoras de su funcionamiento.

Producida la adjudicación tiene lugar la formalización, notificación y publicación del contrato.

En esta materia las funciones de la EFS han de dirigirse a controlar los requisitos de legalidad y la constitución de las fianzas o avales que garanticen la ejecución del contrato, pasando seguidamente a analizar la última fase.

4) FASE DE EJECUCION DEL CONTRATO

En esta fase el contratista ha de realizar la obra de acuerdo con lo especificado en las prescripciones técnicas y dentro del plazo establecido.

El control en esta fase, se circunscribe — entre otras — a las inspecciones de obra, las cuales han de ser realizadas de manera selectiva.

Los objetivos del control técnico a posteriori se dirigen a:

- Verificar que las cantidades certificadas y pagadas se corresponden razonablemente con las cantidades de obra efectivamente realizada.
- Verificar y evaluar la ejecución de los diseños definitivos y las especificaciones técnicas del contrato.
- Evaluar el grado de avance físico de la obra y el cumplimiento de los plazos.
- Determinar el efecto y causas de las desviaciones producidas y recomendar las acciones correctivas que subsanen las deficiencias encontradas.

Finalmente el examen se dirigirá a la comprobación de las Actas de recepción de la obra terminada de la manera establecida en la ley y en las previsiones contractuales.

5) *INFORME DE AUDITORIA SOBRE OBRA PUBLICA*

La conclusión de este proceso culmina con la redacción del informe que debe tener en cuenta cada procedimiento y cada uno de los componentes en que se dividió la tarea de fiscalización de la obra pública.

Las recomendaciones del informe deberán ser formuladas de manera constructiva y dirigidas a mejorar el sistema de control interno, y a corregir errores y deficiencias en las operaciones evaluadas, verificando siempre que los beneficios derivados de su aplicación sean superiores a su costo de implementación.

De la experiencia recogida hasta el presente puede señalarse la clara conveniencia de poner en conocimiento de la entidad auditada el proyecto de informe con anterioridad a su aprobación. Tal acción cabe cumplirla en la ocasión que cada E.F.S. estime más adecuada conforme a las normas que rijan su funcionamiento.

Esta recomendación tiende a minimizar la probabilidad de errores de apreciación por parte del auditor de obras públicas y a brindar al auditado la oportunidad de dar a conocer todos los elementos de juicio que permitan evaluar adecuadamente la gestión y ejecución del proyecto de inversión.

Los informes se deben presentar de forma oportuna, dentro de las fechas establecidas. Si la importancia de los hechos probados en la fiscalización recomienda una actuación inmediata, se emitiran informes previos parciales.

Finalmente, cabe señalar que en materia de fiscalización de obras públicas resultará muy conveniente que las normas, procedimientos y sistemas de trabajo de auditoría empleados

sean sometidos con cierta periodicidad a controles de calidad por un procedimiento de autoevaluación que diseñe la propia EFS.

ANEXOS

I. Naciones Unidas:

The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works

Introduction

Mr. chairman, distinguished speakers, participans, observers, ladies and gentlemen.

It is with great pleasure that I welcome all of you to this important UN/INTOSAI 13th interregional seminar on public works.

Before proceeding, may I first offer congratulations to our co-sponsors INTOSAI and, in particular to you, Dr. Fiedler, and your associates for the tremendous initiative and effort that you have put forth to make sure this seminar has become a reality. Many of you here may not fully realize the organizational and logistical work that must be carried out before such a seminar can take place. Again, thank you for your valuable assistance and cooperation.

As participants and observers, your presence here is an indication that you, also, view this joint seminar to be of importance to you in your respective audit offices. Thank you for taking the time from your busy schedules to be with us here in beautiful Vienna to share ideas and experiences regarding various aspects of managing and auditing public work. I know that, with your active participation, we will have another successful seminar.

Relationship between the United Nations and INTOSAI

As many of you may know, this is the 13th of a series of interregional seminars that the United Nations and INTOSAI have been partners in conceiving and delivering. It is my sincere wish that we remain good partners for many years to come.

So far, twelve previous interregional seminars have been organized and have covered a broad range of topics, including "The role of SAIs in fighting corruption and mismanagement", the subject of the October 1996, 12th UN/INTOSAI Seminar. Other topics have included: Auditing of public sector undertakings, audit methodology, internal management control systems, and computer-assisted auditing. I know that this seminar will be as interesting and beneficial as earlier ones.

Assistance provided by DESA and my branch

As you may be aware, upon request of governments, the department of economic and social affairs provides policy advice, and technical support and assistance in a wide range of subject areas all of which is designed to "promote social progress and better standards of life" as called for in the UN charter.

We provide advice and support to governments in the fields of public sector management and capacity building, economic policy and management, social development, and planning and management in natural resources, environment and energy.

Emphasis is placed on assistance in designing, implementing and evaluating development efforts that are economically efficient, socially appropriate, sustainable and environmentally sound.

The range of specific subjects that we provide assistance with include:

- national elections;
- computerization and informatics;
- entrepreneurship and small business development;
- energy Management;
- environmental management;
- governance;
- macro- and micro-economic restructuring and reform;
- military conversion;
- public sector accounting and reporting;
- public sector audit and transparency;
- public sector financial reform;
- privatization;
- social development;
- tax administration; and so on.

Ladies and gentlemen, please permit me a brief commercial message. If any of your audit organizations, or your governments, should need assistance in any of these areas, please keep our department in mind. Thank you!

My point, then, is that, in many ways, our policy advice and technical assistance work as it relates to auditing is entirely complementary and consistent with the good work of INTOSAI.

We both strongly believe that a strengthened independent audit office is essential to achieving improved accountability and transparency. Fortunately, a number of governments and other funding agencies are also coming to this same realization.

The seminar

A. *Why was the topic of public works selected for this seminar?*

First of all, the subject is one that is common to all of your jurisdictions.

Second, elements of public works are undertaken at virtually all levels of governments. At the national level, concerns may be focussed at construction and maintenance of buildings to house government offices and workers, or projects of national importance, such as museums. Intermediate levels of government may be dealing with infrastructure issues such as roads and bridges. At local levels, the interest may be more on direct public services such as fire and police protection.

Thirdly, particularly in developing countries and those in transition, there is a backlog of public works projects. So the need tends to be greater than for developed countries, and large sums of money are being devoted to meeting these public works needs.

Fourthly, many of these public works projects are quite large, complex, and take place over several years. They are difficult to manage, often requiring specialized knowledge and skills.

Frequently, inadequate accountability provisions are established beforehand. As auditors, you know that it is more difficult to fix something after it is broken.

But often it is not easy to establish and put in place proper mechanisms in advance that would prevent, or at least reduce the impact of, negative consequences.

The natural tendency is for everyone to be in a rush to announce and initiate such projects. Such announcements are often accompanied by a lot of public and press attention devoted to them. Also, when complete, the opening of a new museum or a new stretch of highway, for example, is a perfect occasion for a "Kodak Moment" for politicians and others involved.

Ladies and gentlemen, let me be clear. There is nothing wrong with such attention. It is just regrettable that an equivalent amount of attention is not usually given to proper financial management practices before or during the course of such projects.

The above reasons are some of the ones why public works is a subject that merits our attention over the next few days. I am sure that you could add to these reasons with thoughts and examples of your own.

B. The subjects we are going to cover in this seminar

You all have your seminar outlines in front of you, so I will not devote a lot of attention to this area. The areas include:

- initiation aspects, such as: real estate acquisitions and project planning; and
- execution aspects, such as: acquisition, including tendering and awarding contracts, and delivery and acceptance of commissioned works, and billing.

The listing of subjects, as well as the expert presenters, is quite impressive. The work you will be doing on cases will add to the practical application of the conceptual ideas raised.

Although not listed as one of the subjects, perhaps the speakers may wish to comment on what I see as an emerging issue warranting audit attention. That is, the audit of large computer systems being undertaken by governments (sometimes referred to as "systems under development"). In this era of rapidly advancing technology and public sector downsizing, it is very tempting for governments to introduce massive computer systems to assist in the delivery of government programmes.

That is natural. However, in some jurisdictions, and maybe in yours as well, the introduction of large computer systems usually is very costly and is fraught with long delays, many changes, and huge cost overruns.

I will not say more, other than to suggest that it is an important area, like public works, and one that your audit offices should keep in mind.

C. A proposal!

Over the next week you will have presentations and exchange ideas on the subject of auditing public works. In my comments, I don't wish to discuss matters which will be covered later on.

Instead, I would like to use this opportunity to set out some points which I believe are very important for you to keep in mind when you are carrying out audits of public works, and other subjects for that matter.

Audit is a process. A process designed to provide independent and relevant information to those to whom you report. This is done to assist them to hold the government to account for the management of public assets and public revenues and expenditures. It is a professional and important activity that should be guided by professional standards, such as those prepared by INTOSAI, and conducted by qualified audit staff.

I recommend that you follow the following seven steps of my proposal:

1. Develop clear audit objectives.

It is important for staff working on the audit, and others, to be very clear on what the audit objectives are. At the general level, is it a financial audit, a compliance audit, or a form of performance, or value-for-money audit?

Not only should the focus of the audit be clear (what you are auditing) but, also, the purpose of the audit (why you are auditing that subject). For example, (the payroll of the social assistance programme is being audited for the purpose of determining whether all payments have been in accordance with programme regulations - a compliance audit example). The point is that the word "for the purpose of" should be included explicitly.

2. Establish reasonable audit criteria.

For financial statement audits, these would be "generally accepted accounting principles" or GAAP. For performance audits, such criteria may have to be developed for the specific audit. They should be set at a reasonable level of expectations ... that is, what a reasonable person would expect to be in place.

You may ask: How many criteria should there be? Enough to cover the subject being audited, and usually five or six general criteria. Let me explain, often criteria are categorized into a few high level general criteria, then, each general criterion may be subdivided into a few subcriteria.

It is usually advisable to review at least the draft general criteria with the management of the entity being audited. Management, after all, usually knows the operations better than the auditors. It is prudent to have their input and concurrence before starting the audit examination. It is advisable to have mutually-agreed upon criteria to avoid after-the-fact criticism. And no, I do not think that this step compromises the independence of the auditor. It is just good practice to maintain positive communications and relationships. Should management not agree with the draft criteria, they should then suggest ones that they believe would be more appropriate.

3. Assess audit risks.

Before developing detailed audit procedures some consideration should be given to assessing audit risks. That is, identifying those inherent factors that may impact on the nature and success of the audit. For example, the integrity of management, the soundness of management systems, the ready access by auditors to all relevant information, previous audit results, and so on.

4. Prepare and document detailed audit programmes and procedures.

This step is important, for it determines the nature, extent and source of evidence needed to judge whether or not the criteria have been met and, in turn, whether the audit objectives have been met.

5. Assess evidence in relation to audit criteria.

Auditors and their supervisors will have to exercise considerable judgement as to whether the evidence obtained is persuasive and sufficient.

Generally, personal opinions of those interviewed tends to be a weaker form of evidence than documentary evidence. At this stage, the evidence should be compared against the criteria and findings should be identified.

6. Prepare draft report.

These "findings" should be reviewed with senior management of the audited entity to help ensure that all pertinent facts are known and correct. You want to avoid criticism that your facts are incorrect or incomplete.

... Very little hurts the credibility of an audit office more than to have its work criticized publicly. Credibility, once called into question or lost, is very difficult to restore.

Then, the auditors should start to formulate conclusions and, where serious problems exist, consider preparing recommendations to address the main problems identified.

It is important that there be a linkage, or "cause and effect" relationship, between what is being recommended and the nature of the problem identified.

Also, consider the cost of implementing the recommendation ... it must be less costly to implement than the cost of the problem it is trying to overcome.

Ladies and gentlemen, if I may be permitted a personal observation. In my view, audit reports often do not adequately prioritize issues and often have too many recommendations. It may be better to address mainly the top three or four problems, rather than identifying all of them in an audit report that is to become public.

Do not misunderstand me. All audit concerns found should be reported. The question is "how" and "where". The less important matters can be communicated through "management letters" to the appropriate officials.

7. Finalize and issue the audit report

After considering: (1) The degree to which the criteria and audit objectives have been met, (2) the feedback from management of the audited entity, (3) the priority issues to be reported, and (4) the practicality of any recommendations that have been made, the report should be finalized and issued.

Care should be taken with the content and with the format. It should be concise and to the point, and be easily readable using non-technical language. After all, the press and the public (where audit reports are made public) have to understand the issues.

That brings my seven proposals to an end. I hope these thoughts may be of assistance to you as you reflect over the next week on auditing public works.

Conclusion

I see a very bright future for continued cooperation between our two organizations, DESA and INTOSAI. Some subjects that might be considered for future seminars may include:

- further developing value-for-money auditing (or management or performance auditing as it is called in some jurisdictions);
- assisting in placing more audit focus on "accountability and auditing for results";
- assisting in developing audit methodology to support improved accountability and transparency;

and, as technology continues to advance,

- assisting in the development and implementation of computerized audit tools and record-keeping.

Participants and observers, I am confident that your deliberations at this seminar will contribute to improved institutional measures that will enhance accountability of governments to their legislative bodies and, ultimately, to the general public in your respective jurisdictions. Please carry back to others in your audit offices the audit knowledge you will have gained here.

INTOSAI, it is my sincere wish that we remain good partners over many years to come.

Thank you, Mr. Chairman, for allowing me this opportunity to say a few words to our participants.

II. Banco Mundial:
The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works from a Donor's point of view

SAI

- Independence
- Professionalism
- Capacity
- Evidence of helping yourself
- Vivid examples
- Credibility

Donor

- Are they professional?
- Are they independent?
- Are they doing good work?
- Are they improving?
- Are they building capacity
- Are they credible?

Why should a Donor/Lender be interested in SAI?

- Money is taken from Donor taxpayer
- Loan imposes obligations on recipient taxpayers
- Terms are favorable to recipient
- Money is given for specific purposes
- Assurance is provided by SAI to Donor/Lender

Who does what?

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Donor/Lender• Awards contract• Looks at Legal requirements• What Accounting & Auditing standards are applied?• Follows up on recipient | <ul style="list-style-type: none">• Recipient• Prepares and requests• Executes• Accounts and controls• Completes• Reports |
|---|---|

Public Works - Hard Works

- Roads
- Dams
- Schools
- Hospitals
- Computers

Public Works - Soft Works

- Computer software
- Training
- Communications
- Financial management systems
- Environmental considerations
- Legal aspects
- Social and cultural issues

Hard Auditing

- Check what was financed was purchased
- Check what was certified was provided
- Check integrity of procurement process
- Check authorizing agent is in no way connected to the contractor
- Check that assets exist and are adequately controlled
- Check that loan is not "parked"
- Check for evidence of kick-backs/side deals
- Check that records are accurate
- Report within the deadlines

Soft Auditing

- Judgment is necessary at all times
- Does the project make sense?
- Is the money being used as intended?
- Is the project sustainable?
- Is the Donor being informed appropriately and in time

Audited Financial Statements

- Purpose is to assure that money spent reflects actual expenditure
- Purpose is to record financial position of project, but must serve management so that they improve themselves
- Purpose is to demonstrate that budget/monitoring/reporting on projects is aligned and there is progress

Conclusions

- If you help yourself, you will help the Donor/Lender
- If you help yourself, you will increase your capacity and your credibility
- If you help yourself, Donors/Lenders become comfortable working with you

III. Lista de Contribuciones

1. Ponencias nacionales de las EFS

País

Alemania
Antillas Holandesas
Argentina
Armenia
Bahamas
Bangladesh
Barbados
Camerún
China
Corea
Croacia
Ecuador
Emiratos Arabes Unidos
Ghana
India
Israel
Japón
Letonia
Moldova
Namibia
República Checa
Sudáfrica
Túnez

2. *Ponencias de las EFS*

Autor	País	Título
Sr. Défossé Sr. Franz Wascotte	Bélgica	Transactions immobilières précédant les travaux publics
Sr. KN Khandelwal	India	Contrôle de projets au stade de la planification en prenant les alternatives possibles en consideration
Dr Gottfried Eckel DI Erich Biermaier	Austria	Contrôle de l'exécution de la construction, de la remise / réception de la construction et du décompte du projet
Sr. Ramón de Benito Sr. Victor Manteca	España	Le contrôle de la fourniture de prestations
Sra.. Christine Rose	Reino Unido	Guides de contrôle de gestion immobilière et étude de cas sur la New British Library (Nouvelle Bibliothèque Nationale)

3. *Contribuciones de otras organizaciones*

Autor	Organización	Título
Sr. Abdel Hamed Bouab	Naciones Unidas	El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la auditoría de Obras Públicas
Sr. Graham Joscelyne	Banco Mundial	Role of SAI in Auditing Public Works from a Donor's point of view

IV. Lista de Participantes:

Sr. Mustafa Kerçuku
Chairman of the State Control Service
State Control Service
Bulevardi "Deshmoret e Kombit"
Tirana
Albania
Tel: ++355 (42) 324 91, 429 06
Fax: ++355 (42) 324 91

Sr. Sabri Koteci
Director for International Relations
State Control Service
Boulevard Deshmoret e Kombit
Tirana
Albania
Tel: ++355 (42) 324 91
Fax: ++355 (42) 324 91, 382 02 05 97 (Handy)

Dr. Jorge Fernando Meyer
Gerente de Administración Central
Auditoría General de la Nación
Hipólito Yrigoyen 1236
2. Piso Cap. FED. C.P. 1086
Buenos Aires
Argentina
Tel: ++54 (1) 381 - 8875
Fax: ++54 (1) 381 - 9949

Sr. Ashot Tevikyan
Deputy Head of Methodology Department
The Chamber of Control of the National
Assembly of the Republic of Armenia
Baghramian Str. 19
Yerevan
Armenia
Tel: ++374 (2) 52 33 32
Fax: ++374 (2) 50 52 57

Sra. Cynthia Lucille Rolle
Assistant Auditor General
Department of the Auditor General
Rodney E Bain Building
P.O. Box N - 3027
Nassau
Bahamas
Tel: ++1 (242) 326 - 6015
Fax: ++1 (242) 322 - 6420 ?, or
++1 (809) 322 6420 ?

Sr. Asif Ali
Director General, Financial Management
Academy (FIMA)
Audit House
189, Shahid Syed Nazrul Islam Road, Kakrail
Dhaka-1000
Bangladesh
Tel: ++880 (2) 841 447, 832 370, 834 204
Fax: ++880 (2) 83 26 90

Sr. Charles A. L. Skeete
Senior Auditor
Auditor General's Office
Nicholas House
Broad Street
Bridgetown
Barbados
Tel: ++1 (246) 426 - 2537
Fax: ++1 (246) 228 - 2731

Sr. N. Joseph Tamini
Chambre des Comptes
01 B.P. 586
Ouagadougou 01
Burkina Faso
Tel: ++226 31 16 09, 31 39 16
Fax: ++226 30 57 04, 31 49 26

Sr. Zhang ke
Deputy Director General
Fixed Assets Investment Department
National Audit Office of the People's Republic
of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
China
Tel: ++86 (10) 68 30 12 17
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58

Ing. Hernán Estupiñan Maldonado
Director de Control de Obras Públicas
Contraloría General
Avda. Juan Montalvo 256 y 6 de Diciembre
Quito
Ecuador
Tel: ++593 (2) 56 25 85, 56 25 86, 56 25 89
Fax: ++593 (2) 230 308, 504 160

Sr. Baboucarr Jammaneh Bun Gaye
Principal Auditor
Auditor General's Office
The Quadrangle
Banjul
Gambia
Tel: ++220 22 82 89
Fax: ++220 22 41 92

Sr. Paul K. Arhin
Director of Audit
Office of the Auditor General
Ministry Block O.
P.O. Box M 96
Accra
Ghana
Tel: ++233 (21) 66 24 93
Fax: ++233 (21) 662-493

Sr. S. Aduamoah-Addo
Director of Audit
Office of the Auditor General
Ministry Block O.
P.O. Box M 96
Accra
Ghana
Tel: ++233 (21) 66 49 28, 66 24 93
Fax: ++233 (21) 66 24 93

Sra. Saroj Punhani
Senior Deputy Accountant General
Office of the Comptroller and Auditor General
10, Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110002
India
Fax: ++91 (11) 323 - 5446, - 4014

Sr. Ricardo Lestrel
Senior Head of Division
State Comptroller's Office
Rashi St. 66
P.O. Box 1081
Jerusalem 91010
Israel
Tel: ++972 (2) 531 51 01, 531 51 06
Fax: ++972 (2) 531 51 50

Dr. Ali Kasim Sallam
Vicepresidente Central Organization for Control
and Auditing "COCA"
P.O. Box 151
Sana'a
Yemen
Tel: ++967 (1) 41 96 05, 41 96 43
Fax: ++967 (1) 41 96 65

Sr. Alfred Agbor Enoh
Inspecteur d'Etat
Services du Contrôle Supérieur de l'Etat
B.P. 3138
Yaounde
Camerún
Tel: ++237 23 04 10, 22 51 00
Fax: ++237 23 44 03

Sr. Il-Sup Shim
Deputy Director General for Bureau IV
Board of Audit and Inspection (BAI)
25-23, Samchung-dong
Chongro-ku
Seoul 110-706
Corea
Tel: ++82 (2) 72 19 - 290
Fax: ++82 (2) 72 19 - 297

Dipl iur Josip Colic
International Relations Principal
Drzavni Ured za Reviziju
Tkalciceva 19
HR-10000 Zagreb
Croacia
Tel: ++385 (51) 21 32 12
Fax: ++385 (51) 21 53 75

Sr. Raits Cernajs
Auditor General Republic of Latvia
Latvijas Republikas Valsts kontrole
Valdemara Street 26
LV 1937 Riga
Letonia
Tel: ++371 (7) 28 64 89
Fax: ++371 (7) 28 34 66

Mohamed Otman el Hodairy
General People's Committee for Popular Control
P.O. Box 906
Tripoli
Jamahiriya arabe libyenne
Libia
Tel: ++218 (21) 60 63 20, 406 30, 407 64
Fax: ++218 (21) 333 84 00, 333 22 46

Sr. Vasile Cozma
President
Curtea de Conturi a Republicii Moldova
bd. Stefan cel Mare, 105
MOL 2073 or. Chisinau
Moldova
Tel: ++373 (2) 23 36 69, 24 89 22
Fax: ++373 (2) 23 25 67

Sra. Inna Alovatkaia
Interpreter
Curtea de Conturi a Republicii Moldova
bd. Stefan cel Mare, 105
MOL 2073 or. Chisinau
Moldova
Tel: ++373 (2) 23 36 69, 24 89 22
Fax: ++373 (2) 23 25 67

Sr. Dirk J. Kotzé
Deputy Director, Audit Service
Office of the Auditor-General
Private Bag 13299
Windhoek 9000
Namibia
Tel: ++264 (61) 23 74 43
Fax: ++264 (61) 22 43 01

Sr. Ruchene Wilmans
Auditor
Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen
Kaya C. Winkel G.A. Zn.-7
Saliña Galleries
Willemstad-Curaçao N.A.
Antillas Holandesas
Tel: ++599 (9) 461 35 95, 461 10 80, 461 70 75
Fax: ++599 (9) 461 70 71

Sra. Maud van Wyk
Centre Manager, Department of Public Works
(inter alia auditing)
Kantoor van die Ouditeur-Generaal / Office of
the Auditor-General
P.O. Box 446
Pretoria 0001
Afri`ca del Sur
Tel: ++27 (12) 324 - 4100, (082 465 4551)
Fax: ++27 (12) 324 - 4115

Sr. Dipl. Ing. Petr Skála
Mitglied des Amtes
Nejvyšší kontrolní úrad České republiky
Jankovcova 63
170 04 Praha 74
República Checa
Tel: ++420 (2) 87 26 -536, -206, -207, 80 91 25
Fax: ++420 (2) 66 71 06 71, 66 71 21 56

Sra. RNDr. Sylva Müllerová
Mitarbeiterin des NKÚ, Abteilung Umweltschutz
Nejvyšší kontrolní úrad České republiky
Jankovcova 63
170 04 Praha 74
República Checa
Tel: ++420 (2) 87 26 -536, -206, -207, 80 91 25
Fax: ++420 (2) 66 71 06 71, 66 71 21 56

Sr. Khélil Chemengui
Cour des Comptes
25 Avenue de la Liberté
B.P. 1002
1004 Tunis
Túnez
Tel: ++216 (1) 28 63 38, 28 60 33, 83 10 33
Fax: ++216 (1) 76 78 68, 83 12 53

Dr. Gábor Márkus
Senior Counsellor, Head of Department
Allami Számvevőszék
Apáczai Csere János U. 10
H-1052 Budapest V
Hungria
Tel: ++36 (1) 118 86 41
Fax: ++36 (1) 138 43 98

Sr. Omar Mubarak Salem Al Ameri
Controller
State Audit Institution
P.O. Box 3320
Abu Dhabi
Emiratos Arabes Unidos
Tel: ++97 (12) 78 44 77, 79 20 01
Fax: ++97 (12) 78 77 44

Sr. Michael Hadjiloizou
Senior Principal Technical Audit Officer
Technical Auditor
Audit Office of the Republic
12, Vyzantiou Str.
1406 Nicosia
Chipre
Tel: ++357 (2) 30 31 27, 30 22 31
Fax: ++357 (2) 36 81 53

V. Lista de los ponentes:

Dr. Franz Fiedler
Presidnete del Tribunal de Cuentas
Secretario General de la INTOSAI
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25

Dr iur Gottfried Eckel
Ministerialrat
Rechnungshof
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71- 8314
Fax: ++43 (1) 712 94 25

DI Erich Biermaier
Ministerialrat
Rechnungshof
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71- 8277
Fax: ++43 (1) 712 94 25

Sr. Défossé
Rekenhof - Cour des Comptes
2, rue de la Régence
B-1000 Bruxelles
Bélgica
Tel: ++32 (2) 551 81 11
Fax: ++32 (2) 551 86 22

Sr. Franz Wascotte
premier auditeur-réviseur
Rekenhof - Cour des Comptes
Regentschapsstraat
B-1000 Bruxelles
Bélgica
Tel: ++32 (2) 551 - 8552
Fax: ++32 (2) 551 - 8727

Sr. KN Khandelwal
Director General of Audit, Central Revenues
Office of the Comptroller and Auditor General
10, Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110002
India
Tel: ++91 (11) 323 - 8128
Fax: ++91 (11) 323 - 5446, - 4014

Sr. Victor Manteca
Tribunal de Cuentas
Fuencarral 81
E-28004 Madrid
España
Tel: ++34 (1) 44 78 701
Fax: ++34 (1) 446 76 00

Sr. Graham Joscelyne
Auditor General
Internal Audit Department
The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Estados Unidos de America
Tel: ++1 (202) 458 - 5412
Fax: ++1 (202) 522 - 3575

Sra. Christine Rose
Principal Auditor
National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
London SW1W 9SP
Reino Unido
Tel: ++44 (171) 798 - 7499
Fax: ++44 (171) 828 - 4721

VI. Lista de Observadores:

Sr. Homero Santos
Ministro, Presidente do Tribunal de Contas da
União
Miembro del Comité Directivo de la INTOSAI
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brasil
Tel: ++55 (61) 316 76 26, 223 53 14, 226 74 08
Fax: ++55 (61) 316 75 22

Sr. Adhemar Paladini Ghisi
Ministro
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brasil
Tel: ++55 (61) 223 - 5290
Fax: ++55 (61) 224 - 9606

Sr. Sergio Freitas de Almeida
Assessor de Relações Internacionais
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brasil
Tel: ++55 (61) 316 - 7626, 223 - 5314
Fax: ++55 (61) 316 - 7522

Sr. Valmir Campelo
Minister
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brasil
Tel: ++55 (61) 316 - 7626, 223 - 5314
Fax: ++55 (61) 316 - 7522

Sr. Rudi Erbrecht
Ministerialrat
Bundesrechnungshof
D - 60284 Frankfurt/Main
Allemania
Tel: ++49 (69) 21 76 - 1520
Fax: ++49 (69) 21 76 - 2460, 2470

Sr. Masayuki Watanabe
Assistant Director, Labor Audit Division
Kaikikensain, ASOSAI Secretariat
3-2-1 Kasumigaseki
Chiyoda-ku
Tokyo 100
Japon
Tel: ++81 (3) 35 81 - 8125
Fax: ++81 (3) 35 92 - 1807

VII. Secretaría de la reunión:

Sr. Abdel Hamed Bouab
Officer-in-Charge Public Finance and Enterprise
Management Branch
Naciones Unidas
PFBDB / DGPAF / DDSMS
Room DC1-0964
New York, N.Y. 10017
Estados Unidos
Tel: ++1 (212) 963 - 8406, 963 - 2916
Fax: ++1 (212) 963 - 9681

Dr. Franz Fiedler
Presidente del Tribunal de Cuentas
Secretario General de la INTOSAI
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25

Consejero
Lic. Dr. Alfred Finz
Encargado de la Secretaría General de la
INTOSAI
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8463
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Lic. Reinhard Rath
Abteilungsleiter
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8350
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Dr. Gertrude Schlicker
Abteilungsleiter Stellvertreterin
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8330
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Lic.. Michaela Ott - Spracklin
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8473
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Lic.. Andrea Häusler
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8471
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Sra. Claudia Simeonoff
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8478
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Sra. Gabriela Eger
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8572
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Sra. Karin Ostertag
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8514
Fax: ++43 (1) 712 94 25

Sr. Georg Jerabek
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Viena
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8434
Fax: ++43 (1) 712 94 25