

INTOSAI



*Lineamientos para
la Mejor Práctica
en la Auditoría de
Financiamiento
Público/Privado y
Concesiones*

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

<i>Introducción</i>	<i>2-7</i>
<i>Sección 1: El enfoque general de la EFS</i>	
<i>Directrices 1 a 4</i>	<i>8-12</i>
<i>Sección 2: Definición del alcance del proyecto</i>	
<i>Directrices 5 a 14</i>	<i>13-22</i>
<i>Sección 3: Gestión del proyecto</i>	
<i>Directrices 15 a 27</i>	<i>23-36</i>
<i>Sección 4: Licitación</i>	
<i>Directrices 28 a 30</i>	<i>37-40</i>
<i>Sección 5: El contrato adecuado</i>	
<i>Directrices 31 a 35</i>	<i>41-46</i>
<i>Sección 6: La fase operativa</i>	
<i>Directrices 36 a 43</i>	<i>47-54</i>
<i>Glosario</i>	<i>55-56</i>

Introducción

Antecedentes

Siguiendo una decisión tomada por el XIV INCOSAI en Washington en 1992, el Grupo de Trabajo INTOSAI sobre la Auditoría de la Privatización fue formalmente establecido por la Junta Gobernante en mayo de 1993 bajo la Presidencia de Sir John Bourn, Presidente de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido. Desde la inauguración del Grupo de Trabajo, sus competencias se han expandido por las áreas asociadas de auditoría de regulación económica y Asociaciones Públicas / Privadas ¹.

Los miembros que conforman el Grupo de Trabajo representan a las EFS de 42 países:

Albania	Estonia	Paraguay
Antigua y Barbuda	Francia	Perú
Argentina	Alemania	Polonia
Australia	Hungría	Rumanía
Austria	India	Federación Rusa
Bahamas	Israel	Arabia Saudí
Bangladesh	Letonia	Eslovaquia
Brasil	Lituania	Eslovenia
Bulgaria	México	Turquía
Chile	Marruecos	Reino Unido (Presidente)
República Checa	Nueva Zelanda	Uruguay
Ecuador	Noruega	Venezuela
Egipto	Omán	Yemen
El Salvador	Papua Nueva Guinea	Zambia

En los últimos años los gobiernos han experimentado con una variedad de formas de trabajo donde el sector público y el privado pueden unirse para obtener una mayor relación calidad-precio para el contribuyente al ofrecer los servicios públicos. Las ventajas proceden de la creación de una estructura en la que la relación calidad-precio se optimiza, a través de capacidades de innovación y gestión de las finanzas del sector privado, de las sinergias de la unión de diseño, construcción y funcionamiento; de la re-ingeniería, de la asignación eficaz del riesgo, y del enfoque de vida total y servicio total de la prestación de servicios.

En 1998, el XIV INCOSAI invitó al Grupo de Trabajo a desarrollar una guía sobre las auditorías de estas asociaciones público/privadas, el enfoque de la financiación pública/privada y de las concesiones. Las directrices resultantes se publicaron en

¹ El conjunto completo de directrices comprende la mejor práctica para la auditoría de Privatizaciones, de Regulación Económica y de Financiación Pública / Privada. Estas directrices pueden encontrarse en el sitio web del Grupo de Trabajo <http://www.nao.org.uk/INTOSAI/wgap/home.htm>

octubre de 2001, y desde entonces las EFS implicadas en la auditoría de estos contratos las han estado utilizando. En el XVIII INCOSAI de 2004, las competencias revisadas del Grupo de Trabajo incluyeron el requisito de ajustar las directrices existentes a la luz de la experiencia. En la reunión anual del Grupo de Trabajo en Londres en 2006, los miembros se concentraron en revisar el financiamiento público/privado y las directrices acerca de las concesiones para el XIX INCOSAI en 2007.

El enfoque de financiamiento mixto y concesiones representa una divergencia con respecto a la procuración tradicional de activos en donde el sector público paga por la construcción o desarrollo de un activo y luego realiza acuerdos por separado para el mantenimiento y operación continua de este activo. También difiere del recurso a proveedores externos que simplemente implica la provisión de servicios. En cambio, el enfoque de financiamiento mixto y concesiones implica la provisión de servicios al sector público por parte del sector privado que también asume responsabilidad por la construcción/desarrollo y financiación de cualquier activo necesario para proveer los servicios requeridos. Asimismo, los servicios provistos pueden extenderse más allá de aquellos servicios de apoyo que, tradicionalmente, el sector privado ha suministrado al sector público como por ejemplo mantenimiento de edificios, hasta servicios cuyo suministro había sido, en el pasado, responsabilidad del mismo sector público, como por ejemplo la provisión de cárceles, hospitales y escuelas.

Así, los contratos de financiamientos públicos/privados y de concesiones involucran en general a clientes del sector público que especifican servicios que desean obtener y, a través de las competencias, seleccionan prestadores del sector privado para que los provean. De manera alternativa, éstos pueden implicar la adjudicación de una concesión a algún prestador del sector privado que luego cobra al público en general por el uso que ellos hacen de los servicios prestados. Algunas veces el sector privado necesitará construir nuevos activos físicos, como edificios, con el fin de proveer servicios. Y otras veces existen activos del sector público que pueden ser transferidos o alquilados al prestador del sector privado para permitirle a éste prestar el servicio correspondiente.

Tal como se mencionó anteriormente, este enfoque de prestación de servicios puede ofrecer la perspectiva de una mejor relación calidad-precio que los métodos tradicionales de financiamiento público. Es, sin embargo, tanto más nuevo como más complicado que los métodos tradicionales y trae aparejados nuevos escollos y riesgos para la relación calidad-precio. Todo esto significa que asegurar los beneficios potenciales del enfoque de financiamiento público/privado y de concesiones requiere de nuevas habilidades por parte del sector público.

Dado que el enfoque sobre la financiación pública y privada y la concesión ha madurado, cada vez son más los contratos que entran en su fase operativa. Por ello, se ha ampliado la importancia de examinar los acuerdos, desde los aspectos que surgen al procurar y negociar acuerdos, hasta incluir aquéllos que surgen durante la vida del contrato. En concreto, los responsables de la gestión de contratos en operación deben reconocer la importancia de responder a los cambios. Esto incluye la flexibilidad en el contrato para sobrellevar los cambios tecnológicos y de servicios que pueden facilitarse, así como asegurar que el sector público mantenga un equipo experimentado y bien informado para gestionar el contrato durante su ciclo de vida. También existe la necesidad de contar con las estructuras de gobierno adecuadas, la importancia de la

revisión regular del valor para los juicios de calidad-precio, y el asegurarse de que el gasto en el contrato quede registrado de manera correcta.

El propósito de estas directrices es el de ofrecer un marco de trabajo lógico para las EFS que desean auditar estos acuerdos para establecer si el sector público ha obtenido el mejor acuerdo posible para el contribuyente. Las directrices desean cubrir todos los temas potencialmente involucrados en esos acuerdos, aunque no todas serán relevantes para cada caso y la EFS puede no tener el poder necesario para seguir cada una por completo. El Grupo de Trabajo reconoce que el enfoque del financiamiento público/privado y la concesión todavía resultará novedoso para algunos países, y por tanto para algunas EFS. A la inversa, algunos países cuentan ahora con varios años de experiencia en este enfoque y los enfoques de la auditoría se habrán desarrollado en respuesta a un mercado maduro. Por esta razón, las directrices necesitarán aplicarse al contexto del país. Ninguno de los aspectos tratados en las directrices es directo; todos ellos necesitan que la EFS esté bien informada y equilibrada a la hora de realizar juicios. Cada directriz, por lo tanto, ha sido diseñada en un formato tal que recalca el razonamiento y las experiencias que lo sostienen. A este fin, cada directriz consta de dos partes:

la directriz en sí misma, y

las razones para la directriz.

Las directrices: Resumen

Estas directrices, así como la Guía Complementaria, que ofrece consejos más detallados sobre cómo seguir las directrices, se encuentran disponibles en la página web del Grupo de Trabajo: www.nao.gov.uk/intosai/wgap

Éstas se encuentran agrupadas en cinco secciones.

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Si la EFS desea llevar a cabo auditorías de gestión bien concebidas, que lleven a recomendaciones valiosas y al desarrollo de prácticas adecuadas, necesita determinar sus competencias para examinar los contratos de financiamiento público/privado y de concesiones y planificar sus auditorías minuciosamente. También necesitará acceder a una gama de habilidades especializadas.

Directrices

1. Responsabilidades de la EFS
2. Adquisición de las habilidades necesarias
3. Participación de la EFS
4. Planificación de la auditoría

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Esta sección cubre la evaluación de la EFS acerca de la manera en que una organización procuradora decidió el alcance de un acuerdo de financiamiento público/privado y de concesiones. Al revisar este tema, la EFS necesitará entender con claridad cómo la organización eligió este proyecto antes que otros posibles usos de sus recursos y cuáles eran sus objetivos al hacer esto. La EFS necesitará también examinar cómo la organización estructuró el proyecto para satisfacer sus necesidades y el rol que tuvo el análisis de la organización de las capacidades del sector privado para moldear esta estructura.

Directrices

5. Selección del proyecto
6. Definición de los requisitos del proyecto
7. Capacidades del sector privado
8. Evaluación de beneficios potenciales
9. Objetivos de política más amplios
10. Selección de la forma más conveniente de asociación
11. Innovación
12. Evaluación del riesgo
13. Capacidad de financiamiento y potencial relación calidad-precio
14. Perfil del estudio de caso

Sección 3: Gestión del proyecto

Esta sección cubre la evaluación de la EFS acerca de la manera en que una organización procuradora gestionó el proceso de otorgamiento de un contrato de financiamiento público/privado y concesión. La EFS necesitará examinar si la organización estableció un equipo con la experiencia y las habilidades necesarias, con responsabilidad para desarrollar el proyecto con éxito y si estableció un correcto sistema de control de coste. La EFS también necesitará revisar la planificación que la organización siguió para asegurarse de que hubo una competencia efectiva para el otorgamiento del contrato y de que cualquier acuerdo tomado ofrecía una relación calidad-precio aceptable.

Directrices

15. Equipo de proyecto
16. Estudio de mercado
17. Temas contractuales
18. Estrategia de licitación
19. Calendario del proyecto

20. Comparación de costes y beneficios
21. Lista de ofertas
22. Especificación de los requisitos
23. Mantenimiento de la competencia
24. Revisiones regulares
25. Presupuestos para los costes del proyecto
26. Designación de consultores
27. Administración de costes

Sección 4: Licitación

Esta sección cubre el examen de las EFS de cómo una organización procuradora seleccionó un socio del sector privado y luego negoció el contrato final con él. La EFS necesitará examinar si la organización ha evaluado bien todos los aspectos de las ofertas recibidas, tales como la asignación de riesgo entre ella misma y el sector privado y el precio establecido, y luego elegido como oferente preferido al ofrecer el mejor valor.

Directrices

28. Propuestas del oferente
29. Evaluación del oferente
30. Elección del oferente

Sección 5: El contrato adecuado

Esta sección cubre la evaluación de la EFS acerca de la manera en que una organización procuradora, antes de comprometerse mediante la firma del contrato, de que el acuerdo era el adecuado. La EFS necesitará también revisar las negociaciones entre la organización y su oferente preferido para identificar los efectos que causaron los cambios acordados en estas negociaciones en la relación calidad-precio de la negociación. La EFS también tendrá que comprobar que el acuerdo cumpliera los objetivos, fuese evaluada frente a las alternativas, que asegure el servicio y que sea asequible.

Directrices

31. Cambios durante las negociaciones con el oferente seleccionado
32. Logro de los objetivos
33. Evaluación de alternativas
34. Asegurar la prestación del servicio
35. Confirmación de la capacidad de financiación

Sección 6: La fase operativa

Esta última sección cubre la evaluación de la EFS acerca de la manera en que una organización procuradora gestionó el contrato, una vez firmado. Para ello, la EFS tendrá que examinar qué pasos dio el organismo auditado para asegurarse de que todo activo entregado mediante un contrato fuese adecuado para el propósito deseado, y que el suministro del servicio continúe cumpliendo los requisitos del sector público. También necesitará confirmar que el acuerdo siga manteniendo una relación calidad-precio aceptable, se dé cuentas al respecto y disponga de los acuerdos gubernamentales adecuados. La EFS necesitará también revisar la forma en que el organismo auditado administró los cambios y la asignación de riesgos entre él y el contratista y la forma en que, en caso de que se aplique, el organismo administró su terminación de contrato.

Directrices

36. ¿Es el activo adecuado para el propósito?
37. El suministro del servicio está a la altura del negocio
38. El acuerdo sigue manteniendo una buena relación calidad-precio
39. Se mantienen unas estructuras de relación y gobierno adecuadas
40. Se cuenta con un buen equipo de gestión del contrato
41. Se mantiene la asignación apropiada del riesgo
42. El tratamiento contable es apropiado
43. Administración del vencimiento del contrato

Conclusión

Aunque ahora está bien establecido el enfoque sobre el financiamiento público/privado y de concesión en algunos países, todavía es necesario un desarrollo sustancial en otros. La correcta puesta en práctica en la implementación con éxito de estos proyectos ha evolucionado desde entonces, y lo continuará haciendo en adelante. Por tanto, las directrices propuestas deberían considerarse como sugerencias y consejos, presentados en vista de la experiencia adquirida hasta el momento. No son leyes o procedimientos establecidos que cada EFS deba aplicar a cada estudio en su totalidad. Su propósito es esencialmente ofrecer una guía para asegurar que una auditoría referente a esos acuerdos siga un enfoque profesional y estructurado e identifique enseñanzas útiles para futuros acuerdos. Creemos, sin embargo, que muchos de los temas tocados permanecerán probablemente como válidos y relevantes, independientemente del desarrollo futuro del enfoque sobre el financiamiento público/privado y de concesiones.

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Directriz 1

Responsabilidades de la EFS

Directriz

La EFS debería identificar cuáles son sus responsabilidades de auditoría en relación con proyectos de concesiones y financiamiento mixto y decidir cómo llevarlas a cabo.

Razones para la directriz

En casi todos los países la responsabilidad de auditar las agencias estatales que otorgan contratos de financiamiento público/privado y concesiones, pertenece a la EFS. Estos contratos pueden, sin embargo, ser otorgados por un gobierno local o regional. Los contratos firmados por estos entes pueden o no caer dentro de la competencia de la EFS, dependiendo del esquema de control de cada país. En cualquier caso, la EFS necesita aclarar responsabilidades en la concesión de los contratos y cuál es la competencia de la EFS para examinar el acuerdo.

El uso de una compañía privada para financiar y entregar un activo, y a continuación facilitar otros servicios asociados, significa que habrá que mantener un exhaustivo registro de las entregas y el rendimiento por parte de la empresa privada, y no necesariamente por parte de la agencia pública otorgante. La EFS debe, por tanto, tener muy claro qué derechos de acceso tiene a una compañía privada con un proyecto público/privado.

En la esfera del financiamiento público/privado y de las concesiones, puede ser especialmente importante que las agencias estatales que otorgan tales contratos muestren un juicio y criterio bien informados. Las responsabilidades de la EFS no deben llevar a que ésta reemplace el criterio de la entidad auditada por su propio criterio. Al contrario, el objetivo de la EFS debe ser el de alentar a las entidades auditadas a ejercer su propio criterio de forma razonable y sabia. Al hacerlo, la EFS puede basarse en lecciones extraídas del examen de auditoría de otros casos en que agencias estatales hayan ejercido su propio criterio.

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Directriz 2

Adquisición de las habilidades necesarias

Directriz

La EFS debería identificar y asegurar las habilidades internas esenciales que necesita para llevar a cabo estudios creíbles y fiables de proyectos de financiamiento mixto y de concesiones, y complementar estas habilidades con el apoyo externo de expertos cuando sea necesario.

Razones para la directriz

La característica que define a los proyectos de financiamiento público/privado y de concesiones es que las entidades del sector privado se involucran íntimamente en la prestación de los servicios comisionados por el Estado: un enfoque del sector privado a un problema del sector público. Para proporcionar el grado de búsqueda de seguridad al Parlamento y al público sobre la relación calidad-precio de tales acuerdos, la EFS probablemente necesitará un manejo de habilidades más amplio del que normalmente desarrolla en la auditoría de un proyecto puramente público.

Por ello, además de las habilidades de auditoría del rendimiento más usuales exigidas para revisar cualquier actividad compleja o de alto riesgo o habilidades específicas relacionadas con el activo y/o el servicio que se trate, es posible que la EFS necesite reclutar más personal o hacer uso de consultores especializados en áreas específicas relacionadas con el uso del financiamiento privado. En concreto, las habilidades y el conocimiento técnico asociado con el uso del financiamiento del proyecto resultan especialmente importantes, ya que una proporción considerable de proyectos públicos/privados se establece utilizando estructuras de financiamiento de proyectos.

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Directriz 3

Participación de la EFS

Directriz

La EFS debería examinar la adquisición de un acuerdo de financiamiento público/privado y de concesión tan pronto como resulte factible una vez otorgado el contrato, y debería también considerar el examen del proyecto nuevamente cuando se encuentre en su fase operativa y el concesionario/contratista esté prestando los servicios contratados.

Razones para la directriz

La EFS se enfrenta a un dilema cuando revisa los acuerdos de financiamiento mixto y concesiones en lo que respecta a la realización del examen. En muchos casos el acuerdo determina que el sector privado proveerá servicios a lo largo de muchos años, incluso décadas.

Por ello será posible juzgar si el acuerdo ha logrado obtener una relación calidad-precio aceptable sólo al final del contrato en cuestión.

Sin embargo, este plazo es muy largo si se busca aprender la lección para mejorar los siguientes contratos e incluso el proyecto examinado. La necesidad de demostrar responsabilidad también requiere que estos acuerdos sean examinados preferiblemente antes que después, llegado un punto en que se pueda llegar a conclusiones significativas. La EFS debería por ello examinar los acuerdos de financiamiento mixto y concesiones antes del fin del contrato.

Una buena etapa para examinar por primera vez estos proyectos puede ser poco después de que el contrato haya sido firmado. Examinar el acuerdo después de la firma de los contratos también tiene la ventaja de que los términos del acuerdo sean fijos -antes pueden estar constantemente cambiando como parte de la renegociación- y la EFS tiene la oportunidad de pronunciarse sobre hasta qué punto el acuerdo cumplirá los requisitos de la autoridad pública.

En ciertas circunstancias, sin embargo, y donde esto es constitucionalmente permisible, puede ser necesario o deseable que la EFS examine el acuerdo antes de que el contrato sea otorgado; por ejemplo si se expresan preocupaciones sobre la integridad o la probabilidad de una relación calidad-precio aceptable del proceso de adquisición. Además, algunas EFS tienen la responsabilidad legal de examinar los modelos financieros (esto es, los comparadores del sector público) que se utilizan para justificar una adquisición a través de la vía de la financiación pública/privada anterior a la firma de cualquier contrato. La evaluación de un acuerdo en esta fase tiene la ventaja de que cualquier fallo identificado por la EFS pueda ser corregido antes de que se firme el

contrato y por tanto, pueden evitarse dificultades más serias que podrían surgir más adelante. Esto puede representar una opción atractiva para la EFS que se esté planteando un proyecto que atribuya una relación calidad-precio significativa y desee examinarlo en cada una de las fases más significativas de adquisición y operación.

A la hora de llevar a cabo una evaluación antes de la firma del contrato, la EFS necesitará administrar los riesgos implicados en dicha intervención temprana. Por ejemplo, el riesgo de que la evaluación de la EFS pudiera tener un impacto adverso en el proceso de licitación en sí, ya que el organismo auditado podría desviar sus escasos recursos de la negociación del mejor acuerdo posible para el sector público al tratamiento de la evaluación de la EFS, o el riesgo para la misma EFS de poder enfrentarse a un conflicto de intereses en el momento de comentar, más adelante, algún aspecto del acuerdo que surgiera a partir de la asesoría que proporcionara en una evaluación anterior.

La revisión temprana de un contrato, por parte de la EFS, antes o justo después de su adjudicación, no impide a la EFS volverlo a examinar más adelante. La administración en curso de un contrato de concesiones y financiamiento mixto, una vez firmado, es también de gran importancia para asegurar la relación calidad-precio del proyecto. La EFS podría, por tanto, considerar fijarse en tales proyectos de financiamiento mixto durante la fase operativa. Un examen realizado durante los primeros años de un contrato de este tipo debería centrarse en analizar si el contratista del sector privado alcanza o no el rendimiento establecido en el contrato. Cualquier examen realizado cuando el contrato ya lleva en funcionamiento varios años, debería centrarse en la calidad del trabajo conjunto de los sectores público y privado, para asegurar que vaya cambiando el rendimiento requerido, de forma que se alinee con los requisitos cambiantes de la autoridad pública.

Sección 1: El enfoque general de la EFS

Directriz 4

Planificación de la auditoría

Directriz

Para la planificación de la auditoría de un contrato de concesiones y financiamiento mixto, la EFS debería planear cubrir todos los aspectos más importantes del acuerdo, que estén relacionados con la relación calidad-precio, como lo señalan las siguientes directrices, para identificar las partes clave de la misma y para, cuando sea posible, obtener testimonios y evidencias de dichas partes y estar alerta para identificar enseñanzas que podrían ser útiles en el futuro.

Razones para la directriz

Sin una buena planificación, la EFS se arriesga a llevar a cabo una auditoría mal enfocada y sin la profundidad y amplitud de evidencias necesarias para asegurar un informe creíble. Para formarse una visión concreta sobre la relación calidad-precio del acuerdo, la EFS necesitará acceder al organismo del sector público que contrata. Sin embargo, como los proyectos de financiamiento mixtos y de concesiones involucran generalmente a un amplio espectro de terceras partes además del sector público que contrata, la EFS necesitará obtener las opiniones de estas otras partes si quiere alcanzar conclusiones sólidas sobre el acuerdo.

El objetivo de cualquier examen debería ser la identificación de lecciones para el futuro, de forma que se alcancen mejores acuerdos y más eficaces, y también para que la gestión del curso de estos contratos y del rendimiento del/de los contratista(s) mejore a su vez. Si la EFS pretende ser efectiva en el cumplimiento de este objetivo, su planificación para la auditoría debería incluir la mejor manera de presentar estas lecciones para que se las considere en acciones futuras.

Es importante que el examen de la EFS tenga en cuenta, en la medida de lo legalmente permisible, toda la información pertinente, incluido el material que pueda ser comercialmente delicado o confidencial. Aunque tal material no pueda o no deba ser publicado en el informe que prepare la EFS, podría ejercer un efecto importante sobre las conclusiones de la EFS.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 5

Selección del proyecto

Directriz

La EFS debería examinar la forma en que el organismo auditado jerarquizó los potenciales proyectos y si cumplió con esas prioridades en la implementación de los mismos.

Razones para la directriz

El uso de los financiamientos mixtos y concesiones puede ser un medio a través del cual un proyecto puede ser entregado más temprano que si hubiera sido financiado como un proyecto puramente del sector público. Mientras que esto puede ser una ventaja, también puede significar que los proyectos de baja calidad se desarrollen simplemente porque pueden ser financiados de esta forma y que los proyectos de alta calidad, que pueden ser solamente financiados como proyectos públicos, sean diferidos. Por lo tanto tiene sentido que la EFS examine la forma en que el ente auditado consideró las prioridades entre proyectos competidores.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 6

Definición de los requisitos del proyecto

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado estableció claramente sus requerimientos desde el comienzo y los expresó en términos de resultados, aclarando cualquier restricción particular a la que el sector privado pudiera estar sujeto.

Razones para la directriz

Es importante para el éxito de cualquier proyecto que una organización declare sus requisitos desde un principio. De lo contrario, existe el riesgo de terminar con un proyecto que no satisface sus necesidades reales. Por ejemplo, en un acuerdo ferroviario, el organismo auditado no resolvió con suficiente anticipación sus requisitos para las concesiones de viaje de ciertas categorías de pasajeros. Como consecuencia, el gobierno tuvo que negociar arreglos con el contratista, después de la adjudicación del contrato, en un momento en que su posición negociadora era más débil.

El enfoque sobre el financiamiento público/privado y de las concesiones, si se obtiene de manera adecuada, debería permitir al sector privado espacio para ofrecer innovación en áreas como la entrega de servicios. Sin embargo, el espacio para tal innovación es limitado si el cliente no logra especificar sus requerimientos en términos de resultados, y a cambio se concentra en el proceso o la mecánica de la prestación, imponiendo condiciones innecesarias y entorpecedoras acerca de cómo debe el sector privado llevar adelante el proyecto. Es, por tanto, importante que una organización especifique sus necesidades en términos de prestaciones. Pueden existir buenas razones por las que algunas restricciones particulares puedan aplicarse, por ejemplo, puede existir una necesidad de regular los costes para el público, o puede requerírsele al sector privado que asuma ciertos activos públicos a un precio dado. El organismo auditado debería consultar con todos los accionistas relevantes para ayudar a asegurar que se lleven a cabo las especificaciones adecuadas para el proyecto.

Para evitar desperdiciar los recursos propios y del sector privado planificando proyectos que no fuesen asequibles desde el principio, la organización necesitará identificar claramente los límites de coste y hasta dónde puede costear. También debería identificar qué flexibilidad se requiere una vez el contrato esté operativo, para realizar cambios en las especificaciones del servicio para volver a evaluar el precio pagado por dichos seguros, y asegurarse así de recibir una relación calidad-precio a largo plazo.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 7

Capacidades del sector privado

Directriz

La EFS debería evaluar si el organismo auditado realizó una valoración preliminar de las capacidades del sector privado para cumplir con lo requerido.

Razones para la directriz

Al determinar cómo expresar los resultados deseados, una organización debería tener en cuenta las capacidades del sector privado. Esto debería asegurar que cualquier proyecto es presentado al mercado en tal forma que la contratación subsiguiente puede desarrollarse ordenadamente. En algunos casos, por ejemplo un servicio de liquidación de sueldos, el sector privado podría estar muy familiarizado con el tipo de resultado requerido, y por lo tanto ser capaz de proveerlo. En otros, como modernas aplicaciones informáticas, el sector privado podría necesitar mayor ayuda para comprender cuales son los requerimientos. Cuando se está desarrollando un nuevo mercado, es posible que el sector público necesite llevar a cabo actividades que ayuden a desarrollar la comprensión entre los potenciales oferentes. La parte del sector público debería considerar cuidadosamente, en cada proyecto potencial, en que términos el sector privado entenderá mejor sus requisitos.

La EFS debería entonces examinar qué sondeos iniciales del mercado realizó un ente auditado para conocer cómo el sector privado podría comprender mejor los requisitos y la ayuda extra que necesitaría para obtener esa comprensión.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 8

Evaluación de beneficios potenciales

Directriz

La EFS debería identificar si el organismo auditado realizó una evaluación preliminar de los beneficios buscados.

Razones para la directriz

En las primeras etapas, el organismo auditado necesita hacer una evaluación preliminar de los beneficios que está buscando en el proyecto para el suministro del servicio en cuestión. También debería identificar cualquier coste o restricción potencial en cuanto a la obtención de estos beneficios. Tal evaluación capacitará al organismo para establecer un criterio significativo de evaluación de las ofertas recibidas. La EFS debería, por tanto, comprobar que el organismo auditado tuviese claros los beneficios del proyecto y utilizase los potenciales beneficios como base para el establecimiento de criterios de evaluación para las ofertas; debería confirmar si el organismo auditado no se limitó a establecer sus criterios de evaluación al final de proceso de adquisición simplemente para justificar el trato alcanzado.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 9

Objetivos de política más amplios

Directriz

La EFS debería revisar la forma en que el organismo auditado evaluó el impacto que cualquier objetivo de política más amplio pudiera llegar a tener en el proyecto.

Razones para la directriz

En muchas áreas de asuntos de gobierno, puede haber razones de política o normativa que establezcan restricciones acerca de cómo debe proveerse determinado servicio. Consecuentemente deberá existir cierto equilibrio (compensaciones) entre estos requisitos políticos generales y los financieros u objetivos de calidad del servicio específico al respecto del proyecto en cuestión. Por ejemplo, un gobierno puede requerir la protección de una pensión y derechos de empleo del personal del sector público que se transfiere al sector privado bajo un acuerdo de financiamiento mixto y de concesiones. Los organismos procuradores necesitan identificar esas políticas imperativas y entender las bases de ellas para incluirlas en los requisitos específicos y comunicarlas claramente al sector privado. En un acuerdo, por ejemplo, el organismo auditado no tomó en cuenta, con suficiente antelación, sus objetivos políticos en cuanto a la protección de los derechos de los empleados, y esto tuvo por resultado la necesidad de solicitar nuevas ofertas ya que las ofertas iniciales recibidas no trataban este tema de manera satisfactoria. La EFS debería examinar cómo un organismo auditado tuvo en cuenta estos objetivos políticos cuando planificó el proyecto y qué peso le dio a los mismos.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 10

Selección de la forma más conveniente de asociación

Directriz

La EFS debería verificar si el organismo auditado examinó una serie de vías alternativas para satisfacer sus necesidades, como por ejemplo los métodos tradicionales de contratación del sector público o la privatización antes de elegir la opción de concesiones y financiamiento mixto.

Razones para la directriz

Una vez definidos los requisitos del proyecto, la autoridad adquisidora debería identificar la manera más adecuada de realizar una asociación y/o la ruta de adquisición para el proyecto. Por ejemplo, en el caso de la construcción de una carretera, la autoridad adquisidora necesitaría decidir si será una carretera de peaje o un proyecto de diseño, construcción, financiamiento y función financiado por peajes en la sombra, de pagos según disponibilidad, una mezcla de ambos o tal vez sólo de diseño y construcción. La EFS debería así revisar si el ente auditado examinó el posible uso de mecanismos de proyectos alternativos antes de haber elegido la opción de la concesión y del financiamiento mixto.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 11

Innovación

Directriz

La EFS debería revisar si el organismo auditado identificó anticipadamente el espacio existente para la innovación en áreas tales como el diseño y la construcción, operación y financiamiento del proyecto.

Razones para la directriz

Como fuera señalado en la directriz 6, el modo de financiamiento mixto y concesiones puede producir una mejora de la relación calidad-precio cuando se maximiza la oportunidad para que el sector privado desarrolle formas innovadoras de prestación de servicios o resultados que el organismo contratante requiere. Para que esto sea logrado es muy importante que la entidad contratante asegure que cualquier restricción en materia de innovación sea justificada. La EFS debe entonces examinar si el organismo auditado realizó una evaluación preliminar de la oportunidad para una posible innovación con el fin de asegurar que cualquier restricción en este tema fuera justificable. Esta evaluación formará entonces la base de un sistema apropiado que permita medir cualquier innovación propuesta por los oferentes.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 12

Evaluación del riesgo

Directriz

La EFS debería revisar si el organismo auditado investigó con anticipación las diferentes posibilidades de transferencia de riesgos del proyecto entre los sectores público y privado afectados por el proyecto.

Razones para la directriz

Una distribución apropiada del riesgo entre los sectores público y privado es un requisito clave si el financiamiento público/privado y las concesiones han de producir una mayor relación calidad-precio que los sistemas de contratación convencionales. En muchos casos, el sector privado está en una mejor posición para manejar riesgos que tradicionalmente ha asumido el sector público. Por esta razón, cualquier coste ligado a estos riesgos debería ser menor si la responsabilidad por dichos riesgos se entrega al sector privado. Sin embargo, si el sector público busca transferir un riesgo que el sector privado no puede manejar, la relación calidad-precio se reducirá, pues el sector privado buscará cobrar una prima por aceptarlo. Por ello, el sector público no debería buscar la máxima transferencia del riesgo sino una transferencia óptima, esto es, no debería intentar transferir todos los riesgos a cualquier precio sino asignar cada riesgo a quien está mejor posicionado para manejarlo.

Para algunos riesgos, el sector público sigue siendo el mejor posicionado. En otros casos, puede ser sensato que los riesgos se compartan, por ejemplo asignando un riesgo al sector privado mientras el sector público ofrece algún tipo de garantía en caso de que ese riesgo se materialice. (En dicho caso, la EFS necesitará examinar las razones de la garantía y las bases para derivar la cantidad). También pueden ser apropiados para la asignación de riesgos que los acuerdos para el sector privado tomen cualquier activo público como parte del acuerdo. Las organizaciones que contratan necesitan pensar por adelantado si existen aspectos del acuerdo que proponen colocar en el mercado que pudieran obstaculizar una óptima asignación de riesgos; por ejemplo, mediante la creación de nuevos riesgos que recaerían en el suministrador del sector privado.

El tratamiento contable del proyecto en la contabilidad del ente auditado dependerá de la extensión de transferencia de riesgo al sector privado. Podría, por lo tanto haber un incentivo para los entes auditados a fin de transferir los riesgos para asegurar un tratamiento particular, aún si esa transferencia es baja en relación calidad-precio. Es por lo tanto particularmente importante para la EFS examinar la razonabilidad de la transferencia de riesgo en el proyecto.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 13

Capacidad de financiamiento y potencial relación calidad-precio

Directriz

La EFS debería evaluar el grado en que el organismo auditado tuvo en cuenta, antes de comenzar el proceso de contratación, si el proyecto podría solventarse y si ofrecería una relación calidad-precio aceptable.

Razones para la directriz

Es un desperdicio de tiempo y dinero salir a buscar oferentes para un proyecto que podría haber sido visto antes como no sostenible o incapaz de generar una relación calidad-precio aceptable aún antes de la búsqueda de ofertas. Aunque la organización contratante podría razonablemente desafiar al mercado buscando nuevas alternativas, también es posible, con el asesoramiento externo apropiado, predecir cuando es poco probable que el mercado sea capaz de prestar un requisito propuesto a un precio accesible. Antes de salir a buscar oferentes, la organización contratante necesitará demostrar que el proyecto propuesto proveerá una relación calidad-precio aceptable cuando sea comparado con otras opciones, que podrá afrontar el pago del proyecto (directriz 6) y que es probable que el sector privado provea los servicios requeridos (directriz 7 y 12).

Una relación calidad-precio adecuada no consiste simplemente en el coste más bajo, sino en la mejor combinación de coste sobre la completa vida de un proyecto y calidad, a la altura de los requisitos de una organización. La evaluación de la relación calidad-precio involucrará por tanto el análisis no sólo de los beneficios financieros y costes, sino también de los factores no financieros.

Sección 2: Definición del alcance del proyecto

Directriz 14

Perfil del estudio de caso

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado preparó adecuadamente un estudio de caso para sustentar la decisión de comenzar con la gestión del proyecto.

Razones para la directriz

Es una buena práctica resumir en un estudio formal los beneficios de proceder con un acuerdo de financiamiento mixto y concesiones, de manera que los altos cargos tengan pruebas fehacientes para tomar cualquier decisión. Sin un estudio de los beneficios hay riesgo de que un acuerdo se realice porque puede ser realizado, y no porque debiera realizarse. En este momento de la tarea tal negocio sería apenas un bosquejo, y se prepararían los detalles antes de tomar la decisión de otorgar el contrato.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 15

Equipo de proyecto

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado evaluó las capacidades que necesitaría para llevar a cabo el proyecto de manera exitosa y de dónde podría obtenerlas, por ejemplo, del personal interno o de consultores externos, y si el organismo reunió al equipo del proyecto en el tiempo estipulado.

Razones para la directriz

Como el uso del financiamiento mixto y de concesiones puede presentarle a la EFS la necesidad de habilidades adicionales (directriz 1), también puede ocurrirle al ente auditado que necesite adquirir habilidades especiales para negociar tal contrato. Si el ente auditado está equipado con las habilidades correctas en el momento que las necesita, puede tener un mayor impacto de calidad en el resultado del contrato. Los procedimientos de información y toma de decisiones dentro de un equipo de proyecto también necesitarán ser claros si el proceso de contratación espera lograrse de manera efectiva y eficaz.

La incorrección dentro del equipo del proyecto puede significar un riesgo enorme para la relación calidad-precio. La EFS necesitará, por tanto, identificar las medidas que adoptó el organismo auditado para salvaguardar la imparcialidad y la integridad del proceso. Por ejemplo, puede solicitársele a los miembros de un equipo de proyecto que cumplan con las disposiciones de un determinado código de conducta publicado.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 16

Estudio de mercado

Directriz

La EFS debería examinar de qué manera el organismo auditado investigó el mercado antes de iniciar la adquisición formal, con el fin de establecer que existieran proveedores dispuestos a ofertar por el proyecto.

Razones para la directriz

Como parte de la planificación de una contratación, el organismo auditado debería investigar el mercado de los servicios en cuestión. El propósito de la investigación es dar forma a la manera en que el proyecto es presentado al mercado, de manera que los potenciales proveedores puedan apreciar totalmente la oportunidad de negocio que ofrece. Por eso sería útil discutir un proyecto potencial con los oferentes potenciales para descubrir qué aspectos del proyecto probablemente los atraerán y cuáles no. Esto es particularmente importante cuando el proyecto es novedoso. Sin embargo, mientras se mantienen esas discusiones, el ente auditado necesitará tener en cuenta las restricciones legales posiblemente impuestas por cualquier regulación contractual.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 17

Temas contractuales

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado identificó los temas contractuales que pudieran surgir durante la gestión y si delineó un borrador de contrato, estableciendo las propuestas iniciales sobre cada uno de ellos.

Razones para la directriz

El resultado del proceso de contratación será un contrato con el socio del sector privado. Por ello es racional en la etapa de planificación de la contratación considerar qué temas es posible que aparezcan al negociar el contrato. Por ello la EFS debería examinar si el ente auditado identificó cuestiones contractuales que pudieran aparecer (por ejemplo, la rescisión temprana de un contrato o variaciones en el precio del contrato) y si en una etapa temprana del proyecto realizó un borrador reflejando su posición preferida en cada cuestión. El objetivo debería ser obtener lo antes posible un contrato que proteja adecuadamente la posición del sector público pero que al mismo tiempo sea aceptable para los oferentes del sector privado y sus financieros. Será esencial para el ente auditado que reciba asesoramiento legal de antemano.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 18

Estrategia de licitación

Directriz

La EFS debería identificar si el organismo auditado preparó una estrategia de licitación, cubriendo el número de rondas de ofertas que se efectuarán, el número de ofertas para cada etapa, el modo de comunicación del organismo contratante con los oferentes y un calendario sensato para el proceso de licitación.

Razones para la directriz

La competencia suele ser un factor importante para ayudar a una organización adquisidora a obtener un trato que facilite una buena relación calidad-precio. Para asegurarse la máxima competencia, la organización necesitará planificar su contrato con este objetivo en mente. Una parte clave de esta planificación es la estrategia de licitación, que estipula el número de rondas de ofertas y oferentes en cada etapa, cómo la organización se comunicará con los oferentes, y el calendario para el proceso de licitación.

El principio que debería gobernar la estrategia de licitación es maximizar la tensión competitiva en cada etapa de manera que los oferentes se sientan siempre bajo presión para realizar la mejor de sus ofertas. La tensión competitiva será mayor cuanto más ansiosamente compitan los oferentes entre sí. Sin embargo, no es probable que los oferentes estén dispuestos a competir fuertemente si la organización contratante convoca a un número excesivo de oferentes. Por ello es razonable que se considere a una organización con respecto al tiempo y los costes en lo que incurre el oferente para preparar las ofertas y en ese sentido limite el número mínimo de rondas necesario para una licitación exitosa.

Habrán ocasiones en las que la competencia por un contrato no será grande, por ejemplo si el servicio requerido conlleva una naturaleza técnica específica, por lo que existen menos proveedores en el campo relevante. En estos casos en que la competencia será limitada, es importante que la estrategia de licitación se centre en el riesgo de la relación calidad-precio y proponga acciones mitigadoras, que aseguren que la organización adquisidora consiga un buen precio.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 19

Calendario del proyecto

Directriz

La EFS debería identificar si el organismo auditado preparó un calendario creíble para el proyecto, que identificara puntos centrales según los cuales pudiera medirse el progreso del mismo, y puntos dentro del proceso en los cuales el organismo revisara que el proyecto siguiera siendo viable.

Razones para la directriz

Al planificar la adquisición, el organismo auditado debería haber actualizado el calendario del proyecto con respecto al trazado del negocio (directriz 14) para reflejar el calendario de licitación contenido en su estrategia de licitación (directriz 18). El calendario del proyecto resultará más global que el del ejercicio de licitación, ya que necesitará reflejar el trabajo detallado a realizar por el equipo del proyecto y el contratista antes de la adjudicación del contrato y del inicio de la realización del servicio. Cuando sea posible, este calendario debería contener indicadores según los cuales medir los progresos y señalar los distintos puntos en el calendario en el que el organismo auditado hará una pausa para revisar críticamente si vale la pena continuar con el proyecto.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 20

Comparación de costes y beneficios

Directriz

La EFS debería estudiar si el organismo auditado evaluó los costes y beneficios de la opción de financiamiento mixto frente a una opción de adquisición alternativa.

Razones para la directriz

La decisión de si un acuerdo de financiación pública/privada y de concesiones propuesto representa una buena oportunidad de calidad-precio se tomará de manera más informada si la organización adquisidora facilita información de un comparador de costes con el que puedan medirse los costes del acuerdo de financiación mixta y de concesiones.

Dos tipos típicos de comparadores de costes son un comparador del sector público y un modelo de lo que debería costar. El comparador del sector público suele modelarse como un cálculo de los costes de un medio alternativo de financiación pública para el desarrollo y funcionamiento del proyecto; esto se suele interpretar como cuánto costaría si se utilizasen los métodos de adquisición tradicionales y el activo resultante fuese entonces gestionado por la autoridad adquisidora. Un modelo de lo que debería costar suele implicar un cálculo independiente de los costes esperados del desarrollo de la misma solución técnica que proponga el oferente.

Además de una comparación de potencial, debería llevarse a cabo un análisis de los beneficios de utilizar distintas rutas de adquisición por parte del organismo auditado. Este análisis de los beneficios debería compararse en conjunción con las comparaciones de costes en la contribución a la decisión de si la mejor opción a tomar es una ruta de adquisición pública/privada. Resulta relativamente fácil manipular las cifras para obtener un resultado deseado. Los modelos complejos son también propensos al error. Por tanto, la EFS necesitará revisar la información de cualquiera de estas comparaciones en profundidad para establecer si son razonables los supuestos costes y beneficios de las distintas opciones de adquisición.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 21

Lista de oferentes

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado creó una lista exitosa de oferentes.

Razones para la directriz

La competencia es un tema fundamental para obtener una relación calidad-precio aceptable en estos acuerdos de concesiones y financiamiento mixto. Una de las condiciones claves para una competencia exitosa es una buena lista de firmas invitadas a ofertar. Una lista de este tipo no surge de la nada. Una organización adquisidora necesita activamente estimular el interés en el proyecto propuesto, publicitar el proceso de contratación de acuerdo con las normas correspondientes y facilitar toda la asistencia necesaria a los potenciales oferentes acerca de cómo hacer buenas ofertas. El contratante puede necesitar también asistir en el proceso a través del cual las firmas tomen conciencia de los intereses de cada uno y conformen consorcios. Todo esto debe hacerse por supuesto dentro de un marco legal.

Después de haber estimulado el interés del mercado, la organización contratante necesitará seleccionar, para su lista de oferentes, firmas que cuenten con buenas capacidades técnicas, administrativas y organizacionales. Sin estas capacidades, existen pocas probabilidades de que una firma sea capaz de suministrar los servicios requeridos en caso de que se le otorgue el contrato. Sin embargo, la organización procuradora debe también tener la intención de evaluar, a la hora de seleccionar su lista de oferentes, la intención y habilidad de una firma para presentar una oferta. La experiencia ha demostrado que las firmas que expresan interés y luego son invitadas a ofertar, a veces fallan en sus ofertas, resultando por ello, en una reducción del alcance de la competencia.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 22

Especificación de los requisitos

Directriz

La EFS debería considerar si el organismo auditado estableció una clara especificación de los requisitos.

Razones para la directriz

Otra condición para una exitosa licitación es la clara especificación de los requisitos de la organización contratante. Los oferentes no pueden enviar buenas ofertas a menos que conozcan con claridad lo que el cliente quiere. La falta de una clara especificación puede resultar en un limitado número de ofertas que respondan adecuadamente a los requisitos, y por lo tanto en una reducción del nivel de competencia. Sin embargo, la claridad en sí misma es insuficiente. Una especificación clara puede dar como resultado una relación calidad-precio pobre si no se establecen las necesidades reales de la organización contratante o si contiene detalles excesivos, particularmente detalles enfocados en entradas más que en salidas deseables o en resultados. El especificar métodos de la prestación de los servicios o gastos limita la innovación (directriz 6). Para determinar si la especificación es lo suficientemente clara, la EFS necesitará considerar si tiene que ver con las necesidades reales de la organización y si se basó lo suficiente en los resultados. Se necesitará prestar especial atención a la calidad del servicio requerida, según haya sido identificada, donde uno de los principales objetivos de ofrecer un servicio en concesión sea el de mejorar la calidad del mismo.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 23

Mantenimiento de la competencia

Directriz

La EFS debería identificar si el organismo auditado logró mantener con éxito la tensión competitiva hasta el otorgamiento del contrato y si gestionó las negociaciones con el oferente preferido de manera correcta.

Razones para la directriz

El mantenimiento de la tensión competitiva a lo largo del proceso de adquisición es un factor importante para obtener un buen contrato con una excelente relación calidad-precio, ya que ayuda a obtener las mejores ofertas de los oferentes. Existe cierto riesgo para la autoridad adquisidora de que los términos de un acuerdo puedan alterarse en detrimento suyo si sólo se negocia con un único proveedor y la tensión competitiva desaparece. La EFS debería, por ello, evaluar si el organismo auditado dio los pasos necesarios para asegurarse de mantener la tensión competitiva hasta el cierre del contrato.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 24

Revisiones regulares

Directriz

La EFS debería identificar si, durante la gestión, el organismo auditado revisó regularmente que el proyecto siguiera ofreciendo una relación calidad-precio aceptable.

Razones para la directriz

Es muy importante que una organización contratante no pierda de vista el propósito original de un proyecto durante el transcurso de las negociaciones, de modo que se evite desperdiciar el tiempo continuando con un proyecto que ya no resulta satisfactorio, incurriendo en costes innecesarios. Por esta razón, alguien no involucrado directamente con la negociación debería ser el responsable de considerar en tanto siguen su curso, si el resultado esperado es probablemente consistente con los objetivos originalmente establecidos. En muchos casos, se han contratado consultores externos para llevar a cabo esta supervisión, en otros casos lo han hecho auditorías internas.

Cualquier desvío significativo debería ser comunicado a los altos cargos de la organización contratante tan pronto como se establezca (o sea muy probable), y deberán tomar una decisión sobre si se cambia el objetivo o se suspende el acuerdo. La gerencia debe mantenerse, en cualquier caso, en contacto con el progreso de estos proyectos significativos.

La EFS debería por lo tanto examinar si después de la preparación del Trazado del caso empresarial (directiva 14) el equipo de proyecto del ente auditado revisó regularmente el mismo para identificar si todavía valía la pena y si en determinados puntos clave, el equipo de gestión superior se puso en contacto con el equipo de proyecto para asegurarse de ello.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 25

Presupuestos para los costes del proyecto

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado fijó y controló presupuestos sensatos para todos los costes del proyecto, incluyendo recursos internos y externos.

Razones para la directriz

La adquisición de un acuerdo de financiamiento público/privado y de concesión suele implicar grandes costes para la organización adquisidora. Se aplican los principios de control de costos. En consecuencia, el ente auditado debería haber establecido presupuestos para sus costes tan pronto como le fuera posible. Esto podría haber resultado difícil si el ente no tenía mayor experiencia en este tipo de proyectos y poco conocimiento del trabajo que involucra. Sin embargo, aunque puede resultar difícil establecer un presupuesto firme de los costes en el inicio del proceso, eso no es razón para no hacer un presupuesto inicial y revisarlo posteriormente cuando se conozca más el trabajo a realizar.

Los presupuestos deberían haber sido establecidos y controlados utilizando el sistema para cada proyecto y deberán incluir no sólo los gastos en materia de asesoría externa sino también en recursos de planta. Para los asesores externos es conveniente establecer presupuestos para las tareas individuales que tienen que desarrollar.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 26

Designación de consultores

Directriz

La EFS debería verificar que el organismo auditado haya designado consultores externos idóneos mediante un procedimiento competitivo.

Razones para la directriz

Los asesores externos de buena calidad pueden ser esenciales para la exitosa negociación de un acuerdo de concesiones o financiamiento mixto. La mejor manera de asegurar estos asesores es a través de la competencia, ya que uno puede entonces elegirlos entre una gama de firmas de buena calidad. El principio existente tras esta competencia es obtener asesores que ofrezcan una mejor relación calidad-precio. Estos no serán necesariamente los más baratos, aunque eso no significa que no haya necesidad de tensión competitiva sobre los honorarios que deseen cobrar. Por lo tanto, cuando se eligen asesores el ente auditado deberá haber tenido en cuenta no solo el precio, sino también la calidad potencial del asesoramiento. El organismo auditado también debería asegurarse de que cualquier asesor elegido no tenga ningún conflicto de intereses, es decir que no trabaje ni haya trabajado para una de las firmas participantes en el proyecto, o que, en caso de existir tales conflictos de intereses, se pongan en marcha los procesos apropiados para gestionar tales conflictos u otros percibidos. En caso de que el asesor sí que tenga alguna relación con los oferentes, éste debería rechazar la misión o poner en marcha las garantías apropiadas para asegurar que el equipo que trabaje para la organización adquisidora sea totalmente independiente y no tenga contacto alguno con el personal relacionado, tanto antes como en ese momento, con el trabajo con los oferentes.

Una vez elegidos, deberá supervisarse el rendimiento de los asesores para asegurar que proporcionen la calidad de asesoría requerida al coste presupuestado en su licitación.

Sección 3: Gestión del proyecto

Directriz 27

Administración de costes

Directriz

La EFS debería revisar la forma en que el organismo auditado vigiló y administró los costes del proyecto, incluyendo recursos internos y externos.

Razones para la directriz

El control de los costes consiste no sólo en establecer presupuestos (directriz 25), sino también en la supervisión regular de los mismos, incurridos frente a esos presupuestos. El ente auditado debería por lo tanto llevar adelante la supervisión de todos los costes, incluyendo los recursos externos e internos, y sólo incrementar los presupuestos debido a tareas adicionales bien definidas. El organismo debe también haber identificado claramente el trabajo que espera por parte de sus consultores, a cambio de sus honorarios. Una especificación poco clara o incompleta del ámbito del trabajo requerido por parte de un consultor puede dar como resultado la necesidad de un acuerdo contractual adicional y en el pago de honorarios adicionales.

Como parte de cualquier examen de la gestión de costes del proyecto, la EFS debería revisar la adecuación de las bases sobre las cuales remunera el ente auditado a sus asesores. El organismo debería haber elegido una forma de remuneración que incentivara a los asesores a cumplir con los objetivos del proyecto mientras controlan sus propios gastos. Al mismo tiempo, si se solicitó a los consultores externos que asesoraran en cuanto a los méritos y al método de proseguir con el proyecto, las bases remunerativas no deben crear conflictos de intereses o distorsionar la asesoría suministrada. Si a los asesores se les encargó llevar a cabo un volumen significativo de trabajo, la EFS deberá examinar si fueron presionados a ofrecer un descuento sobre sus honorarios normales.

Sección 4: Licitación

Directriz 28

Propuestas de los oferentes

Directriz

La EFS debería estudiar si se propuso una gama adecuada de soluciones a los oferentes.

Razones para la directriz

Una de las maneras más importantes para que la utilización del financiamiento mixto o concesiones mejore la relación calidad-precio recibida por el Sector Público, es a través de la obtención de innovaciones. Al examinar la efectividad del contrato, para la EFS tiene sentido ver hasta qué punto el organismo tuvo éxito en lograr soluciones innovadoras y diferentes al problema de la prestación del servicio que el mismo quiere, por parte de los oferentes. Si no existe una buena gama de soluciones, puede significar que las especificaciones del organismo auditado estaban expresadas en términos de entradas y esto restringió el encontrar innovaciones. La EFS debe por lo tanto evaluar si los oferentes sugirieron soluciones innovadoras en las áreas del diseño de objetivos, operación del servicio (directriz 29), financiamiento (directriz 30), variación de las especificaciones (directriz 31) y la transferencia de riesgo entre las partes de sector público y privado (directriz 32).

Sección 4: Licitación

Directriz 29

Evaluación del oferente

Directriz

La EFS debería identificar si el ente auditado llevó a cabo una evaluación extensa y variada de las ofertas.

Razones para la directriz

El siguiente paso después de la recepción de ofertas es su evaluación por parte del ente auditado. La evaluación de ofertas necesita tener en cuenta todos los aspectos relevantes financieros y no financieros de las propuestas de los oferentes, que podrían afectar de manera significativa la relación calidad-precio del acuerdo. Por lo tanto, el criterio para la evaluación no será solamente el precio o el precio sujeto al cumplimiento de las especificaciones técnicas del servicio. El ente auditado necesitará tener en cuenta cuestiones como el grado de riesgo asumido por los potenciales prestadores, el grado de innovación y la relación entre el precio y la calidad.

Debido a la complejidad de la evaluación, es altamente probable que se necesite un criterio informado. El ejercicio de este criterio debería, sin embargo, realizarse dentro de un marco de evaluación que asegure que el método de evaluación sea consistente con los objetivos del ente auditado para el proyecto y con aquello que se manifestó a los oferentes con respecto a los requerimientos. Para ser efectivo, el ente auditado debería haber establecido este marco en las primeras etapas del proceso de contratación (directriz 8).

Puede resultar sensato para el ente auditado, al comienzo del proceso de evaluación de las ofertas, evaluar cada uno de estos factores por separado, por ejemplo a través del uso, de manera pragmática y sin la mediación de burocracia innecesaria, de grupos de trabajo independientes, para examinar cada uno de los aspectos principales de la evaluación. Esto ayuda a evitar cualquier riesgo de que la evaluación inicial de los aspectos técnicos y de la calidad del servicio pudiera indebidamente desviarse por conocimiento de los precios propuestos.

Sección 4: Licitación

Directriz 30

Elección del oferente

Directriz

La EFS debería analizar la forma en que el organismo auditado examinó los resultados de las evaluaciones, a efectos de seleccionar la oferta que asegurara el mejor valor.

Razones para la directriz

Es probable que la elección final del oferente ganador resulte de las relaciones precio-calidad propuestas por los oferentes. Bajo esas circunstancias, la conclusión de los análisis independientes de los aspectos de las ofertas recibidas (directriz 33 a 36), necesita concentrarse en una clasificación exhaustiva. Al hacer esto, la organización contratante podrá examinar estas relaciones explícitamente en la evaluación final de las ofertas teniendo en cuenta factores financieros y no financieros y buscando identificar la oferta que ofreció la mejor combinación de estos factores.

En el supuesto caso de que se reciba una sola oferta, será imposible crear tal clasificación. No obstante, es una buena práctica en los casos en que hay una sola oferta evaluarla frente a un marco de evaluación que estime su calidad. La situación habrá pasado directamente de una invitación a presentar una oferta a negociaciones con un solo oferente. En consecuencia, se aplicará la directriz 31.

Para la organización adquisidora es importante poner en práctica un sistema de puntuación sólido que establezca la clasificación de las ofertas. Sin embargo, deberían evitar seguir mecánicamente un esquema matemático de ponderación, ya que es poco probable que este tipo de esquema de evaluación pueda representar el valor de las diferentes ofertas en un campo tan complejo como el de las concesiones y proyectos mixtos. Un esquema de evaluación de este tipo no debería ser utilizado como sustituto del necesario ejercicio del juicio informado cuando se busca abordar la relación entre precio y calidad. Las organizaciones deberían estar preparadas para ser flexibles y abiertas a las alternativas y a las propuestas innovadoras. Por ejemplo, deben tener cuidado en no excluir ideas innovadoras de los oferentes por condiciones tales como mecanismos de pago. A pesar de las advertencias, los esquemas de evaluación brevemente descritos antes pueden proveer una útil disciplina para asegurar que el contrato no sea otorgado solamente basándose en el coste, sino que se lleve a cabo con el oferente que ofrezca una mejor relación calidad-precio, esto es, la mejor combinación de precio y de calidad de servicio y transferencia de riesgo que mejor satisfaga sus necesidades.

Ya que la evaluación final de las ofertas es una fase fundamental del ejercicio de contratación, la EFS debería preocuparse por ver si el ente auditado seleccionó el mejor acuerdo posible utilizando consistentemente un criterio aplicable de evaluación.

Sección 5: El contrato adecuado

Directriz 31

Cambios durante las negociaciones con el oferente seleccionado

Directriz

La EFS debería revisar si existe algún cambio y, de ser así, cómo minimizó el organismo auditado los cambios en términos del acuerdo durante las negociaciones con el oferente ganador.

Razones para la directriz

Debido a la complejidad de los acuerdos de financiamiento mixto y concesiones, los oferentes a menudo no pueden realizar ofertas que sean incondicionales; como resultado, se producen largos períodos de negociación exclusiva con el oferente preferido.

Durante este período es casi inevitable el debilitamiento de la tensión competitiva. A menos que la organización contratante pueda mantener un cuidadoso control sobre las concesiones al oferente preferido, existe un alto riesgo de que los términos del acuerdo cambien de manera desfavorable al contratante. Lo ideal es que estas negociaciones exclusivas se remitan específicamente a los términos detallados del acuerdo, dado que los asuntos relativos a los fundamentos de estos términos deben haber sido convenidos, previamente a la selección del oferente preferido. Sin embargo, los términos del acuerdo suelen empeorar, en detrimento del contratante, cuando existen importantes fundamentos que aún no han sido convenidos al momento de la etapa de selección. Por ejemplo, en un proyecto de una flota automotriz, las negociaciones con el oferente preferido comenzaron antes de que se identificara un resultado claramente superior en términos de riesgo y rendimiento. La EFS debería, por tanto, examinar cómo gestionó el organismo auditado esta fase de adquisición para asegurar que se minimizaran las concesiones al oferente preferido.

Sección 5: El contrato adecuado

Directriz 32

Logro de los objetivos

Directriz

La EFS debería examinar si el acuerdo satisface los objetivos originales del proyecto, o si se ajusta a las últimas circunstancias en caso de que dichos objetivos hubiesen sufrido modificaciones durante la gestión. En el último caso, la EFS debería examinar la significación de cualquiera de esos cambios.

Razones para la directriz

Un requerimiento clave de cualquier proyecto es que éste haga lo que se pretende de él. Sin embargo, es posible que un acuerdo en el que se haya otorgado el contrato no cumpla con los objetivos del organismo auditado, y que por tanto no ofrezca una relación calidad-precio. Esto puede ocurrir porque el proyecto mixto o de concesión a menudo resulta demasiado complicado y tarda muchos meses en ser negociado. En consecuencia, existe el riesgo de que el organismo auditado pierda de vista sus objetivos originales. Alternativamente, los objetivos pudieron haber cambiado durante este tiempo. También puede suceder que los términos necesarios para obtener los objetivos no estén disponibles en el mercado.

Para evitar continuar con un acuerdo que probablemente no satisfará sus objetivos, la gestión superior del ente auditado debería haber revisado a intervalos regulares durante la contratación si el acuerdo valía la pena (directriz 24). Es especialmente importante que hayan asumido esta revisión antes de firmar el contrato, ya que el ente auditado no podrá salirse fácilmente del acuerdo después de este punto. La EFS debería por lo tanto verificar que, inmediatamente antes de la firma del contrato, la gestión superior del ente auditado haya revisado el acuerdo negociado para asegurar que satisfará sus objetivos, ya sea aquéllos establecidos originalmente o los últimos si estos hubieran sido modificados. La EFS debería también comprobar que, inmediatamente después de la firma del contrato, la gestión superior del organismo auditado revisara el acuerdo negociado, con el fin de asegurarse de que cumpliera sus objetivos, tanto los auditados originalmente como los últimos, si éstos han sido modificados. La revisión también debería haber tenido en cuenta cualquier cambio de política que pudiera ocurrir en un futuro previsible. La EFS puede entonces asegurarse, gracias al examen de esta revisión, de que el acuerdo firmado cumpla con los objetivos del organismo auditado.

Un ente auditado debería ser precavido con respecto al cambio de sus objetivos de una forma que pudiera ser considerada por los potenciales oferentes como inconstante, ya que esto reduciría las posibilidades futuras del sector público de obtener acuerdos de financiamiento público/privado y de concesión. Si por lo tanto el ente auditado

cambiara sus objetivos durante la contratación, la EFS debería verificar si el ente aceptó los consejos apropiados y examinó si podía surgir cualquier problema legal a partir de dicho cambio, por ejemplo el riesgo de desafíos legales por parte de los oferentes.

Sección 5: El contrato adecuado

Directriz 33

Evaluación de alternativas

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado confirmó que el acuerdo propuesto ofreció una relación calidad-precio adecuada, en comparación con otras alternativas razonables, antes de la adjudicación del contrato.

Razones para la directriz

Para establecer un acuerdo de financiamiento mixto que ofrezca una relación calidad-precio adecuada, se requiere necesariamente que la organización contratante se asegure de que es mejor que las otras opciones. Para ello, necesitará llevar a cabo una comparación sistemática, global y exhaustiva en las fases claves de la adquisición (tal como se menciona en las directrices 14 y 20). Debería realizarse una comprobación final de este tipo antes de firmar el contrato con el oferente preferido.

La autoridad adquisidora debería confirmar que el contrato propuesto que desea firmar refleje un acuerdo que establezca sus objetivos para el proyecto, obtenga un buen precio de acuerdo con la calidad de los servicios y activos que se faciliten y refleje una asignación del riesgo entre los sectores público y privado.

Sección 5: El contrato adecuado

Directriz 34

Asegurar la prestación del servicio

Directriz

La EFS debería revisar que las disposiciones contractuales en áreas tales como la medición del rendimiento y la remuneración del proveedor, sean las adecuadas para asegurar la prestación del servicio requerido.

Razones para la directriz

Si lo que se desea es que un contrato asegure la prestación del servicio requerido, las disposiciones para supervisar el contrato y la gestión del contratista serán cruciales. La EFS debería por lo tanto evaluar la adecuación de los planes del ente auditado al respecto. La EFS necesitará también revisar las provisiones en el contrato firmado en materia de finalización y transferencia, los derechos del organismo auditado para acceder a los registros del contratista, y el régimen de pago, para evaluar si el contratista tiene suficientes incentivos y el ente auditado salvaguardas adecuadas para asegurar que el servicio sea prestado de acuerdo a estándares requeridos. Cuando el contrato estipule que el sector público comparta los ingresos excedentes que surgen de las operaciones del proyecto por parte del sector privado, la EFS necesitará examinar el mecanismo para identificar y dar cuenta de tal excedente. La EFS debería también evaluar las provisiones contractuales para manejar cambios en los requisitos del ente auditado y otras variaciones en el precio del contrato como indexación y evaluación de mercado. Estas provisiones deberían incluir procedimientos adecuados para resolver disputas acerca del precio y cualquier otro aspecto de los cambios propuestos.

Sección 5: El contrato adecuado

Directriz 35

Confirmación de la capacidad de financiación

Directriz

La EFS debería identificar si existen fuentes para obtener los fondos necesarios para la implementación del proyecto y para los sucesivos pagos estipulados en el contrato

Razones para la directriz

Los acuerdos de financiamiento mixto y concesiones representan una obligación contractual por parte de una organización procuradora, de pagar por servicios prestados. Como tal, estos acuerdos reducen la futura flexibilidad de la organización para gestionar sus gastos. De ahí que sería irresponsable para la organización entrar en un acuerdo de esta naturaleza sin verificar que tendrá acceso a los fondos requeridos para cumplir con sus pagos. Esta verificación debería cubrir costes de capital que puedan surgir a corto plazo y obligaciones a largo plazo para pagar a los socios del sector privado. Igualmente debería realizarse una comprobación del impacto, si lo hubiera, del acuerdo sobre la disponibilidad de fondos para otros proyectos.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 36

¿Es el activo adecuado para el propósito?

Directriz

La EFS debería revisar si el organismo auditado evaluó si cualquier activo requerido como parte del acuerdo se facilitó con el estándar de calidad adecuado, y por tanto se adecuó a los propósitos empresariales del organismo auditado.

Razones para la directriz

El suministro de un activo fijo por el posterior servicio resulta esencial para la mayoría de proyectos de asociación mixtos. Por ello, uno de los requisitos clave para el éxito de estos proyectos es que el sector privado ofrezca y mantenga un activo de elevada calidad a lo largo de la duración del contrato.

Generalmente, en asociaciones mixtas, el ente estatal transfiere los riesgos asociados con la entrega tardía del activo, el incumplimiento de los estándares de calidad relevantes y cualquier aumento en el coste de la construcción al sector privado. Por ello, el valor clave para los asuntos económicos que la EFS debería considerar al examinar el resultado de la construcción del valor es si, de hecho, el activo se entregó a tiempo, y si se cumplió la calidad apropiada a las especificaciones relevantes del contrato. En los casos en que hubo aumentos en los costes de construcción transferidos de vuelta al organismo auditado, la EFS debería evaluar si el aumento de estos pagos estaba justificado; por ejemplo, el organismo auditado podría haber exigido cambios en el diseño de un valor, que en consecuencia exigiera un aumento del coste para el contratista del sector privado.

Una vez en marcha la realización del servicio, por ejemplo, si una carretera está abierta al tráfico, o un hospital abierto a los pacientes, la EFS debería buscar pruebas de que el organismo auditado esté asegurando que la empresa del sector privado mantenga el activo a la altura de los estándares exigidos en el contrato.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 37

El suministro del servicio está a la altura de los requisitos del negocio

Directriz

La EFS debería revisar si los servicios exigidos como parte del contrato se están llevando a cabo según los estándares de calidad adecuados, y si permanecen alineados con las necesidades empresariales del organismo auditado.

Razones para la directriz

Un determinante clave de si un acuerdo de financiación pública/privada está facilitando una buena relación calidad-precio es que la autoridad adquisidora esté recibiendo unos servicios del proyecto que cumplan con sus necesidades empresariales.

Al comienzo de la realización del servicio por parte del sector privado, los aspectos clave que la EFS debería comprobar son si se llevan a cabo los servicios y si el pago sigue las estipulaciones de las provisiones del contrato. Por tanto, la EFS necesita estar segura de que la información referente al rendimiento de los servicios y al cálculo de los pagos, a menudo en términos con el sistema de medición del rendimiento (PMS), refleja con precisión todos los servicios exigidos con arreglo al contrato y al rendimiento del contratista.

Dado que los acuerdos de financiamiento público/privado pueden implicar el suministro de servicios durante períodos de tiempo extensos (es común que se trate de 30 años o más), el organismo auditado necesitará asegurarse de revisar periódicamente los servicios exigidos en el contrato, determinando si éstos son todavía relevantes con respecto a las necesidades empresariales del momento, y negociando cambios en los casos en que sea aplicable. Por ello, la EFS debería confirmar si el organismo auditado está llevando a cabo dichos análisis.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 38

El acuerdo sigue manteniendo una buena relación calidad-precio

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado revisa periódicamente el progreso del acuerdo de financiamiento mixto y si evalúa que éste siga manteniendo una buena relación calidad-precio.

Razones para la directriz

El ente auditado debería revisar periódicamente el progreso del proyecto por dos razones principales: para evaluar si el acuerdo sigue facilitando una relación calidad-precio continua; y para saber si la ruta de financiación pública/privada está produciendo verdaderamente resultados mejores que los de las rutas de adquisición alternativas. Como parte del trabajo referente a la razón anterior, la EFS debería confirmar que se mantenga la capacidad de financiación del acuerdo, que los accionistas estén satisfechos con el progreso del proyecto, que el resultado deseado se materialice y que, cuando el rendimiento sea bajo, se realice una evaluación de seguimiento del acuerdo. La evaluación que resuelva si las rutas de financiamiento público/privado producen unos resultados mejores que los de las alternativas debería estar realizada por el organismo auditado, de manera que obtenga una base de pruebas sobre qué vías de adquisición y entrega funcionan mejor.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 39

Se mantienen unas estructuras de relación y gobierno adecuadas

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado dispone de las estructuras de gobierno adecuadas para el proyecto y si mantiene una buena relación con el/los contratista(s).

Razones para la directriz

Las estructuras de gobierno resultan clave para la responsabilidad de las partes implicadas y por tanto tienen una gran influencia sobre la eficacia del acuerdo. Una buena relación entre las partes favorece que éstas alcancen sus objetivos.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 40

Se cuenta con un buen equipo de gestión del contrato

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado mantiene un equipo experimentado y bien informado para gestionar el contrato de financiamiento mixto.

Razones para la directriz

Independientemente de la potencial relación calidad-precio de un acuerdo de financiación mixta cuando éste se firme, la posterior mala gestión del contrato puede acarrear un incremento de los costes, en recursos desperdiciados, en el perjuicio del rendimiento y en una potencial crítica por parte de los accionistas. La EFS debe por tanto examinar si el organismo auditado estableció un equipo que contara con los suficientes recursos y con la suficiente capacidad como para administrar inteligentemente el contrato. El organismo auditado debería comprender qué equipo está proporcionando el sector privado e igualar dichas responsabilidades. El equipo establecido por el organismo auditado necesita contar con una comprensión del contrato y su contexto, una comprensión de la empresa y de sus objetivos y fuertes habilidades de negociación.

El organismo auditado debe haber preservado dicha capacidad del equipo durante todo el contrato y haber examinado regularmente su rendimiento en la administración del mismo, así como haber evaluado nuevamente la relación calidad-precio ofrecida por el contrato. La EFS debe buscar evidencias de que el organismo auditado, como resultado de las enseñanzas identificadas en dichas revisiones, haya intentado efectuar mejoras en los contratos existentes y posteriores, en los casos en que hubiese sido posible.

La confusión en cuanto a las responsabilidades que le corresponden a cada uno también puede provocar una administración ineficaz del contrato. La EFS debe, por tanto, revisar si los roles y responsabilidades para la administración del contrato, y los procedimientos a seguir, fueron claramente definidos. Sin embargo, la correcta aplicación de los procedimientos y el acatamiento de las responsabilidades acordadas no serán, por sí mismas, suficientes para garantizar la relación calidad-precio. El cumplimiento de los requisitos contractuales dependerá también de los individuos implicados. La gestión de la relación entre el organismo auditado y el contratante también necesitará ser examinada por la EFS.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 41

Se mantiene la asignación apropiada del riesgo

Directriz

La EFS debería examinar si la asignación del riesgo entre las partes públicas y privadas sigue siendo óptima durante la vida del proyecto.

Razones para la directriz

La asignación de un riesgo concreto a la parte que mejor pueda gestionarlo es un punto fundamental para obtener una buena relación calidad-precio en un proyecto de financiamiento mixto. La asignación apropiada y la gestión exitosa del riesgo deben, por tanto, mantenerse durante el ciclo de vida del proyecto. Por esa razón, la EFS debería evaluar si la asignación del riesgo sigue siendo óptima y si el organismo auditado está gestionando en condiciones cualquier riesgo existente.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 42

El tratamiento contable es apropiado

Directriz

La EFS debería revisar el tratamiento contable para el activo entregado con arreglo al acuerdo de financiamiento mixto, además de evaluar si acata la normativa y guía contable.

Razones para la directriz

Una vez el proyecto está operativo, la transferencia verdadera del riesgo podría diferir de la prevista inicialmente cuando se desarrolló el proyecto. Cualquier cambio en la transferencia del riesgo podría afectar a la evaluación de cómo se dé cuentas del activo en la contabilidad del organismo auditado. Por ello, la EFS debería confirmar, en los casos en que sea relevante, si los auditores externos del organismo auditado (o la EFS en sí misma) han evaluado nuevamente los riesgos y recompensas asociados con el activo, una vez éste sea totalmente operativo y si éstos respetan el tratamiento contable relevante.

De igual forma, la EFS debería confirmar, en los casos en que hayan cambiado los estándares y la guía contables para los proyectos desarrollados conforme a una asociación mixta, que el organismo auditado haya corregido en consecuencia su tratamiento contable.

Sección 6: La fase operativa

Directriz 43

Administración del vencimiento del contrato

Directriz

La EFS debería examinar si el organismo auditado planificó y administró, de manera eficaz, su salida del contrato a su terminación.

Razones para la directriz

El riesgo final para la relación calidad-precio llega en el momento del fin del contrato, donde una mala administración podría afectar adversamente la relación calidad-precio de cualquier acuerdo posterior para el suministro de servicios en que se involucrara el organismo auditado. Es importante, por lo tanto, que el organismo auditado lleve a cabo una planificación adecuada para el final del contrato, a fin de que pueda tomar decisiones fundadas sobre las opciones de las que dispone a la hora de concluir el contrato y, posteriormente, gestionar su salida de manera apropiada.

La EFS debería, por tanto, evaluar si el organismo auditado ha identificado cómo se realizarán los servicios una vez que finalice el contrato, qué riesgos asociados con cualquier traspaso de la entrega de servicios podrían materializarse y qué planes tiene para la gestión de dichos riesgos.

Glosario

Término	Definición
Accionista	Toda persona, grupo, ente u organización implicados en o afectado por el acuerdo de financiamiento mixto y de concesión propuesto, y que por tanto tiene cierto interés en que tenga éxito.
Adquisición tradicional	Un contrato en el que el cliente sencillamente paga al contratista para la provisión de un activo. Tales activos suelen pagarse por completo a su finalización. El mantenimiento de estos bienes se trata en diferentes contratos, mientras que su operación sigue estando bajo la responsabilidad del sector público.
Asignación del riesgo	El contrato entre las partes con respecto a un acuerdo o concesión mixto que define qué partes o parte es responsable de las consecuencias financieras o de otro tipo en relación con el evento en proceso, minimizando el riesgo de que se produzca un evento adverso, y en tal caso, mitigando el impacto de dicho evento.
Calidad-precio	El logro de la combinación de coste durante toda la vida de un proyecto y la calidad que mejor satisfaga los requisitos de la organización
Caso empresarial	Documento que destaca una propuesta específica, que cubre sus aspectos positivos y negativos, y que proporciona un argumento concluyente sobre cómo y por qué debería ponerse en marcha la propuesta.
Comparador del Sector Público	Un cálculo de lo que costaría el proyecto si se utilizaran métodos de adquisición tradicionales. Se utiliza para ayudar a determinar si la financiación privada ofrece una mejor relación calidad-precio que la adquisición tradicional.
Conflicto de intereses	Situación en la que cierta persona u organización actúa en calidad doble, cuyos objetivos o intereses están opuestos. Este término también podría utilizarse para describir cualquier oportunidad en la que alguien abusa de su posición y autoridad en beneficio propio.
Estructuras de gobierno	El sistema de supervisión utilizado para permitir la gestión del mantenimiento de control durante el proyecto, incluyendo la asignación de responsabilidades de gestión y los procesos y sistemas para informar al equipo de gestión.
Fase operativa	Periodo posterior a la firma del contrato, durante el cual el operador del sector privado facilita los bienes/servicios tal como estipule el contrato, es decir, durante la vida del contrato.
Marco de evaluación	Conjunto predefinido de criterios que engloben los objetivos del proyecto, utilizado para asegurar la consistencia al evaluar las ofertas recibidas después, durante el proceso de licitación.
Modelo de costes debidos	Un cálculo independiente de los costes en los que se espera incurrir por la realización de la misma solución técnica que

	proponga el oferente.
Modelo Financiero	Herramientas analíticas (como hojas de cálculo) diseñadas para mostrar el producto financiero de un conjunto particular de costes estimados, ingresos y cargos fijos y de capital por la prestación de un servicio por un plazo dado.
Nivel de riesgo	Una estimación de la importancia de los riesgos a asumir por una parte. Combina el impacto de probabilidad de un riesgo dado con el impacto de dicho riesgo.
Oferente preferido	Oferente seleccionado por la organización adquisidora como parte con la que desean firmar un contrato, sujeto a la finalización de las negociaciones y disposiciones legales. En fases posteriores del proceso de licitación, es posible que la organización adquisidora pase a negociaciones exclusivas con el oferente preferido.
Prestación	En el contexto de estas directrices, se trata de una indicación de las posibles formas de llevar a cabo un servicio, antes de que se otorgue el contrato. Después del otorgamiento del contrato, se refiere a las condiciones acordadas.
Proceso de licitación	La realización del anuncio, y posterior recepción y evaluación de ofertas de diferentes empresas del sector privado para operar los servicios incluidos en un acuerdo de financiamiento mixto y de concesión, con vistas a alcanzar la mejor relación calidad-precio.
Sistema de medición del rendimiento	Proceso por el que la autoridad adquisidora evalúa hasta qué punto cumple el operador del sector privado con los requisitos del contrato, por medio de la medición del rendimiento frente a los estándares predefinidos y establecidos para todos los aspectos relevantes del acuerdo.
Estrategia de licitación	Plan detallado que especifica cómo realizar un proceso de licitación para conseguir el mejor resultado posible. Éste incluirá el número de rondas y oferentes implicados, un calendario y un plan para la comunicación óptima con los oferentes.
Tensión competitiva	Situación en la que los competidores se ven forzados a realizar sus ofertas de bienes/servicios de manera atractiva a para la organización adquisidora, de manera que no pierdan su puesto frente a los competidores, logrando con ello un mejor acuerdo para el adquisidor.
Transferencia del riesgo	El paso de un riesgo soportado por una organización adquisidora a un proveedor de servicios del sector privado.
Variación en un contrato	Un acuerdo entre todas las partes de un contrato para alterar alguna de las condiciones especificadas en el contrato original, y cuyos cambios se aplicarán al contrato original.