

DOI: <https://doi.org/10.15517/rce.v40i2.46746>

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE RIESGOS ASOCIADOS A LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

RISK ANALYSIS METHODOLOGY ASSOCIATED TO PUBLIC PROCUREMENT PROCESSES

Kacerine Carranza Alvarado¹
Raúl Fernández Vásquez²

Recibido: 26/04/2021

Aprobado: 31/08/2022

RESUMEN

Como en toda actividad humana, la contratación administrativa o contratación pública tiene riesgos asociados que, de acuerdo con la legislación vigente en Costa Rica, deben ser administrados adecuadamente para establecer una seguridad razonable en cada proceso de compra, sin embargo, no es una práctica común. En este artículo se plantea una metodología para el análisis de riesgos en compras públicas que se divide en dos partes: un análisis general de los riesgos asociados al proceso de contratación que se propone se desarrolle una vez al año y una metodología más simple y práctica para el análisis y gestión de riesgos en cada proceso de contratación. Finalmente, se expone un ejemplo de uso de la metodología en procesos de contratación, donde se muestra la practicidad y aplicabilidad tanto para la adquisición de bienes como para la contratación de servicios.

PALABRAS CLAVE: ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, COMPRAS PÚBLICAS, CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, CONTRATACIÓN PÚBLICA, SEGURIDAD RAZONABLE, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PRINCIPIOS EN COMPRAS, PLANIFICACIÓN CONTRACTUAL

CLASIFICACIÓN JEL: H57, H83.

ABSTRACT

As in all human activity, public contracting has risks associated that, according to the current Costa Rican legislation, must be properly managed to establish security on each

1 Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A., Área Normativa Regulatoria; Código postal: 10026-1000; San José, Costa Rica; kcarranza@cnfl.go.cr

2 Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A., Área Planificación del Sistema de Distribución; Código postal: 10026-1000; San José, Costa Rica; rfernandez@cnfl.go.cr

purchase process, however, it is not a common practice. This article proposes a methodology for risk analysis in public procurement that is divided into two parts: the first one includes a general analysis of the risks associated with the contracting process that is proposed to be developed once a year. The second part shows a simpler and more practical methodology for risk analysis and management on each contracting process. Finally, an example of how to use this methodology is presented in order to show how practical and applicable it is on both goods and services procurement process.

KEYWORDS: RISK MANAGEMENT, PUBLIC PROCUREMENT, ADMINISTRATIVE CONTRACTING, REASONABLE ASSURANCES, PUBLIC ADMINISTRATION, PROCUREMENT PRINCIPLES, PROCUREMENT PLANNING

JEL CLASSIFICATION: H57, H83.

I. INTRODUCCIÓN

A grandes rasgos, el riesgo es la posibilidad de que se produzca un evento que provoque que algo no salga como se esperaba, por lo que es naturalmente analizado por el ser humano desde que es un ser racional y analítico.

La Ley General de Control Interno (2002), establece en su artículo 7 que se debe contar con un sistema de control interno, el cual deberá proporcionar seguridad en la consecución de garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. Los artículos 13 y 14 de esa misma ley, indican que se debe administrar un nivel de riesgo determinado, orientado al logro de los resultados y a la medición del desempeño mediante la identificación y análisis de los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales.

Sin embargo, el análisis de riesgos en los procesos de adquisición no es una práctica común en Costa Rica, probablemente debido a que no se considere un proceso estratégico en las organizaciones, a la falta de conocimiento de la aplicabilidad de las leyes en esta materia o a una deficiente capacidad de ejecución de estos análisis.

Los procesos de adquisición, como eje principal de la contratación administrativa, forman parte integral de la gestión en la Administración Pública. Un manejo adecuado de los riesgos en los procesos de adquisición permite proporcionar un mayor nivel de certeza y conocimiento para la toma de decisiones, mejorar la planeación de contingencias en adquisiciones, incrementar el grado de confianza entre las partes del proceso, asegurar la continuidad del servicio público y reducir la posibilidad de litigios y actos de corrupción entre otros.

Este artículo analiza bajo un enfoque cualitativo los principios aplicables a las compras públicas en Costa Rica y el mundo, así como los principales riesgos asociados a estos procesos. A partir de una recopilación de distintos autores, se establece una lista de los riesgos más comunes en cada una de las etapas del ciclo de contratación.

Finalmente se plantea una metodología simplificada para el análisis de riesgos en los procesos de contratación que permite administrar los riesgos en concordancia con la legislación vigente en Costa Rica.

II. PRINCIPIOS EN COMPRAS PÚBLICAS

Según la Ley General de la Administración Pública (1978), los principios son una norma no escrita que se utilizan para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpreten, integren o delimiten (artículo

7). De esta manera, los principios que se asocian a los procesos de contratación son fundamentales para cualquier análisis que se desarrolle en esta materia.

A continuación, se muestran los principios que rigen las compras públicas de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los utilizados en América Latina y el Caribe y los aplicados en Costa Rica.

Principios de compras públicas según la OCDE

La OCDE señala que la contratación pública representó para el 2016, un 12% del producto interno bruto (PIB) de los países miembros, por lo que es un tema que adquiere relevancia debido a la gran inversión que se realiza, lo que hace necesario que estas labores se ejecuten con la mayor eficiencia y transparencia posible.

Por lo anterior la OCDE emitió una recomendación sobre principios para la contratación pública cuyo fin es que ésta se aborde desde un enfoque integral y estratégico, así como ser una referencia en la modernización de los sistemas de contratación, asimismo tiene como alcance a todos los niveles del gobierno e instituciones públicas (OCDE, 2015).

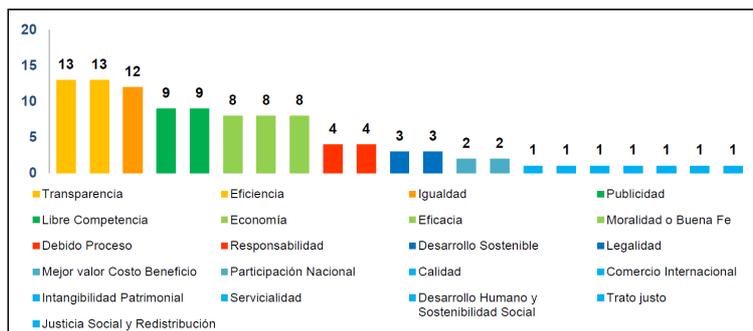
Los 12 principios que recomienda la OCDE a los países miembros y no miembros son: transparencia, integridad, acceso, balance, participación, eficiencia, contratación electrónica, capacidad, evaluación, administración de riesgos, rendición de cuentas e integración.

Como se aprecia, la OCDE realiza la administración de riesgos desde los principios aplicables a las compras públicas.

Principios de contratación administrativa en América Latina y el Caribe

En el 2016 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó el estudio normativo comparativo “Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID” (Benavides et al., 2016) el cual comprende un análisis comparativo de los regímenes normativos de compras públicas de una muestra de 12 países de la región: Guyana, Jamaica, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú. En la figura 1 se muestran los principios utilizados en los 12 países indicados y las políticas del BID.

FIGURA 1
PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS COMPRAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA



Fuente: (Benavides et al., 2016, p. 6)

Cabe destacar que solo en 7 de los países de la muestra, los principios de contratación se establecen a nivel constitucional, en los demás, tienen un nivel de ley o normativo (caso de Costa Rica), sin embargo, solo en Bolivia, Honduras, Jamaica y Costa Rica se definen los principios junto con su contenido y alcance. En los demás países el desarrollo de los principios se encuentra en distintas normas del régimen de compras públicas. En ninguno de los países se considera la administración de riesgos como uno de los principios aplicables.

Principios de contratación administrativa en Costa Rica

La contratación administrativa, también conocida como compras públicas o compras gubernamentales, tiene fundamento en artículo 182 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente, 1949), esto implica que los principios que rigen la contratación administrativa tienen rango constitucional.

La regulación actual en materia de contratación administrativa se estableció mediante la Ley de Contratación Administrativa (1995), la cual señala los principios que rigen la actividad en los artículos 4 al 6 estableciendo además el contenido esencial.

El artículo 4 establece los principios de eficiencia y eficacia asociados a la afirmación de que, sin perjuicio de cumplir con los procedimientos que corresponda, se le debe dar la mayor importancia al fin último de la contratación que es el interés público y se debe procurar siempre que los fines se alcancen con la menor inversión de recursos posible (no necesariamente menor costo).

El artículo 5 por su parte, establece los principios de igualdad y libre competencia, el primero establece que a todos los participantes se les debe tratar de la misma manera durante todo el proceso concursal y el segundo señala que no se debe negar el acceso a la participación a ningún interesado buscando la mayor cantidad de oferentes sin obstáculos técnicos, financieros o legales de manera que se garantice la competencia efectiva y que la administración tenga la mayor cantidad de ofertas de donde elegir para satisfacer sus necesidades.

Finalmente, el artículo 6 agrega el principio de publicidad, implicando que se deben publicar los procesos de contratación no solo en sus etapas iniciales para procurar el cumplimiento del principio de libre competencia, sino que también establece que el acceso a la información de los procesos de contratación es público y en todo momento se debe facilitar una copia del expediente a quien lo solicite. Cabe mencionar que el Sistema de Compras Públicas (SICOP) es la plataforma de compras públicas del Estado y ahí se les da publicidad a todos los procedimientos.

Por otra parte, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (2006), en su artículo 2 establece los principios que regirán la actividad contractual. Además de los 5 principios establecidos en la ley 7494, este Reglamento agrega los principios de buena fe e intangibilidad patrimonial.

El 31 de mayo del 2021 se publicó la Ley General de Contratación Pública (2021), la cual deroga la Ley de Contratación Administrativa (1995) y su reglamento a partir del 1 de diciembre del 2022. Esta ley establece en su artículo 8 los principios generales: integridad (asociado con valores éticos como la buena fe), transparencia (asociado con el libre acceso a la información), eficacia y eficiencia, igualdad y libre concurrencia e intangibilidad patrimonial; con respecto a la legislación vigente, se agregan los principios de valor por el dinero, sostenibilidad social y ambiental, vigencia tecnológica y mutabilidad del contrato.

Como se mencionó, los principios de contratación administrativa tienen rango constitucional. En la resolución 998-98 del 16 de febrero de 1998 de la Sala Constitucional se retoman estos principios. Esta resolución establece los tres principios esenciales que reconoce el Derecho Público: libre concurrencia, igualdad de oportunidades y la publicidad. Sin embargo, ese mismo voto establece que:

...debe entenderse que del artículo 182 de la Constitución Política se derivan todos los principios y parámetros constitucionales que rigen la actividad contractual del Estado. (Sala Constitucional, 1998).

Señala además esa resolución que algunos (dejando espacio a que se agreguen más) de los principios son: libre competencia, igualdad, publicidad, legalidad o transparencia de los procedimientos, seguridad jurídica, formalismo de los procedimientos licitatorios, equilibrio de intereses, buena fe, intangibilidad patrimonial y control de los procedimientos.

III. PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y SUS RIESGOS ASOCIADOS

Los riesgos están presentes en toda actividad humana y se asocian a la multiplicidad de factores que los afectan. A continuación, se muestra el concepto de riesgo, el estado actual en Costa Rica y una compilación de los riesgos más comunes en procesos de contratación pública.

El concepto de riesgo

De acuerdo con el Instituto de Auditores Internos, el riesgo se define como “la posibilidad que ocurra un acontecimiento que podría tener un impacto en el logro de los objetivos. El riesgo se mide en términos de impacto y probabilidad” (Chartered Institute of Internal Auditors, 2019, p. 1).

Si bien muchos de los riesgos no pueden ser controlados por el hombre (por ejemplo, desastres naturales), pueden ser valorados y gestionados de manera que, en caso de que se presenten, los impactos sean los menores posibles. A esta preparación se le llama gestión de riesgos y es una materia ampliamente estudiada y desarrollada que se enfoca en el manejo de la incertidumbre de que un evento se presente y sus consecuencias.

De acuerdo con la Contraloría General de la República (2011), la gestión de riesgos es un proceso que comprende la identificación, análisis, evaluación, administración y revisión de los riesgos, los cuales tienen dos elementos principales:

- El evento o suceso, el cual puede responder a causas internas o externas.
- La consecuencia que tendría dicho evento o suceso en los objetivos que se buscan.

Ahora bien, en procesos de contratación Cisneros (2016) define el riesgo como “la posibilidad de que se produzca un evento que impida el cumplimiento de los principios de transparencia, eficiencia y efectividad de la contratación” (Cisneros, 2016, p. 1). De esta manera, este autor relaciona directamente el cumplimiento de los principios que apliquen a los procesos de contratación con la definición de riesgo.

Legislación vigente para compras públicas en Costa Rica

La Ley 7494 establece en el inciso a) del artículo 42 la seguridad razonable como parte de los procesos de adquisición:

...Para tomar la decisión administrativa de promover el concurso, la administración deberá realizar los estudios suficientes que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con eficiencia y seguridad razonables. (Ley de Contratación Administrativa, 1995).

En el 2006 se publicó el Reglamento a la Ley 7494 y en éste se recalca la importancia y obligatoriedad de realizar un análisis de riesgos. Específicamente, el inciso e) del artículo 8 establece:

...La seguridad razonable será determinada una vez considerados los riesgos asociados de la contratación, y éstos sean analizados y evaluados para adoptar las medidas pertinentes de administración de riesgos, según lo dispone la Ley General de Control Interno. (Reglamento a la ley de Contratación Administrativa, 2006).

En el 2002 con la promulgación de la Ley General de Control Interno (2002), se estableció la valoración de los riesgos como un requisito para todas las actividades de la gestión pública. Según el artículo 7 de esta ley, se debe tener un sistema de control interno, el cual deberá proporcionar seguridad en la consecución de garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Con respecto a administración de riesgos, en el inciso b del artículo 13, se indica que el jerarca y los titulares subordinados deben:

b) Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno. (Ley N° 8292, 2002).

Así mismo, el artículo 14 hace referencia a la valoración del riesgo, resaltando la importancia que tiene la identificación, análisis y acciones asociadas al logro de los objetivos y metas institucionales. Posteriormente, en el artículo 18 de la misma norma se establece el Sistema Específico de Valoración de Riesgos como una obligación para todos los entes u órganos, de manera que se cubran las áreas, sectores, actividades o tareas de manera que permita identificar el riesgo institucional.

En el 2009, la Contraloría General de la República publicó las normas de control interno para el sector público (Contraloría General de la República, 2009). Esta norma establece en el capítulo 3, que se deberá definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo vinculado con la planificación institucional.

Con respecto a la ley 9986, publicada el 31 de mayo del 2021 y que deroga la Ley de Contratación Administrativa (1995) y su reglamento a partir del 1 de diciembre del 2022, establece en el artículo 37 Decisión inicial que:

...La decisión inicial contendrá una justificación de la procedencia de la contratación, una descripción y estimación del costo del objeto, el cronograma con las tareas y las unidades responsables de su ejecución con las fechas de inicio y finalización, un funcionario designado como administrador del contrato, los parámetros de control de calidad, los terceros interesados y/o afectados, así como las medidas de abordaje de estos sujetos cuando el proyecto lo amerite y los riesgos identificados, debiendo procurarse que el riesgo en ningún caso superará el beneficio que se obtendrá con la contratación... (Ley General de Contratación Pública, 2021)

Adicionalmente, el artículo 129 Dirección de Contratación Pública, establece en el inciso f) como una de las funciones de esta Dirección:

f) Administrar los riesgos en materia de contratación pública y adoptar medidas de control que generen valor agregado para mitigarlos (Ley General de Contratación Pública, 2021)

De esta manera se evidencia que, de acuerdo con la legislación vigente, se debe realizar un análisis de riesgos para todas las etapas de los procesos de adquisición. Adicionalmente, como se indicó, la OCDE establece la gestión de riesgos como uno de los principios para las compras públicas por lo que se reconoce ésta como una práctica recomendada internacionalmente.

Riesgos en contratación administrativa en Costa Rica

A pesar de lo indicado anteriormente, la gestión de los riesgos asociados a los procesos de compras no es una práctica de común aplicación ni un tema ampliamente analizado y documentado en el país. Evidencia de eso es que en los últimos años, la CGR ha señalado en al menos cuatro ocasiones y a entes distintos, que no existe un sistema de valoración de riesgos formalmente establecido para los procesos de adquisición, estos casos son los siguientes:

Caja Costarricense de Seguro Social: el informe DFOE-SOC-IF-12-2016 sobre la vulnerabilidad en los procesos de contratación administrativa que realiza la CCSS, concluyó que:

Si bien en los últimos años la CCSS ha logrado mejorar la gestión de las fases del ciclo de vida del proceso de contratación administrativa con el desarrollo del Plan Integral de Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento y el establecimiento de medidas para administrar algunos riesgos que ha detectado en ese proceso, aún no dispone de un subsistema a nivel institucional que le permita monitorear el control interno relacionado con las fases del procedimiento de contratación administrativa, con el fin de identificar y administrar los riesgos a posibles actos indebidos a que puedan estar expuestos, a fin de salvaguardar los recursos públicos involucrados y hacer cumplir la Ley General de Control Interno, la Ley de Contratación Administrativa, su Reglamento y la normativa interna emitida al efecto. (Contraloría General de la República, 2016, p. 28).

Ministerio de Educación Pública: el informe DFOE-SOC-IF-24-2017 sobre la vulnerabilidad de los procesos de contratación administrativa que realiza el MEP señaló que:

El Ministerio de Educación Pública no ha implementado un subsistema institucional de administración de riesgos, para cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa, que forme parte del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) y que le permita monitorear de forma permanente e integral, el control interno de ese proceso y así tener cierto nivel de certeza de la probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados, con el fin de adoptar las medidas pertinentes para minimizarlos y enfocar esfuerzos de capacitación en esas áreas débiles. (Contraloría General de la República, 2017, p. 8).

Consejo de Seguridad Vial: el informe DFOE-IFR-IF-00011-2019 sobre el proceso de adquisición de bienes y servicios en el COSEVI señaló que:

A partir de la auditoría efectuada, se evidenció que, COSEVI, a la fecha no ha identificado, analizado y administrado los riesgos relevantes asociados a cada una

de las etapas del proceso de contratación administrativa (planificación, contratación y ejecución contractual), con el fin de minimizar sus posibles efectos, así como producir información que apoye la toma de decisiones, orientada al logro de los objetivos institucionales. (Contraloría General de la República, 2019b, p. 14).

Ministerio de Seguridad Pública: el informe DFOE-PG-IF-00015-2019 sobre el proceso de contratación administrativa que realiza el MSP para la compra de equipo policial señaló que:

Al respecto, la Dirección de Proveeduría Institucional realiza la valoración de riesgos para la segunda fase del proceso de Contratación Administrativa; sin embargo, se determinó que para las fases de planificación y ejecución contractual, los encargados no han implementado la valoración de riesgos; lo cual repercute en que no se considera de forma integral el proceso de Contratación Administrativa, contemplando sus 3 fases en este análisis y gestión de riesgos. (Contraloría General de la República, 2019a, p. 17).

Adicionalmente en el 2011 la Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda emitió la oficialización de “Estandarización de los documentos de las diferentes etapas de los procedimientos de contratación administrativa” (Ministerio de Hacienda, 2011) el cual incluye un marco teórico, marco referencial y los documentos estandarizados de los procesos de contratación del estado, sin embargo, no se incluyó en el documento lo relacionado a la gestión de los riesgos en los procesos de contratación.

Riesgos en compras públicas

De acuerdo con el Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (CONPES, 2011) los riesgos en los procesos de adquisición se pueden clasificar en 5 categorías partiendo desde la definición más general de riesgo, estos son: riesgos previsibles, riesgos imprevisibles, riesgos cubiertos por el régimen de garantías, riesgos generados por malas prácticas y obligaciones contingentes.

Así mismo, CONPES (2011) establece que los riesgos pueden clasificarse en 8 tipos, estos son: económicos, sociales o políticos, operacionales, financieros, regulatorios, de la naturaleza, ambientales y tecnológicos.

Adicionalmente, según el manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación (Colombia Compra Eficiente, 2013), los riesgos asociados a las compras públicas se pueden clasificar de acuerdo con su fuente en internos y externos, general o específico.

Los riesgos asociados a los procesos de adquisición también pueden clasificarse de acuerdo con la etapa en donde se presentan. Según la fuente consultada, existen distintos tipos de riesgos en cada etapa de acuerdo con la legislación de cada país o región. En la tabla 1 se muestran las etapas de los procesos de adquisición de acuerdo con OCDE (2016) y una compilación de los riesgos que pueden presentarse en cada etapa de acuerdo con OCDE (2016), Colombia Compra Eficiente (2013), López Hernández y Martínez Montes (2019) y Contraloría General de la República (2016). Las etapas comprenden las siguientes partes del proceso:

- **Planificación contractual:** evaluación de necesidades y análisis de mercado, presupuesto y planeación, elaboración de requerimientos y selección del procedimiento.
- **Concurso:** solicitud de ofertas, presentación de ofertas, evaluación de ofertas y adjudicación.
- **Ejecución contractual:** administración del contrato, orden y pago.

CUADRO 1
RIESGOS POR ETAPA EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN

ETAPA	POSIBLE RIESGO
Planificación contractual	Sub o sobrevalorar la necesidad real
	No entender las necesidades de los usuarios finales
	Influencia de actores externos en las decisiones de los funcionarios
	Acuerdo informal sobre el contrato
	Mala planeación de la contratación
	Contratación incompatible con el proceso general de toma de decisiones
	Falta de presupuesto (o poco realista)
	Especificaciones técnicas adaptadas a un oferente en particular
	Cartel desactualizado o no conforme con las actualizaciones normativas o técnicas
	Incorrecta definición de las especificaciones técnicas
	Indefinición de criterios de selección o no objetivos
	Solicitud de muestras innecesarias
	Comprar información sobre las especificaciones del proyecto
	Falta de justificación adecuada para el uso de procedimientos no competitivos o abuso de procedimientos no competitivos
	Tiempo insuficiente para el desarrollo del procedimiento
	Conflicto de intereses
	Comportamientos fraudulentos
	Incorrecta elección del procedimiento de contratación
	Falta de información o canales de información no transparentes
	Requisitos de admisibilidad que limiten la libre concurrencia
Contradicción entre distintos documentos de cartel	
Ausencia de procedimientos internos	
Cadena de responsabilidades que no estén claramente definidas	
Fraccionamiento inapropiado	
Indefinición de multas y cláusula penal	
Falta de capacitación del personal encargado	
Falla del sistema o sitio web de compras	

Fuente: elaboración propia a partir de información de OCDE (2016, p. 9), Colombia Compra Eficiente (2013, pp. 8-9), López Hernández y Martínez Montes (2019, p. 23) y Contraloría General de la República (2016, pp. 11-22).

CUADRO 1 (Continuación)
RIESGOS POR ETAPA EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN

ETAPA	POSIBLE RIESGO
Concurso	Falta de convocatoria pública
	Imprecisión o ausencia de criterios de evaluación y adjudicación
	Información de la contratación no pública
	Falta de competencia o colusión
	Datos de costos o precios poco precisos en las ofertas económicas
	Falta de trazabilidad en el proceso de valoración de ofertas
	Retraso en los procesos de adjudicación
	Admisión de ofertas desproporcionadas económicamente
	Ofertas artificialmente bajas o inusualmente altas
	Acuerdos previos por parte de los proveedores
	Fórmulas de evaluación de ofertas desproporcionadas
	Falta de capacidad para analizar ofertas
	Conflicto de intereses
	Corto periodo para ofertar
	Comportamientos fraudulentos
	Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen la adjudicación
	Ausencia de procedimientos internos
	Cadena de responsabilidades que no estén claramente definidas
	Inadecuada documentación y custodia del expediente
	Presentación tardía, manipulación o exclusión de ofertas
	Subsanación indebida de ofertas
	Ausencia de razonabilidad de precios
	Insuficiente justificación de la oferta ganadora
Desapego a los criterios de evaluación publicados	
Trato desigual de los oferentes	
Falta de capacitación del personal encargado	
Falla del sistema o sitio web de compras	

Fuente: elaboración propia a partir de información de OCDE (2016, p. 9), Colombia Compra Eficiente (2013, pp. 8-9), López Hernández y Martínez Montes (2019, p. 23) y Contraloría General de la República (2016, pp. 11-22).

CUADRO 1 (Continuación)
RIESGOS POR ETAPA EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN

ETAPA	POSIBLE RIESGO
Ejecución contractual	Retrasos en la ejecución del contrato por parte del adjudicatario Falta de calidad en el desarrollo de la prestación o de los bienes Control de calidad inadecuado Supervisión deficiente Sustracción de activos Selección no transparente o falta de rendición de cuentas de subcontratistas y socios Rompimiento del equilibrio económico del contrato Cambio de la solvencia económica del adjudicatario Cambios normativos o reglamentarios de obligado cumplimiento No cumplimiento de los supuestos planteados en el cartel Retraso en los pagos por parte de la administración Falta de capacidad técnica Aparición de nuevas partes interesadas Incumplimiento de requerimientos administrativos Falsa facturación de bienes y servicios no suministrados y de pagos intermedios o anticipos Abuso de cambios en los contratos Conflicto de intereses Comportamientos fraudulentos Ausencia de procedimientos internos Cadena de responsabilidades que no estén claramente definidas Falta de capacitación del personal encargado Falla del sistema o sitio web de compras Insuficiente justificación de la oferta ganadora Desapego a los criterios de evaluación publicados Trato desigual de los oferentes Falta de capacitación del personal encargado Falla del sistema o sitio web de compras

Fuente: elaboración propia a partir de información de OCDE (2016, p. 9), Colombia Compra Eficiente (2013, pp. 8-9), López Hernández y Martínez Montes (2019, p. 23) y Contraloría General de la República (2016, pp. 11-22).

IV. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE RIESGOS ASOCIADOS A LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

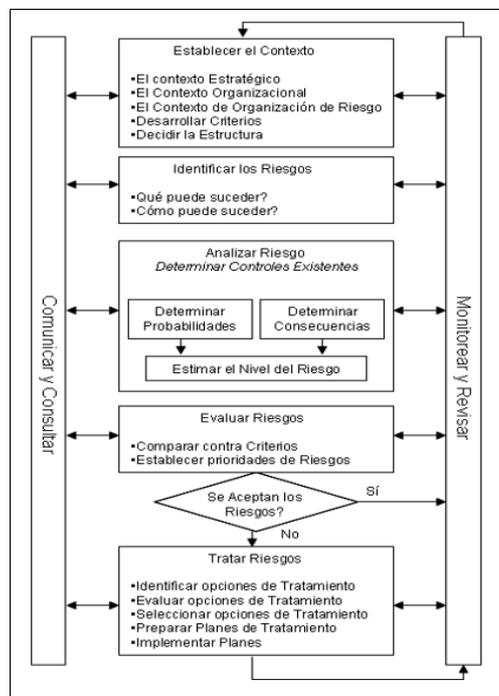
Para el desarrollo de la metodología para el análisis de riesgos asociados a los procesos de contratación se utilizaron las siguientes referencias:

- Marco orientador: establecimiento y funcionamiento de la gestión integral de riesgos en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL, 2019), basado en los principios del Estándar Australiano de Administración de Riesgos AS/NZS 4360:1999.
- Las prácticas que se han identificado en la revisión de la literatura, con especial énfasis en el cuadro 1 Riesgos por etapa en procesos de contratación.
- Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación de Colombia.

Gestión integral de riesgo (GIR)

Según el Marco orientador: establecimiento y funcionamiento de la gestión integral de riesgos en la CNFL, el cual está basado en los principios del Estándar Australiano de Administración de Riesgos AS/NZS 4360:1999, la administración de riesgos se fundamenta en el esquema de la figura 2.

FIGURA 2
PRINCIPIOS DEL ESTÁNDAR AUSTRALIANO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS



Fuente: Marco orientador: Establecimiento y funcionamiento de la GIR en la CNFL (CNFL, 2019)

Con respecto al contexto, se debe realizar un estudio del entorno y definir metas y objetivos a partir del plan anual operativo, plan estratégico y cualquier otra información relacionada. Asimismo, se deben definir políticas, lineamientos y estrategias para el establecimiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación del GIR. A continuación, se resumen los aspectos más relevantes de la identificación, análisis, evaluación, tratamiento de cada etapa, así como lo relacionado al monitoreo, revisión, comunicación y consulta.

Identificar los riesgos: la identificación de los riesgos es responsabilidad de los encargados de los procesos considerando las posibles causas internas y externas, así como las posibles consecuencias y probabilidades de ocurrencia de dichos riesgos.

Analizar riesgos: para analizar los riesgos se deben determinar las probabilidades y consecuencias bajo los criterios establecidos en el cuadro 2 y 3.

CUADRO 2
CRITERIOS DE PROBABILIDAD

Criterio cualitativo	Descripción	Criterio cuantitativo
Casi certeza	La expectativa de ocurrencia se da con una certeza de casi el 100% de las circunstancias.	5
Probable	Probabilidad de ocurrencia en la mayoría de las circunstancias.	4
Posible	Ocurre en la mitad de los casos.	3
Poco probable	Puede ocurrir algunas veces.	2
Raro	Puede ocurrir solo bajo circunstancias excepcionales.	1

Fuente: Marco orientador: Establecimiento y funcionamiento de la GIR en la CNFL (CNFL, 2019)

CUADRO 3
CRITERIOS DE PROBABILIDAD

Criterio cualitativo	Descripción	Criterio cuantitativo
Insignificante	No hay daños, pérdidas financieras, de imagen o potenciales problemas operativos o de cumplimiento legal bajos.	1
Menor	Genera pérdidas financieras o de imagen baja, los procesos críticos y los compromisos de la entidad hacia los terceros o internamente no se ven comprometidos.	2
Moderado	Requiere corrección inmediata en áreas afectadas, los procesos críticos se pueden ver afectados, se requiere asistencia para la corrección, se presentan pérdidas financieras medias y de imagen.	3
Mayor	Daños mayores, pérdidas de capacidades de operación, no se puede cumplir con los objetivos de una manera razonable (eficaz y eficientemente), la organización se ve expuesta a pérdidas financieras, operativas y de imagen considerables, efectos legales y de cumplimiento, pueden perjudicar la empresa.	4
Catastrófica	No se puede cumplir con los objetivos empresariales, el no cumplimiento compromete a la empresa, puede ser sancionada, se pueden dar pérdidas financieras muy altas, pérdidas de imagen y no cumplimiento de responsabilidades.	5

Fuente: Marco orientador: Establecimiento y funcionamiento de la GIR en la CNFL (CNFL, 2019)

A partir de la multiplicación de estos dos parámetros se determina el nivel de riesgo y se puede ubicar en el mapa de la figura 3.

FABRICIO
MAPA DE EVALUACIÓN DEL NIVEL DE RIESGO

Probabilidad	Casi Certeza	5 M	10 A	15 E	20 E	25 E
	Probable	4 M	8 A	12 E	16 E	20 E
	Posible	3 B	6 M	9 A	12 E	15 E
	Poco Probable	2 B	4 M	6 M	8 A	10 A
	Raro	1 B	2 B	3 B	4 M	5 M
		Insignificante	Menor	Moderado	Mayor	Catastrófico
		Consecuencia				

Fuente: Marco orientador: Establecimiento y funcionamiento de la GIR en la CNFL (CNFL, 2019)

El significado e interpretación del mapa se muestra en el cuadro 4. considerar los cambios de muestra de las probabilidades con que los agentes habrían usado los métodos de pronóstico.

CUADRO 4
INTERPRETACIÓN DEL MAPA DE EVALUACIÓN DEL NIVEL DE RIESGO

Color (letra)	Nivel de riesgo	Interpretación de la materialización
Rojo (E)	Extremo	Provoca perjuicios extremos en el logro de los objetivos
Naranja (A)	Alto	Conlleva niveles altos de perjuicio en el logro de los objetivos
Amarillo (M)	Moderado	Representa un impacto medio en el logro de los objetivos
Verde (B)	Bajo	Impacta de forma mínima el logro de objetivos

Fuente: elaboración propia a partir de (CNFL, 2019)

El análisis del nivel de riesgo a partir de la probabilidad y consecuencia se desarrolla inicialmente considerando los controles existentes y posteriormente, una vez que se han implementado los controles adicionales. De esta manera se determina el nivel de riesgo absoluto y el nivel de riesgo controlado.

Evaluar riesgos: la evaluación de los riesgos consiste en comparar los niveles de riesgos con los parámetros establecidos para determinar la aceptabilidad del riesgo, dichos parámetros son los mostrados en el cuadro 5.

CUADRO 5
PARÁMETROS DE EVALUACIÓN DEL NIVEL DE RIESGO

Nivel de riesgo	Parámetros de evaluación
Extremo	Son prioritarios para el proceso de administración con el objetivo de minimizar sus efectos ya sea por medio de medidas que reduzcan las consecuencias o las probabilidades de ocurrencia
Alto	Segundo nivel de prioridad en cuanto a su administración.
Moderado	Se deben determinar las medidas de monitoreo y seguimiento para evitar que lleguen a convertirse a niveles altos
Bajo	Se deben implementar planes de monitoreo y seguimiento para evitar que se conviertan a moderados.

Fuente: elaboración propia a partir de (CNFL, 2019)

En el caso de los riesgos extremos y altos, se deben tomar acciones para minimizarlos hasta lograr que se ubiquen en el nivel moderado o bajo.

Tratamiento de riesgos: para los riesgos que no cumplen los criterios de aceptabilidad (niveles de riesgo extremo y alto), se debe iniciar un proceso de administración o tratamiento que contemplan las siguientes etapas:

1. Identificar las medidas para la administración de riesgos. En esta etapa se define alguna de las siguientes medidas: evitar el riesgo, reducir la probabilidad, reducir la consecuencia o transferir el riesgo.
2. Evaluar la viabilidad de las medidas para la administración de riesgos. Se debe analizar la viabilidad de las medidas que se identificaron en la etapa anterior considerando la relación costo – beneficio, la capacidad e idoneidad de los participantes, el cumplimiento del interés público y la viabilidad jurídica, técnica y operacional.
3. Preparar planes para las medidas de administración de riesgos. Los planes deben incluir aspectos como responsables, descripción, recursos y plazos.
4. Implementación de las medidas para la administración del riesgo. La implementación incluye planes de monitoreo y puntos de revisión a través de los cuales se logre determinar el grado de avance.

Monitoreo y revisión de los riesgos: se deben elaborar programas de revisión que tienen como objetivo dar seguimiento a la naturaleza de la empresa, la efectividad de los planes de las medidas de control y evaluaciones periódicas de los riesgos.

Comunicación y consulta de riesgos: se deben desarrollar planes de comunicación y consulta que consideren los mecanismos y canales, el nivel de información, las dinámicas de divulgación y la estructura y generación de reportes de seguimiento.

Metodología para el análisis de riesgos en proceso de contratación

En la actividad de contratación existen riesgos que son generales o comunes a todos los procedimientos de compra y existen riesgos que dependen directamente del bien o servicio por adquirir, de tal forma que la metodología se dividió en dos tipos de análisis: análisis de riesgos generales en los procesos de contratación y análisis de riesgos en cada proceso de contratación.

Con esta división en la metodología se pretende desarrollar un procedimiento práctico, útil y adecuado para la naturaleza casuística de los procesos de contratación donde se dificulta aplicar metodologías amplias y cíclicas como es común en los procesos que conforman el negocio o fin de la organización.

Análisis general de riesgos en procesos de contratación

El análisis general de los procesos de contratación se enfoca en los riesgos que podrían considerarse genéricos o comunes a todos los procesos de adquisición, por ejemplo, los relacionados al sistema informático de compras que se utilice. En este caso, el análisis es en esencia el de un proceso continuo, constante y permanente por lo que se debe aplicar el procedimiento de gestión de riesgos establecido en la figura 2.

Se recomienda efectuar la administración de riesgos por etapa del proceso de contratación según lo ha indicado la CGR en diversos informes de auditoría de carácter especial, como los mencionados anteriormente. Asimismo, se recomienda considerar la lista de posibles riesgos en procesos de contratación establecida en el cuadro 1.

Adicionalmente, se deberán considerar otros riesgos que el grupo que realiza el análisis considere. Por ejemplo, pueden existir riesgos asociados a los procedimientos, costumbres y cultura de la organización.

En caso de que la combinación de probabilidad y consecuencia de alguno de los riesgos resulte en niveles extremo o alto, se deberá establecer un plan de tratamiento como lo señala el Marco Orientador. Si resultan en niveles de riesgo bajo o moderado, se deberá brindar el monitoreo y seguimiento correspondiente.

Es importante mencionar que con el uso del SICOP, adecuados procedimientos internos y capacitación de los participantes se mitigan la mayoría de los riesgos que se consideran comunes o típicos y que se incluyeron en el cuadro 1.

Análisis de riesgos en cada proceso de contratación

Los procesos de contratación son actividades que si bien se desarrollan constantemente, cada caso tiene sus particularidades y la gran mayoría, son de corta duración (menos de 6 meses) por lo que aplicar la metodología establecida en el Marco Orientador podría resultar poco práctico, por lo que se propone una metodología simplificada que permita cumplir los objetivos con una eficiencia y seguridad razonable, cumplir con la legislación vigente y adoptar buenas prácticas recomendadas internacionalmente.

Cabe mencionar que cuando se trate de proyectos particulares por su especialidad o extensión, se recomienda la aplicación de la metodología de GIR establecida en el Marco Orientador, puesto que su administración, costos y recursos son más complejos y con un mayor impacto en el plan estratégico de la institución o empresa.

Para la gestión de riesgos en procesos de contratación se propone el desarrollo de una matriz para cada etapa del proceso. Los riesgos que se han considerado para este primer planteamiento de las matrices, son los recopilados de OCDE (2016, p. 9), Colombia Compra Eficiente (2013, pp. 8-9), López Hernández y Martínez Montes (2019, p. 23) y Contraloría General de la República (2016, pp. 11-22) que se incluyen en las figuras 4, 5 y 6. Cabe destacar que algunos de estos riesgos se consideran importante evaluarlos en el análisis general (apartado anterior) y en cada proceso de contratación. Posteriormente se detallan los pasos para el uso de las matrices.

FIGURA 4
MATRIZ DE RIESGOS PARA LA ETAPA DE PLANIFICACIÓN CONTRACTUAL

Matriz de riesgos – Etapa planificación contractual										
N.	Descripción del Riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento con control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	Sub o sobrevalorar la necesidad real									
2	No entender las necesidades de los usuarios finales									
3	Influencia de actores externos en las decisiones de los funcionarios									
4	Mala planeación de la contratación									
5	Contratación incompatible con los objetivos y plan estratégico									
6	Falta de presupuesto (o poco realista)									
7	Especificaciones técnicas adaptadas a un oferente en particular									
8	Cartel desactualizado o no conforme con las actualizaciones normativas o técnicas									
9	Incorrecta definición de las especificaciones técnicas									
10	Imprecisión o ausencia de criterios de selección o no objetivos									
11	Solicitud de muestras innecesarias									
12	Falta de justificación de procedimiento no competitivo									
13	Tiempo insuficiente para el desarrollo del procedimiento									
14	Requisitos de admisibilidad que limiten la libre concurrencia									
15	Contradicción entre distintos documentos de cartel									
16	Indefinición de multas y cláusula penal									
17	Falta de capacitación del personal encargado									
18	Falla del sistema o sitio web de compras									
19	Otros riesgos identificados									

Fuente: elaboración propia

FIGURA 5
MATRIZ DE RIESGOS PARA LA ETAPA DURANTE EL CONCURSO

Matriz de riesgos – Etapa durante el concurso										
N.	Descripción del Riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento con control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	Imprecisión o ausencia de criterios de evaluación y adjudicación									
2	Falta de competencia o colusión									
3	Datos de costos o precios poco precisos en las ofertas económicas									
4	Retraso en el proceso de adjudicación									
5	Ofertas artificialmente bajas o inusualmente altas									
6	Fórmulas de evaluación de ofertas desproporcionadas									
7	Falta de capacidad para analizar ofertas									
8	Corto periodo para ofertar									
9	Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasan la adjudicación									
10	Inadecuada documentación y custodia del expediente									
11	Presentación tardía, manipulación o exclusión de ofertas									
12	Subsanación indebida de ofertas									
13	Ausencia de razonabilidad de precios									
14	Insuficiente justificación de la oferta ganadora									
15	Desapego a los criterios de evaluación publicados									
16	Trato desigual de los oferentes									
17	Falta de capacitación del personal encargado									
18	Falla del sistema o sitio web de compras									
19	Otros riesgos identificados									

Fuente: elaboración propia

FIGURA 6
MATRIZ DE RIESGOS PARA LA ETAPA DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL

Matriz de riesgos – Etapa ejecución contractual										
N.	Descripción del Riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento con control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	Retrasos en la ejecución del contrato por parte del adjudicatario									
2	Falta de calidad en el desarrollo de la prestación o de los bienes									
3	Control de calidad inadecuado									
4	Supervisión deficiente									
5	Sustracción de activos									
6	Selección no transparente o falta de rendición de cuentas de subcontratistas y socios									
7	Rompimiento del equilibrio económico del contrato									
8	Cambio de la solvencia económica del adjudicatario									
9	Retraso en los pagos por parte de la administración									
10	Falta de capacidad técnica									
11	Falsa facturación de bienes y servicios no suministrados y de pagos intermedios o anticipos									
12	Abuso de cambios en los contratos									
13	Inadecuada documentación y custodia del expediente									
14	Falta de capacitación del personal encargado									
15	Falla del sistema o sitio web de compras									
16	Otros riesgos identificados									
19	Otros riesgos identificados									

Fuente: elaboración propia

Número y descripción del riesgo: la columna “N°” se utiliza para numerar consecutivamente los riesgos. La descripción del riesgo debe ser concisa y clara de manera que no se preste para diversas interpretaciones. Para la identificación de los riesgos se recomienda considerar la lista ya incluida en las matrices, eliminar los que no correspondan y agregar otros que puedan afectar el objetivo del proceso de contratación.

Consecuencia y probabilidad: se debe indicar un número del 1 al 5 de acuerdo con lo señalado en el cuadro 6.

CUADRO 6
CRITERIO CUANTITATIVO DE PROBABILIDAD Y CONSECUENCIA

Consecuencia		Probabilidad	
Casi certeza	5	Catastrófica	5
Probable	4	Mayor	4
Posible	3	Moderado	3
Poco probable	2	Menor	2
Raro	1	Insignificante	1

Fuente: elaboración propia a partir de (CNFL, 2019)

Nivel de riesgo: en la columna nivel se debe indicar un número entre 1 y 25 que se obtiene de la multiplicación de las columnas consecuencia y probabilidad.

Tratamiento o control: a partir del resultado de nivel de riesgo, se debe proceder con el tratamiento o control como se indica en el cuadro 7.

CUADRO 7
CRITERIO CUANTITATIVO DEL NIVEL DE RIESGO

Nivel de riesgo	Tratamiento o control
Mayor o igual a 12	El nivel es extremo. Se debe desarrollar al menos una acción con el objetivo de disminuir la consecuencia o probabilidad, transferirlo o evitar el riesgo.
Mayor o igual a 8 y menor o igual a 10	El nivel es alto. Se debe desarrollar al menos una acción con el objetivo de disminuir la consecuencia o probabilidad, transferirlo o evitar el riesgo.
Mayor o igual a 4 y menor o igual a 6	El nivel es moderado. Queda a criterio del administrador del contrato si establece alguna acción.
Menor o igual a 3	El nivel es bajo. Queda a criterio del administrador del contrato si establece alguna acción.

Fuente: elaboración propia a partir de (CNFL, 2019)

En caso de que no sea posible o conveniente transferir o evitar el riesgo, las acciones que se establezcan para niveles de riesgos alto y extremo deben procurar que, una vez implementados, el nivel disminuya a igual o menor a 6 (nivel moderado o bajo).

Consecuencia y probabilidad con control: se deben evaluar la consecuencia y la probabilidad considerando el tratamiento o control que se va a implementar con los mismos criterios que se evaluaron antes del tratamiento o control.

Nivel de riesgo con control: a partir de la multiplicación de la consecuencia y probabilidad con control, se calcula el nivel de riesgo con control.

Responsable: se debe indicar el responsable del tratamiento o control por desarrollar. Se recomienda que se indiquen los nombres de las personas y no el puesto.

Plazo: se debe indicar la fecha o periodo establecido para el desarrollo de los tratamientos o controles.

Verificación: en esta columna se indica el nombre del encargado de verificar que el responsable del tratamiento o control lo haya ejecutado en el plazo establecido. Se espera que el encargado de esta verificación sea el administrador de contrato. En caso de que el responsable del tratamiento o control sea el administrador del contrato, en la columna verificación se indicará “No aplica”.

Recomendaciones de uso de las matrices de riesgos

- La gestión de riesgos debe ser desarrollada por el administrador del contrato con la asesoría y apoyo que requiera e incluirse como parte de la decisión inicial de acuerdo con lo indicado en el artículo 37 de la Ley N° 9986 (Ley General de Contratación Pública, 2021). Esto incluye el seguimiento de las acciones o controles que se decidan incluir en cada compra.
- Posterior a la elaboración del cartel y antes de la publicación del concurso se recomienda realizar una revisión y actualización (si corresponde) de las matrices de riesgos.
- En caso de que alguno de los tratamientos o controles requiera una o más acciones durante el concurso, se deben desarrollar según lo indicado en la columna de plazo.
- Las matrices de gestión de riesgos deben formar parte del expediente de la compra. Las mismas deben incorporarse a SICOP en el momento de publicar el concurso.
- En caso de que existan cambios en los riesgos, tratamientos o controles que se desarrollen en etapas posteriores a la publicación del cartel, se deberá remitir la actualización de las matrices de riesgos en conjunto con los informes finales para que se incluyan en el expediente.
- No se recomienda utilizar las multas o cláusula penal como un control o tratamiento para riesgos ya que el fin de los procesos es obtener un bien o servicio necesario para el cumplimiento de los objetivos de la empresa, por lo que las multas no van a compensar el no adquirir el bien o servicio.

Ejemplo de aplicación

A continuación, se muestra un ejemplo para una compra de bienes, se trata de una compra de postes de concreto para distribución eléctrica. Para una contratación de servicios la aplicación sería similar. Se muestra el uso de las matrices de riesgos para los cuales se realizaron distintos supuestos con el fin de procurar abarcar la mayor cantidad de escenarios posibles.

Supuestos:

La compra de postes se realiza para la reposición de inventario de los almacenes de una empresa distribuidora como parte de los materiales que deben mantenerse para la atención de averías y mantenimientos, la compra se realiza con la anticipación necesaria de acuerdo con los tiempos de proceso de compra y de fabricación usuales. Este material se compra todos los años por lo que se cuenta con una base de datos para determinar el costo estimado.

Adicionalmente, por la experiencia en compras anteriores se sabe que más de un proveedor cumple todos los requisitos establecidos en la especificación técnica la cual, define que el criterio de selección es 100% precio, no se solicita muestra, no hay requisitos de admisibilidad adicionales, se establecen las condiciones para la multa y cláusula penal y no ha habido cambios recientes en las especificaciones.

Se realizan las primeras etapas del proceso de compra y se prepara el cartel. Posteriormente, se completan las matrices para el análisis de riesgos. De acuerdo con lo señalado en los supuestos, hay muchos riesgos indicados en las matrices que no lo son para este concurso por lo que se eliminan, quedando únicamente los siguientes:

Riesgos – etapa planificación contractual

Después de analizar los riesgos de la figura 4 y eliminar los que no están presentes para esta compra, se mantienen para esta etapa dos riesgos y se agrega uno con fines ilustrativos:

1. Incorrecta definición de las especificaciones técnicas
2. Contradicción entre distintos documentos de cartel
3. Retrasos en la cadena de aprobación de la solicitud de la compra

Adicionalmente, con el fin de explicar con detalle el uso de las matrices, se incluye para este ejemplo los cuadros 9, 10 y 11 con el análisis para cada riesgo de la etapa de planificación contractual. Para las demás etapas se muestra únicamente el resultado de las matrices. Cabe destacar que los análisis y criterios aquí incluidos son un ejemplo. En la aplicación dependerán del criterio del administrador de contrato o grupo de análisis de riesgos de la compra.

CUADRO 8
RIESGO 1 - INCORRECTA DEFINICIÓN DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Columna	Análisis
Consecuencia	Una incorrecta definición de las especificaciones podría tener consecuencias que van desde la compra de postes inadecuados o peligrosos (catastrófico), que se tenga que declarar desierto el concurso para realizar la corrección (mayor) o errores que puedan ser subsanados por la administración con un aviso a los participantes (moderado). Para este ejemplo se considera como una consecuencia moderada (se le asigna un 3).
Probabilidad	Como se indicó, la especificación no ha sido modificada recientemente y ya se ha utilizado en varias ocasiones por lo que la probabilidad de que tenga una incorrecta definición es rara, por lo tanto, se le asigna un 1.
Nivel	Es resultado de la multiplicación de la consecuencia por la probabilidad, por lo tanto, el nivel de riesgo es 3 lo cual es bajo.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo menor o igual a 3, queda a criterio del administrador del contrato si establece alguna acción, para este ejemplo no se establecen acciones, por lo que las demás columnas no aplican.
Consecuencia con control	No aplica.
Probabilidad con control	No aplica.
Nivel con control	No aplica.
Responsable	No aplica.

Fuente: elaboración propia

CUADRO 9
RIESGO 2 – CONTRADICCIÓN ENTRE DISTINTOS DOCUMENTOS DEL CARTEL

Columna	Análisis
Consecuencia	Una contradicción entre distintos documentos del cartel podría tener consecuencias que van desde que se tenga que declarar desierto el concurso para realizar la corrección (lo que se consideraría mayor) o errores que puedan ser subsanados por la administración con un aviso a todos los participantes (considerado moderado). Para este ejemplo se considera como una consecuencia mayor y se le asigna un 4.
Probabilidad	La probabilidad depende la experiencia de quien labora el cartel y la cadena de revisión. Para este ejemplo se considera que es poco probable por lo que se le asigna un 2.
Nivel	Es el resultado de la multiplicación de la consecuencia por la probabilidad, por lo tanto, el nivel de riesgo es 8 lo cual es alto.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo alto, se debe establecer un tratamiento o control. Para este caso se establecerá la revisión detallada del cartel por parte del coordinador de contratación administrativa.
Consecuencia con control	El control establecido no actúa sobre la consecuencia por lo que se mantiene en 4.
Probabilidad con control	El control establecido disminuye la probabilidad de que se materialice el riesgo, por lo que se disminuye a 1.
Nivel con control	Es el resultado de la multiplicación de la consecuencia por la probabilidad, por lo tanto, el nivel de riesgo es 4 lo cual es moderado.
Responsable	Coordinador de contratación administrativa.
Plazo	Se debe indicar la fecha otorgada para implementar el control.
Verificación	Administrador del contrato.

Fuente: elaboración propia

CUADRO 10
RIESGO 3 – RETRASOS EN LA CADENA DE APROBACIÓN DE LA SOLICITUD DE LA COMPRA

Columna	Análisis
Consecuencia	Un retraso en la cadena de aprobación de la solicitud de compra podría ocasionar un desabastecimiento e incluso problemas de presupuesto ya que la compra podría finalizarse hasta el siguiente año, por lo que para este ejemplo se considera como una consecuencia moderada y se le asigna un 3.
Probabilidad	La probabilidad depende del monto ya que conforme sea más alto, la cadena de aprobación es mayor. Para este ejemplo se considera que es posible por lo que se le asigna un 3.
Nivel	Es el resultado de la multiplicación de la consecuencia por la probabilidad, por lo tanto, el nivel de riesgo es 9 lo cual es alto.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo alto, se debe establecer un tratamiento o control. Para este caso se realizará un seguimiento por parte del Administrador del contrato.
Consecuencia con control	El control establecido no actúa sobre la consecuencia por lo que se mantiene en 3.
Probabilidad con control	El control establecido disminuye la probabilidad de que se materialice el riesgo, por lo que se disminuye a 1.
Nivel con control	Es el resultado de la multiplicación de la consecuencia por la probabilidad, por lo tanto, el nivel de riesgo es 3 lo cual es bajo.
Responsable	Administrador del contrato.
Plazo	Se debe indicar la fecha establecida para el seguimiento.
Verificación	No aplica.

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con los cuadros 8, 9 y 10, en la figura 7 se muestra la matriz de riesgos para la etapa de planificación contractual. Realizando un ejercicio similar, se pueden completar las matrices para las etapas durante el concurso y ejecución contractual. Para este ejemplo, las matrices se muestran en las figuras 8 y 9.

FIGURA 7
MATRIZ DE RIESGOS PARA LA ETAPA DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL

Matriz de riesgos – Etapa ejecución contractual											
N.	Descripción del Riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento con control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Nivel con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	Incorrecta definición de las especificaciones técnicas	3	1	3					No aplica		
2	Contradicción entre distintos documentos de cartel	4	2	8	Revisión detallada del cartel	4	1	4	Coordinador contratación administrativa	Fecha	Administrador del contrato
3	Retrasos en la cadena de aprobación de la solicitud de la compra	3	3	9	Seguimiento de la cadena de aprobaciones	3	1	3	Administrador del contrato	Fecha	N.A

Fuente: elaboración propia

FIGURA 8
MATRIZ DE RIESGOS PARA LA ETAPA DURANTE EL CONCURSO

Matriz de riesgos – Etapa durante el concurso											
N.	Descripción del Riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento con control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Nivel con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	Falta de competencia o colusión	2	2	4			No aplica				
2	Retraso en el proceso de adjudicación	3	2	6	Seguimiento.	3	1	3	Administrador del contrato	Fecha	N.A
3	Ofertas artificialmente bajas o inusualmente altas	3	1	3			No aplica				
4	Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen la adjudicación	3	1	3			No aplica				

Fuente: elaboración propia

FIGURA 9
MATRIZ DE RIESGOS PARA LA ETAPA DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL

Matriz de riesgos – Etapa ejecución contractual											
N.	Descripción del Riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento con control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Nivel con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	Retrasos en la ejecución del contrato por parte del adjudicatario	3	3	9	Buscar opciones en el mercado local para entrega inmediata.	2	3	6	Administrador del contrato	Fecha	No aplica.
2	Falta de calidad en el desarrollo de la prestación o de los bienes	4	2	8	Buscar opciones en el mercado local para entrega inmediata.	3	2	6	Administrador del contrato	Fecha	No aplica.
3	Control de calidad inadecuado	4	1	4	No aplica						
4	Rompimiento del equilibrio económico del contrato	2	1	2	No aplica						
5	Inadecuada documentación del expediente	3	4	12	Revisión del expediente en SICOP en tres ocasiones.	3	1	3	Administrador del contrato	Fecha	No aplica.
6	Retraso en la coordinación y ejecución de pruebas de control de calidad por terceros	3	1	3	No aplica						

Fuente: elaboración propia

De esta manera se brinda una adecuada gestión de los riesgos asociados a este proceso, se recomienda incorporar las matrices de riesgos en el expediente de compra con el fin de documentar todas las actuaciones asociadas a la compra.

IV. CONCLUSIONES

La OCDE recomienda doce principios para la contratación pública, donde uno de ellos es la administración de riesgos en cada una de las fases del ciclo de la contratación, destacando la importancia de este principio como una medida básica para brindarle seguridad al proceso.

Los principios aplicables a la contratación administrativa en Costa Rica son de rango constitucional y por lo tanto de cumplimiento obligatorio.

A partir de la investigación de la gestión de riesgos en proceso de contratación a nivel internacional, se estableció una lista de los riesgos más comunes en compras públicas en cada una de sus etapas, donde también se consideraron algunos informes recientes de auditoría operativas desarrolladas por la CGR.

Si bien la Ley de Contratación Administrativa (1995) no establece con claridad que se debe desarrollar la gestión de los riesgos asociados a los procesos de contratación, la Ley General de Control Interno (2002) indica que se deben administrar los riesgos asociados al logro de los objetivos y metas institucionales, formando parte fundamental de éstas, las compras y contrataciones. Las compras públicas representan el 12% del PIB (promedio de los países miembros de la OCDE) en el año 2016, por lo que se puede afirmar que las compras son un proceso sustantivo de la gestión pública.

Se desarrolló una metodología para el análisis de riesgos en los procesos de contratación alineada con el Marco metodológico de la CNFL que es aplicable a las demás empresas e instituciones de Costa Rica. La metodología consiste en dos tipos de análisis, uno del proceso general de contratación que se realiza una vez al año y otro simplificado que se aplica a cada proceso de compra.

La metodología planteada brinda una seguridad razonable a los procesos de contratación y proporciona beneficios propios del análisis de riesgos como son: mayor nivel de certeza y conocimiento para la toma de decisiones, mejora en la planeación de contingencias en procesos de compra o contratación, incremento del grado de confianza de las partes durante el proceso y reduce la posibilidad de litigios y actos de corrupción.

VI. REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC
- Benavides, J. L., M'Causland Sánchez, M. C., Flórez Salazar, C., & Roca, M. E. (2016). *Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID*. Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000556>
- Chartered Institute of Internal Auditors. (2019). *Risk management*. <https://www.iiia.org.uk/resources/risk-management>
- Cisneros, H. (5 de Setiembre de 2016). *Modelo de gestión de riesgos en la contratación pública*. <https://web.archive.org/web/20221003141448/https://compranews.files.wordpress.com/2016/09/05-modelo-de-gestion-de-riesgos.pdf>
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz. (26 de Febrero de 2019). *Marco orientador: Establecimiento y funcionamiento de la gestión integral de riesgos en la CNFL*. San José, Costa Rica.
- Colombia Compra Eficiente. (2013). *Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación*. https://web.archive.org/web/20220801223346/https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_cobertura_riesgo.pdf
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. (2011). *Documento Conpes N°3714. Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública*. <https://web.archive.org/web/20221003144151/https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>
- Contraloría General de la República. (2009). Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64832&nValor3=75418&strTipM=TC
- Contraloría General de la República. (2011). Control Interno, Valoración del Riesgo. https://web.archive.org/web/20220728122052/https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/04/Valoracion_del_Riesgo_teoría.pdf
- Contraloría General de la República. (2016). *Informe de la auditoría de carácter especial sobre la vulnerabilidad en los procesos de contratación administrativa que realiza la Caja Costarricense de Seguro Social*. https://web.archive.org/web/20221003145952/https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016020243.pdf
- Contraloría General de la República. (2017). *Informe de la auditoría de carácter especial sobre la vulnerabilidad en los procesos de contratación administrativa que realiza el Ministerio de Educación Pública*. https://web.archive.org/web/20221003150246/https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017019839.pdf
- Contraloría General de la República. (2019a). *Informe de auditoría de carácter especial acerca del proceso de contratación administrativa, que realiza el Ministerio de Seguridad Pública para la compra de equipo policial*. https://web.archive.org/web/20201029201649/https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019023326.pdf
- Contraloría General de la República. (2019b). *Informe de auditoría de carácter especial sobre el proceso de adquisición de bienes y servicios en el COSEVI*. https://web.archive.org/web/20210801185430/https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019020911.pdf

- Ley de Contratación Administrativa. (1995). *Ley N° 7494*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=0&strTipM=TC
- Ley General de Contratación Pública. (2021). *Ley N°9986*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=94469&nValor3=125786&strTipM=TC
- Ley General de Control Interno. (2002). *Ley N° 8292*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49185&nValor3=52569&strTipM=TC
- Ley General de la Administración Pública. (1978). *Ley N° 6227*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231
- López Hernández, A. M., & Martínez Montes, G. (2019). La gestión sistemática del riesgo en la contratación pública. Una oportunidad para la mejora. *Auditoría Pública*, 73, 17–28. <http://asocex.es/la-gestion-sistemica-del-riesgo-en-la-contratacion-publica-una-oportunidad-para-la-mejora>
- Ministerio de Hacienda. (2011). *Estandarización de documentos de las diferentes etapas de los procedimientos de contratación administrativa*. Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa https://web.archive.org/web/20221003151502/https://www.hacienda.go.cr/comprared/Estandarizacion_etapas_proceso_contratacion_administrativa.pdf
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2015). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. <http://ricg.org/es/publicaciones/ocde-recomendacion-del-consejo-sobre-contratacion-publica/>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. <https://web.archive.org/web/20220907021828/https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- Reglamento a la ley de Contratación Administrativa. (2006). *Reglamento N° 33411*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=113443&strTipM=TC
- Sala Constitucional. (1998). *Resolución N° 00998-1998*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-114246>



Este artículo se encuentra disponible mediante la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Costa Rica. Para mayor información escribir a revista.iice@ucr.ac.cr.