

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Antonio M. López Hernández

Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía

Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Granada

Germán Martínez Montes

Catedrático de Proyectos de Ingeniería. Universidad de Granada

La gestión sistemática del riesgo en la contratación pública. Una oportunidad para la mejora

RESUMEN/ABSTRACT:

La contratación pública como cualquier proceso necesita de sistemas de seguimiento y control. A lo largo todas sus fases (diseño, ejecución y prestación final del objeto de la contratación) aparecen multitud de riesgos derivados de la complejidad de la misma. La concurrencia de partes interesadas con objetivos a veces yuxtapuestos (administración, operadores económicos e usuarios finales), la definición del objeto de la contratación, plazos de ejecución, elección del procedimiento de contratación, criterios de admisión y de valoración de propuestas, competencia, mecanismos de seguimiento del contrato, etc., son algunas de las posibles fuentes causales de riesgos que pueden afectar al normal desarrollo de la contratación. La gestión sistemática del riesgo, incluyendo identificación, evaluación, tratamiento y seguimiento es una herramienta adecuada en tanto permite la medición del desempeño y detecta aquellas debilidades del sistema que necesitan de una nueva forma de ser tratadas. En este artículo se presenta la necesidad de llevar a cabo una evaluación sistemática del riesgo en la contratación pública permitiendo generar una base de lecciones aprendidas que posibiliten futuras propuestas fundamentadas en el principio de mejora continua.

Public procurement, like any other process, requires monitoring and control systems. Throughout all its phases (design, execution and final provision of the object of the contract) there are a multitude of risks derived from complexity and uncertainty. The concurrence of interested parties with sometimes juxtaposed objectives (administration, economic operators and end users), the definition of the object of the contract, deadlines for execution, choice of the contracting procedure, criteria for admission and evaluation of proposals, competition, mechanisms for monitoring the contract, etc., are some of the possible sources of risk that may affect the normal development of the contract. Systematic risk management, including identification, evaluation, treatment and monitoring, is an appropriate tool. It allows performance measurement and detects weaknesses in the system that need to be treated. This article presents the need to carry out a systematic evaluation of the risk in public contracting, allowing the generation of a base of learned lessons that will enable future proposals based on the principle of continuous improvement.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

GESTIÓN DEL RIESGO, CONTROL, CONTRATACIÓN PÚBLICA, MEJORA
RISK MANAGEMENT, CONTROL, PUBLIC PROCUREMENT, IMPROVEMENT



1. INTRODUCCIÓN

La contratación pública supone una actividad cuya importancia y peso en las economías de los países que está fuera de cualquier duda. Según datos del año 2015, la contratación pública alcanzaba el 10.4% del PIB en España y del 13.7% en la Unión Europea¹ (Comisión Europea, 2017).

La Comisión Europea, consciente de las posibilidades que ofrece un instrumento de estas características ha entendido que la contratación pública no ha de ser un mero hecho administrativo para adquirir bienes y servicios sino que ha de usarse de forma estratégica para alcanzar objetivos de tipo económico, social y medioambiental alineados con las políticas que están marcando el futuro en el seno de la institución europea. Así ha sido recogido en las directivas de contratación pública que recogen literalmente: *La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» («Estrategia Europa 2020»).*

Otro de los aspectos fundamentales que caracteriza a la contratación pública es que puede ser enormemente compleja, dependiendo de la naturaleza del objeto a contratar, las administración responsable de la misma, el número de administraciones que pueden interferir en el desarrollo de los contratos, la regulación del mercado y el grado de competencia, la calidad de los trabajos previos a la contratación, los modelos y criterios de contratación, etc.

Esta complejidad deriva fundamentalmente en distintos grados de incertidumbre y es en este espacio en donde emergen los posibles riesgos² ligados a la contratación pública, previsibles o no, pero que pueden poner el peligro el objeto de la misma, sus costes, plazos, alcance, calidad e incluso otros aspectos transversales como la integridad y transparencia del proceso.

Existen multitud de estudios previos, tanto a nivel académico como a nivel institucional que abordan el tema de la gestión del riesgo desde diferentes perspectivas. En función de la naturaleza y procedencia del riesgo son destacables aquellos centrados en el riesgo de corrupción de la contratación pública (European Commission, 2009; OCDE, 2009; World Bank, 2007; Ferwerda et al., 2013; Graycar A. et al. 2013;) o bien aquellos que se centran en los riesgos derivados del propio desarrollo de los contratos públicos, esto es: desviaciones en los plazos (Youcef et al., 2018; Trauner et al., 2009), costes (Ganuza, 2007; Singh, 2011; Sarmiento et al., 2017), calidades y alcance de los mismos (Bröchner et al., 2016; Asker et al., 2010)

Como puede entenderse, sólo teniendo una visión cenital del problema, en el que se analicen todos los agentes implicados: administraciones, operadores económicos e incluso usuarios o destinatarios finales de los bienes y/o servicios se podrán llegar a conocer los riesgos y sus procedencias, y lo que es más importante las posibles soluciones y planes de contingencia para su tratamiento.

La gestión de riesgos forma parte de los principios de la mejora continua. De esta forma se hace necesario

¹ Public Procurement Indicators 2015. DG GROW G4 - Innovative and e-Procurement. Ref. Ares(2016)7128361 - 22/12/2016.

² A lo largo de la presente publicación se considerará válida la definición de riesgo recogida en en el estándar UNE-ISO 31000:2018 que lo expresa como "efecto de la incertidumbre sobre los objetivos". Con frecuencia se refieren igualmente a sus probabilidades y consecuencias.

completar previamente y de forma adecuada las definiciones de indicadores de desempeño (suficientes y representativos de la realidad de la contratación pública y su desarrollo) y la medida de los mismos³.

Los riesgos de la contratación pública en el estado español no se han analizado de forma pormenorizada ni sistemática y menos aún a lo largo de todo el ciclo de vida del proceso, desde que se estudian las necesidades y oportunidades de inversión, los estudios previos,

elección de los modelos de financiación, selección de los modelos de contratación y la final prestación del bien o servicio, con la comprobación final si realmente se ha ajustado a las expectativas y sujeta a las limitaciones iniciales del contrato. La figura 1 resume una visión global de la gestión de la contratación pública y que incluye todas las fases por las que transita el proceso de contratación y que debieran de ser analizadas⁴.

Figura 1: Ciclo de vida de la contratación pública.



Fuente: elaboración propia.

La gestión de riesgos se muestra como una tarea no exenta de dificultad pero que ha de ser abordada si realmente se persigue una mejora de la contratación pública. Tal es así que la OCDE la formula como una de las bases fundamentales en las que se sustenta la contratación pública⁵.

La propia OCDE, a través de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial la que recomienda a los gobiernos y administraciones en relación a la contratación pública que (OCDE, 2016): “Se evalúen de forma periódica y sistemática los resultados de los procedimientos de contratación; se desarrollen indicadores de rendimiento, eficacia y ahorro en la contratación pública; se elaboren herramientas de evaluación de riesgos que permitan identificar y gestionar amenazas al sistema de contratación pública y se den a conocer las estrategias de gestión de riesgos en la contratación pública”.

Todo ello justifica suficientemente la importancia

de la gestión del riesgo de la contratación pública y la oportunidad de formular una propuesta para que esta se haga de forma sistemática y con aplicación de método que permita optimizar el proceso.

2. EL CONCEPTO DE RIESGO Y SU REFERENCIA EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de Auditoría Interna del Institute of Internal Auditors, IIA (2017) definen el riesgo como “la incertidumbre 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”. En la definición destacan cuatro palabras que conviene definir de manera simple y clara: **Objetivo** -meta o resultado deseado-; **Acontecimiento** -algo que podría salir mal. Podría ser una amenaza o un accidente; **Impacto** -probable nivel de consecuencia de

³ Es oportuno recordar en este punto la máxima del físico y matemático inglés William Thomson Kelvin (1824 – 1907): “Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre”.

⁴ Algunos autores establecen cinco fases a lo largo del proceso de contratación pública: 1) decisión de contratar 2) identificación del contrato y diseño del mismo; 3) anuncio, precalificación, preparación del contrato y publicación; 4) valoración de ofertas y adjudicación; y 5) Desarrollo del contrato, administración, supervisión y cierre.

⁵ Los principios promulgados por la OCDE y que han de regir la contratación pública son la evaluación, la transparencia, la integridad la gestión del riesgo, la responsabilidad, la accesibilidad, equilibrada, la integración, la e-contratación, la capacitación, la eficiencia y la participación. son evaluación. Traducido del inglés en la Fuente: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/> Consultada el 15 de noviembre de 2018.

un acontecimiento (es decir, “qué” factor está relacionado con el acontecimiento; **Probabilidad o incertidumbre** -posibilidad de que suceda un acontecimiento-.

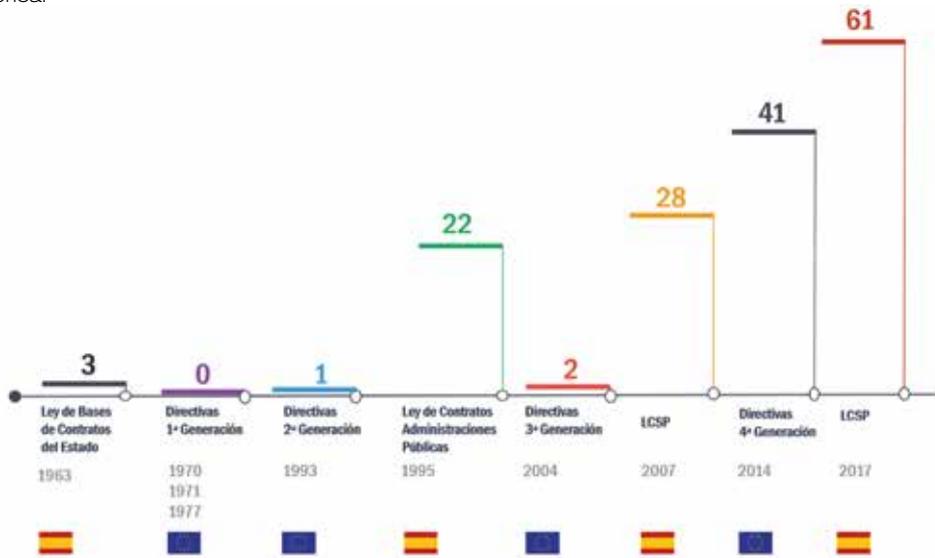
En la misma línea, la *UNE-ISO 31000 Gestión del Riesgo (2018)*, señala que el “riesgo es el efecto de la incertidumbre en la consecución de objetivos”.

La legislación es un buen instrumento de monitorización de la sensibilidad de los distintos gobiernos sobre

su aceptación de la naturaleza de la contratación pública y desde donde han de comenzar todas las acciones encaminadas al control y regulación del proceso⁶.

Tal y como recoge la figura 2⁷, la presencia en los textos legislativos del término “riesgo” ha cambiado substancialmente a lo largo de las últimas décadas, tanto a nivel español como europeo.

Figura 2: N° de veces que aparece el término “riesgo” en la legislación europea y española en materia de contratación. Evolución histórica.

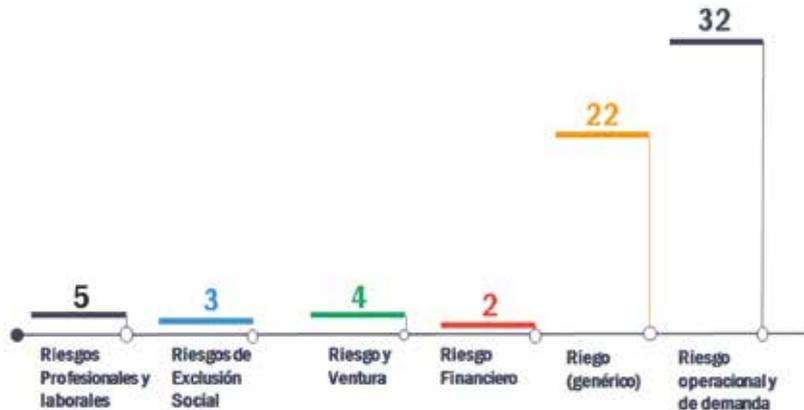


Fuente: elaboración propia a partir de leyes y directivas citadas.

Analizando de forma específica en la última de las regulaciones a nivel español, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español

las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, es interesante conocer cuando se utiliza el término riesgo y en qué contexto (véase figura 3).

Figura 3: Término Riesgo en la Ley 9/2017. Contexto de utilización.



Fuente: Elaboración propia a partir de la citada ley.

⁶ Éste es el objetivo principal de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, cuya naturaleza y funciones se recogen en el art. 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

⁷ Corresponden a la 1ª Generación: 70/32/CEE, 71/305/CEE y 77/62/CEE; 2ª Generación: 93/36/CEE, 93/37/CEE y 93/38/CEE; 3ª Generación: 2004/17/CE y 2004/18/CE y a la 4ª Generación: 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/23/UE.

Sin lugar a dudas el legislador si ha sido consciente de la existencia del riesgo en los contratos de concesión en los que las consecuencias de una incorrecta gestión del mismo se están produciendo unos sobrecostes en la ejecución de los mismos que le han obligado a tratar de concretar la naturaleza de los mismos y el modo en el que se localizan los riesgos en este tipo de contratación.

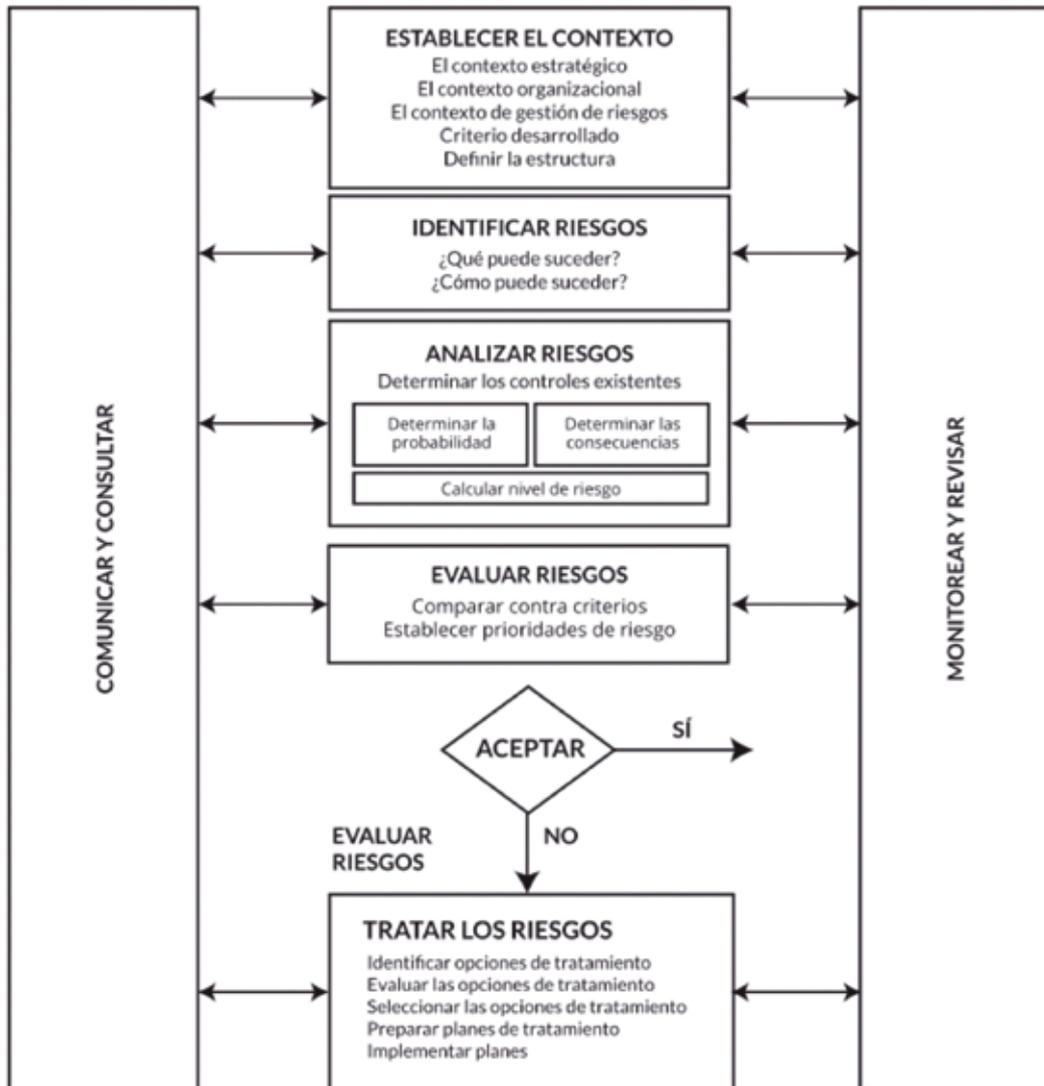
3. GESTIÓN SISTEMÁTICA DEL RIESGO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

La sistematización de la gestión del riesgo será función de quienes asuman y tengan responsabilidades. De esta forma, cada uno de los agentes presentes en la contratación pública podrá desarrollar su metodología

de gestión ajustada a sus necesidades e intereses, que no siempre coinciden y que en determinadas circunstancias podrán ser incompatibles. En este último caso deberán ser las administraciones quienes, mediante los mecanismos adecuados, hagan valer el interés público y la prevalencia de todos los principios que han de regir la contratación pública, para lo que es esencial que sean conscientes de la existencia del riesgo a lo largo de todo el proceso y no solo en el acto administrativo (Ferwerda et al., 2017).

El marco de trabajo propuesto es el recogido en estándar internacional UNE-ISO 31000:2018 Gestión del riesgo. Directrices, y que queda resumido gráficamente en la figura 4.

Figura 4: Marco conceptual de la gestión del riesgo. 2018 Gestión del riesgo. Directrices.



Fuente: Elaboración propia a partir de UNE-ISO 31000:

Tal y como recoge la figura 4 la gestión del riesgo deberá incluir, una vez contextualizada adaptando los objetivos de la misma a los intereses y mandatos del agente que lleva a cabo la misma (administración contratante, órganos fiscalizadores, órganos reguladores, operadores económicos, etc.), se pueden establecer dos grandes etapas:

1. Evaluación del riesgo. Incluso la identificación del riesgo a lo largo de todo el ciclo de vida del proceso de contratación, más allá del mero procedimiento de contratación, el análisis del riesgo, en términos cualitativos y/o cuantitativos y por último la valoración o calificación del riesgo.
2. Tratamiento del riesgo. Una vez valorados los riesgos es posible adoptar distintas medidas para su tratamiento: eliminación, reducción, transferencia a otros agentes o retención del riesgo por parte del agente responsable.

El punto de partida de la primera de las etapas consiste en identificar el contexto en el que interactúa la Entidad Pública (EP) para conocer el ambiente social, económico y político e identificar sus propios riesgos,

los riesgos comunes a sus procesos de contratación y los riesgos del proceso de contratación en particular. Entre otras cuestiones habrá de considerarse: Objeto del proceso de contratación; Partícipes del proceso; Ciudadanía que se beneficia del proceso; Capacidad de la EP (disponibilidad de recursos y conocimientos); Suficiencia de presupuesto; Condiciones geográficas y de acceso; Entorno socio ambiental; Condiciones políticas; Factores ambientales; Sector del objeto del proceso de contratación y su mercado; Normativa aplicable al objeto del proceso; Experiencia propia y de otras EP en procesos de contratación del mismo tipo.

Otra de las cuestiones relevantes de esta primera etapa reside en determinar cuáles son los tipos de riesgos existentes y cuál es su influencia en la actividad. Siguiendo el Documento Conpes 3714 (MHCP, 2011), los riesgos contractuales son aquellas “circunstancias que pueden presentarse durante el desarrollo o ejecución de un contrato y que pueden alterar el equilibrio financiero del mismo”, pudiendo distinguirse los recogidos en la tabla 1:

Tabla 1. Riesgos contractuales. Elaboración propia a partir de Conpes 3714 (MHCP, 2011)

<p>Riesgos previsibles son todas aquellas circunstancias que, de presentarse durante el desarrollo y ejecución del contrato, tienen la potencialidad de alterar el equilibrio financiero del mismo, siempre que sean identificables y cuantificables en condiciones normales.</p>
<p>Riesgos cubiertos bajo el Régimen de Garantías en la Contratación Pública son aquellos relacionados con la seriedad de la oferta, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la responsabilidad extracontractual que pueda surgir para la administración por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas o subcontratistas; y de forma general, los demás riesgos a que se encuentre expuesta la Administración según el tipo de contrato.</p>
<p>Riesgos imprevisibles, que surgen por los efectos de tres situaciones que se pueden presentar al ejecutar un contrato: un suceso que se produce después de celebrado el contrato cuya ocurrencia no era previsible al momento de suscribirlo, una situación preexistente al contrato pero que se desconocía por las partes sin culpa de ninguna de ellas, y un suceso previsto, cuyos efectos dañinos para el contrato resultan ser tan diferentes de los planeados, que se vuelve irresistible.</p>
<p>Obligaciones contingentes generadas por los contratos, son entendidas como aquellas obligaciones en virtud de las cuales una entidad estipula contractualmente a favor de su contratista el pago de una suma de dinero, determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un evento futuro e incierto. A diferencia de los riesgos antes enunciados, tienen un proceso de gestión especial, desde la identificación y valoración, hasta la mitigación y el seguimiento. En todo caso se aclara que puede haber riesgos previsibles que correspondan a obligaciones contingentes, pero no todas las obligaciones contingentes son riesgos previsibles.</p>
<p>Riesgos generados por malas prácticas, son aquellos sucesos que pueden ocasionarse por acciones negativas en la contratación o por riesgos operacionales que se manifiestan durante el proceso precontractual y que afectan la ejecución del contrato</p>

Esta primera etapa, finalmente, ha de incluir la redacción de un mapa de riesgos o check-list que asegure que se tiene en cuenta en la gestión todos los riesgos posibles, previsibles o no. Es importante que éste trabajo incluya todas las fases del proceso de contratación. Tal y como ya se ha indicado anteriormente, en función del agente que lleva a cabo la gestión del riesgo los mapas de riesgos pueden ser muy distintos. Además, conviene tener en cuenta, como señala Campos (2019), que un

mapa de riesgos se configura como una herramienta de prevención de irregularidades que permite detectar las posibles debilidades y amenazas para el correcto cumplimiento normativo en la gestión pública, sobre la base de la información disponible.

En la tabla 2 se adjunta su mapa de riesgos formulado por una administración contratante en la que se han agrupado los mismos por fases del proceso de contratación.

Tabla 2: Mapa de riesgos localizados por fases del proceso de contratación pública. Fuente: Elaboración propia a partir de NSW Department of Public Works and Services

Fase del proceso	Posibles riesgos
Decisión de Contratar y Planificación de la Contratación	Infravalorar la necesidad real Sobrevalorar la necesidad real No entender las necesidades de los usuarios finales Insuficiente financiación Marco temporal inadecuado Conflictos de interés Falta de diligencia en la gestión Inexistencia de una planificación previa Comportamientos fraudulentos
Diseño de la contratación y elección del método/mo- delo	Incorrecta elección del modelo de contratación Incorrecta definición de las especificaciones técnicas Especificaciones tendenciosas Especificaciones orientadas a marcas comerciales Términos leoninos en los pliegos de licitación Falta de información o canales de información no transparentes Condiciones de admisión que limiten la libre competencia Contradicción entre distintos documentos de la licitación. Contradicción con normas de rango superior Falta de concreción de los criterios de valoración Fraccionamiento / No fraccionamiento de los contratos Comportamientos fraudulentos
Valoración de ofertas y Adjudicación	Falta de trazabilidad en el proceso de valoración de ofertas Retrasos en los procesos de adjudicación Falta de igualdad de trato Subjetivación de criterios no automáticos Admisión de ofertas desproporcionadas económicamente Excesivo peso de los criterios económicos Excesivo peso de los criterios no automáticos Acuerdos previos por parte de los licitadores Comportamientos fraudulentos
Desarrollo del contrato, administración, supervisión y cierre.	Cambio de la solvencia económica del adjudicatario Cambios normativos y reglamentarios de obligado cumplimiento No cumplimiento de las hipótesis recogidas en los pliegos Falta de calidad en el desarrollo de la prestación o de los bienes. Falta de independencia de los instrumentos de control Modificaciones del contrato por falta de concreción en los PPTP Modificaciones del contrato por circunstancias sobrevenida Retrasos en la ejecución del contrato por parte del adjudicatario Retraso en los pagos por parte de la administración Falta de cualificación de alguna de las partes Aparición de nuevas partes interesadas Incumplimiento de requerimientos administrativos Comportamientos fraudulentos Falta de control en el procedimiento

De cualquier manera, los riesgos deberán ser considerados a lo largo de todo el ciclo de vida del proceso.

La evaluación del riesgo implica una calificación de los mismos, admisibles o inadmisibles. Una de las posibles clasificaciones se recoge en la Tabla 3.

Tabla 3. Clasificación de los riesgos contractuales. Elaboración propia a partir de Conpes 3714 (MHCP, 2011)

Riesgos Económicos: son los derivados del comportamiento del mercado, tales como la fluctuación de los precios de los insumos, desabastecimiento y especulación de los mismos, entre otros.
Riesgos Sociales o Políticos: son los derivados de los cambios de las políticas gubernamentales y de cambios en las condiciones sociales que tengan impacto en la ejecución del contrato
Riesgos Operacionales: son los asociados a la operatividad del contrato, tales como la suficiencia del presupuesto oficial, del plazo o los derivados de procesos, procedimientos, parámetros, sistemas de información y tecnológicos, equipos humanos o técnicos inadecuados o insuficientes.
Riesgos Financieros: se relacionan con el riesgo de obtención de financiación (riesgo de liquidez) para cumplir con el objeto del contrato, y con el riesgo de las condiciones financieras establecidas para la obtención de los recursos.
Riesgos de la Naturaleza: son los eventos naturales previsible en los cuales no hay intervención humana que puedan tener impacto en la ejecución del contrato, por ejemplo, los temblores, inundaciones, lluvias, sequías, entre otros.
Riesgos Ambientales: son los derivados de las obligaciones legales o reglamentarias de carácter ambiental, así como de las licencias, de permisos y autorizaciones ambientales.
Riesgos Regulatorios: derivados de cambios regulatorios o reglamentarios que afecten al equilibrio contractual
Riesgos Tecnológicos: se refieren a eventuales fallos en las telecomunicaciones, suspensión de servicios públicos, nuevos desarrollos tecnológicos o estándares que deben ser tenidos en cuenta para la ejecución del contrato, obsolescencia tecnológica

A efectos de clasificación de los riesgos, son de utilidad multitud de herramientas como las recogidas en el estándar internacional ISO 31010:2011 Gestión del riesgo. Técnicas de evaluación del riesgo.

Algunas de las que podrían tener una mejor aplicabilidad en el estudio del riesgo de la contratación pública se han recogido en la tabla 3.

Tabla 3: Técnicas de evaluación del riesgo.

Técnica de Evaluación del Riesgo
Matriz Probabilidad - Consecuencia
Técnica Delphi
Técnica Estructurada "What -If"
Causa y Origen
Análisis de Escenarios
Árbol de Defectos
Árbol de Acontecimientos
Causa y Efecto (Ishikawa)
Modos Fracasos y Análisis Efectos (FMEA)
Peligros y Estudio Operatividad (HAZOP)
Riesgos y Puntos Críticos de Control (HCCAP)
Análisis Bow Tie
Análisis Markov
Simulación Montecarlo
Estadístico Bayesiano
Curva FN

Fuente: elaboración propia a partir de ISO 31010 Gestión del riesgo. Técnicas de apreciación del riesgo.

Una de las principales dificultades en el proceso de gestión del riesgo en la contratación pública es la dificultad de acceso a indicadores de desarrollo de desempeño de cada uno de los expedientes. En la práctica totalidad de los procedimientos no llegan a implementarse, ya no solo en la etapa administrativa sino en todo su ciclo de vida. Se hace completamente imprescindible medir en las fases de ejecución y establecer informes de desempeño que queden a disposición de los entes fiscalizadores y reguladores

con total transparencia de manera que puedan hacer un tratamiento adecuado de los mismos, tanto a nivel individual como en el conjunto del sistema de contratación. El diseño de este modelo de control determinará el éxito de futuras políticas y medidas de gestión del riesgo.

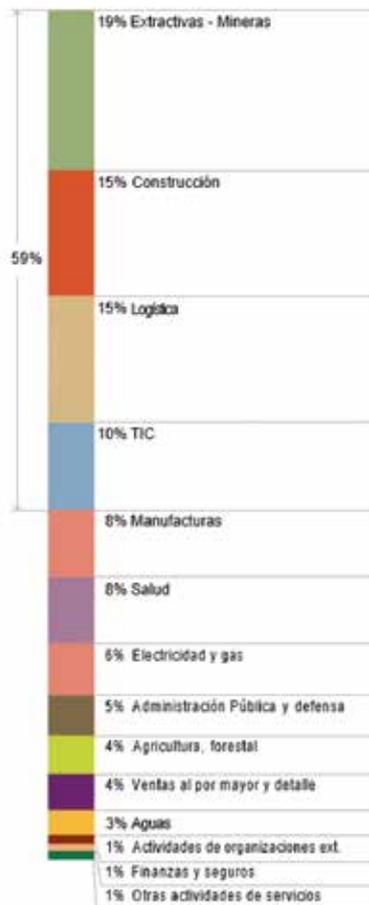
De forma previa podría trabajarse con los datos de aquellos procedimientos de contratación que han sido objeto de recurso. La información disponible en los Tribunales Administrativos de Recursos Contractua-

les puede ser un punto de partida para poder dibujar mapas de riesgos de acuerdo con la realidad de las relaciones entre administraciones y operadores económicos. La información podrá ser igualmente completada con la generada en las Instituciones de Control Externo (Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas) que en su función fiscalizadora de la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos y del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad y de buena gestión también permitiría completar dicho mapa de riesgo a partir de datos reales de la

actividad económica de las administraciones públicas.

A la hora de definir el mapa de riesgos y la posterior estrategia de gestión es esencial partir de los estudios previos existentes, los cuales pueden aconsejar intensificar el número de indicadores y la frecuencia de fiscalización en determinados sectores. Este sería el caso por ejemplo de los riesgos vinculados a actividades fraudulentas o de corrupción en la contratación pública. La OCDE ha realizado estudios en los que se acredita que cerca una tercera parte de los contratos que presentan problemas de integridad se localizan en cuatro sectores productivos (OCDE, 2014) (véase figura 5).

Figura 5: Casi dos tercios de los casos de soborno internacional ocurren en cuatro sectores productivos. Fuente: Traducción de los autores de Análisis de la OCDE de casos de soborno internacional concluidos entre el 15/02/1999 y el 01/06/2014



A la vista de estas cifras que dejan al descubierto la mala praxis asentada en determinados sectores económicos, las estrategias y políticas de gestión del riesgo a nivel estado deben formularse para ser lo más efectivas posibles en la fiscalización y la regulación de la contratación pública.

En cualquier caso, y a modo de conclusión sobre esta primera etapa en la gestión del riesgo, conviene recordar que la evaluación del riesgo en el proceso de con-

tratación persigue asignar a cada riesgo una calificación en términos de probabilidad de ocurrencia (con base en la frecuencia) e impacto que puede producir el evento si se materializa (consecuencias). Y, entre las fuentes de información para estimar esa probabilidad e impacto podríamos recurrir, entre otros, a: Registros anteriores de la ocurrencia del evento en procesos de contratación propios y de otras Entidades; Prácticas y experiencia de

la industria o el sector en el manejo del riesgo identificado; Publicaciones o noticias sobre la ocurrencia del riesgo identificado; Opiniones y juicios de especialistas y expertos; Estudios técnicos.

Por otra parte, tal y como se ha anticipado, una vez identificados y evaluados los riesgos es necesario llevar a cabo un tratamiento de los mismos, estableciendo un orden de prioridad para decidir: evitar el riesgo, transferir el riesgo, aceptar el riesgo, reducir la probabilidad de la ocurrencia del evento (cuando el riesgo debe ser aceptado) o reducir las consecuencias o el impacto del riesgo.

Las medidas de tratamiento de riesgo serán necesariamente distintas en función de la regulación legislativa del país, la estructura organizativa de la administración y por ende la asignación de responsabilidades en el proceso. Las Entidades Públicas deben elegir la opción más apropiada teniendo en cuenta el coste y el beneficio de las acciones identificadas para el tratamiento del riesgo. En el plan de tratamiento ha de documentarse cómo se enfrentan a cada uno de los riesgos (acciones, cronogramas, recursos humanos, presupuesto necesidades de informes se seguimiento y vigilancia).

A nivel de sistema general de contratación algunos ejemplos pueden ser:

1. Incrementar la transparencia para favorecer la concurrencia y la rendición de cuentas.
2. Fortalecer los comportamientos éticos y la profesionalización.
3. Mejorar los mecanismos de control. Incluir la fase de ejecución del contrato con un seguimiento cierto de lo contratado y de los bienes y productos servicios. Conseguir la independencia del control con respecto a la administración titular.
4. Cambio en el desarrollo de la función pública, estableciendo mecanismos de rotación en aquellos órganos o instituciones que puedan presentar mayores problemas.
5. De forma específica y para cada uno de los procesos de contratación se pueden establecer unas guías específicas de gestión del riesgo que permitan reducir e incluso los mismos a lo largo del proceso. Un ejemplo de estas medidas serían las recogidas para la fase indicada en la tabla 4.

Tabla 4: Medidas de tratamiento de riesgos. Fuente: elaboración propia a partir de Risk Workbook Template - Department of Finance. Government of Western Australia

Riesgos posibles	Acciones a implementar
La administración pública no tiene capacidad jurídica ni autoridad delegada para realizar adquisiciones. No se tienen en cuenta los costes totales de la vida útil (ciclo de vida). No se siguen los procesos de contratación adecuados. Los procesos de selección de proveedores no logran una buena relación calidad-precio o equidad. Se ha utilizado un método de aprovisionamiento incorrecto. Conflicto con los contratos existentes. Retrasos en la obtención de aprobaciones. Los entregables del contrato no cumplen con las expectativas. No se siguieron las políticas del gobierno. Adopción de disposiciones financieras inadecuadas. La falta de información o de experiencia en la adquisición de un producto o servicio único o no convencional significa que la especificación o los criterios de selección no están redactados adecuadamente.	Comprobar que el contrato es coherente con los objetivos de la organización. Evaluar métodos alternativos de entrega y aprovisionamiento. Realizar un estudio de factibilidad que incluya análisis de mercado. Comprobar la capacidad legal de la Autoridad Pública para llevar a cabo el contrato. Confirmar las fuentes de fondos, incluidas las obligaciones en curso derivadas del contrato. Producir estimaciones de flujo de caja y monitorear los gastos contra las estimaciones. Definir claramente las funciones y responsabilidades de los miembros del equipo. Definir los objetivos y resultados esperados del proyecto de contratación. Verifique el alcance en relación con el presupuesto asignado. Asegúrese de que se disponga de tiempo suficiente para la evaluación, las pruebas y la instalación. Confirmar que los presupuestos operativos han sido considerados y previstos. Identificar, acordar y documentar el proceso de adquisición. Asegurar que los procesos estén documentados y que los oficiales de contratación estén capacitados. Asegurar que el proceso de licitación propuesto sea ético y que ofrezca una buena relación calidad-precio. Compruebe el método de adquisición propuesto en relación con los presupuestos de tiempo/coste. Envíe un borrador de la solicitud a la industria para que ésta formule sus comentarios. Compruebe si existe un conjunto relevante de contratos gubernamentales existentes o si su autoridad pública ya tiene un contrato vigente para los productos y/o servicios. Documentar las aprobaciones requeridas y avisar con antelación a quienes las concedan. Identificar problemas de zonificación, planificación o concesión de licencias que puedan afectar al proyecto. Asegurar que el alcance sea definido, documentado y entendido. Obtener una opinión independiente sobre la claridad del ámbito de aplicación. Asegurar que se utilicen los conocimientos técnicos adecuados en la definición del ámbito de aplicación. Utilice un resumen estándar siempre que sea posible. Identificar las políticas gubernamentales que se aplican a este contrato y asegurar su cumplimiento.

Adicionalmente a las etapas de evaluación y tratamiento de los riesgos es necesario llevar a cabo de forma continua un seguimiento y control (monitoreo) de todos los proce-

sos ya que esta es la única forma de conocer la realidad del desarrollo del proceso de contratación. Será necesario estudiar sus puntos débiles y amenazas, que puedan tornarse

en riesgos reales que alejen al contrato de sus objetivos y de los principios de la contratación pública.

Para esta tarea es esencial que se hayan formulado con anterioridad indicadores de desarrollo (Performance Indicators). La calidad, representatividad y facilidad de obtención de dichos indicadores es uno de los principales problemas a la hora de establecer un sistema de gestión en la contratación pública ya que es necesario implicar a todas las administraciones que participan en la misma. La implantación de la administración y procesos de contratación electrónica supone una oportunidad para que, además de la documentación propia de los expedientes de contratación se incluyan formularios de desempeño de los contratos de los que poder obtener dichos indicadores y por ende datos consolidados del sistema de contratación pública.

Igualmente interesante es la introducción de otros mecanismos de control fundamentados en indicios de funcionamientos no deseados y que alertan de la posible aparición de riesgos. Este es el caso de las *red flag*⁸ (indicios que apuntan a que el funcionamiento de la contratación no está siendo en alguna manera transparente y conforme a ley), que ya se utilizan en algunos países miembros de la Unión Europea como instrumento de fiscalización y control de corrupción en la contratación pública.

Finalmente, y durante todo el proceso, se debe mantener una línea continua de comunicación y consulta entre todos los interesados. La implicación de todas las partes en el proceso de mejora de la contratación pública permite enriquecer el mismo, aportando distintos puntos de vista y percepción de los riesgos.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La administración o gestión de los riesgos presentes en un proceso de contratación a través de una metodología sistemática constituye un aspecto esencial para optimizar los recursos públicos en el sistema de compras públicas. Parece evidente que, las adquisiciones públicas

están expuestas a eventos que, de no ser gestionados de forma correcta, pueden afectar a la consecución del objeto de la contratación, en términos coste, calidad y plazo de los bienes y servicios que se licitan, y cuya ocurrencia no puede ser predicha de manera exacta por las partes involucradas en el proceso de contratación. Así las cosas, uno de los pilares fundamentales el sistema de compras públicas debiera ser la gestión del riesgo, que debe cubrir desde la planificación hasta la terminación del plazo, la liquidación del contrato, el vencimiento de las garantías de calidad o la disposición final del bien o servicio; y no solamente la tipificación, estimación y asignación del riesgo que pueda alterar el equilibrio económico del contrato.

En su Exposición de Motivos, la LCSP recoge como objetivos claves, de un lado, lograr una mayor transparencia en la contratación pública y, por otro, conseguir una mejor relación calidad-precio. Y en su artículo 1 observa el principio de integridad como uno de los principios a los cuales ha de ajustarse la actividad de la contratación pública. Sin embargo, y sin discutir el papel de la actividad de prevención para garantizar la integridad en la contratación pública, y la importancia de la gestión de riesgos en este contexto, en la regulación de la contratación española se echa en falta, a diferencia de lo que ocurre en otros marcos normativos a nivel internacional, la exigencia de incluir, en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, la evaluación y tratamiento de los riesgos previsibles involucrados en las compras públicas.

Estamos convencidos que, una gestión sistemática del riesgo proporcionaría a las Entidades Públicas, entre otras ventajas, un mayor nivel de certeza y conocimiento para la toma de decisiones relacionadas con el proceso de contratación, una mejora en la planificación de las contingencias de este proceso, un incremento en el grado de confianza entre las partes interesadas, así como una reducción de los posibles litigios. Y, todo ello, sin duda, contribuiría a una mejora en la gestión y una mayor racionalización en el uso de los recursos públicos.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahmed, S., Ahmad, R. & Saram, D.** (1999), "Risk management trends in the Hong Kong construction industry: a comparison of contractors and owners perceptions". *Eng Construction Architect Manage* J6 (3): 225–234.
- Aleshin, A.** (2001), "Risk management of international projects in Russia". *Int J Project Manage.* 20(4): 207–222.
- Asker, J. & Cantillon, E.** (2010), "Procurement when price and quality matter". *Rand Journal of Economics*, Vol. 41: 1-34
- Barber, R.** (2005), "Understanding internally generated risks in projects". *Int J Project Manage*, 23(8): 584–590.
- Bröchner, J., Camén, C., Eriksson, H. and Garvare, R.** (2016), "Quality and legal aspects in public care procurement". *The TQM Journal*, 28 (4): 648-663, <https://doi.org/10.1108/TQM-09-2014-0075>

⁸ El proyecto Red Flags (<https://www.redflags.eu/>) tiene como objetivo mejorar la transparencia de la contratación pública en Hungría y apoyar la lucha contra la corrupción. Financiado por la Unión Europea proporciona una herramienta interactiva que permite el seguimiento de los procesos de contratación y su aplicación por parte de ciudadanos, periodistas o incluso funcionarios públicos y detectar riesgos de fraude en las diferentes etapas del proceso de contratación. La herramienta Banderas Rojas comprueba automáticamente los documentos de compra del Tenders Electronic Daily (TED) y filtra las compras arriesgadas a través de un algoritmo especial.

- Campos Acuña, C.** (2019), "Compliance en la contratación pública: mapa de riesgos en la corrupción y claves para su gestión". *Gabilex*, nº Extraordinario Marzo: 21-36. <http://gabilex.castillalamancha.es>
- Comisión Europea** (2017), Public Procurement Indicators 2015. DG GROW G4 - Innovative and e-Procurement. Ref. Ares (2016) 7128361 - 22/12/2016.
- European Commission** (2009), Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF. EC DG REGIO, COCOF 09/0003/00-EN. Retrieved from: www.eufunds.bg/document/271.
- European Parliament** (2012), *Deterrence of fraud with EU Funds through investigative journalism in EU-27. Study. Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Budgetary Affairs.*
- World Bank** (2007), *Improving development outcomes – annual integrity report. Washington DC: The World Bank Group.*
- Ferwerda, J., Deleanu, I. and Unger, B.** (2017), "Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators". *European Journal on Criminal Policy and Research*. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>
- Ferwerda, J & Deleanu, I** (2013), "Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU". *Publisher: European Commission, OLAF. Utrecht University Repository.*
- Graycar A. & Prenzler T.** (2013), "Preventing Corruption in Public Sector Procurement". *In: Understanding and Preventing Corruption. Crime Prevention and Security Management. Palgrave Pivot, London.*
- Ganuzza, J.** (2007), "Competition and cost overruns in procurement". *The Journal of Industrial Economics*, 55: 633-660. doi:10.1111/j.1467-6451.2007.00324.x
- Kangari, R.** (1995), "Risk management perceptions and trends of US construction". *J Construct Eng Manage*, 121(4): 422–429.
- Kartam, N. & Kartam, S.** (2001), "Risk and its management in the Kuwaiti construction industry: a contractors' perspective". *Int J Project Manage*, 19(6): 325–335.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP** (2011): "Documento Conpes 3714. Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública". <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>
- OECD** (2009), "Preventing corruption: Public procurement", in *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris.
- OECD** (2014), *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>.
- OECD** (2016) Recomendación del Consejo sobre contratación Pública. Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial. OCDE.
- Sarmento, J. M. & Renneboog, L.** (2017), "Cost Overruns in Public Sector Investment Projects". *Public Works Management & Policy*, 22(2): 140–164. <https://doi.org/10.1177/1087724X16668357>
- Singh, Ram** (2011). "Determinants of Cost Overruns in Public Procurement of Infrastructure: Roads and Railways," *India Policy Forum, National Council of Applied Economic Research*, 7(1): 97-158.
- The Institute of Internal Auditors, IIA** (2017), *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing* (Standards). <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF-Standards-2017.pdf>
- Trauner, T.J. Jr, Manginelli, W.A., Lowe, J.S., Nagata, M.F. and Furniss, B.J.** (2009), *Construction Delays: Understanding them Clearly, Analyzing them Correctly, Elsevier Butterworth-Heinemann, London.*
- UNE-EN 31010** (2011) Gestión del riesgo. Técnicas de apreciación del riesgo. Asociación Española de Normalización y Certificación [AENOR]. Madrid, España, 4 de mayo de 2011.
- UNE-ISO 31000** (2018) Gestión del riesgo. Directrices. Asociación Española de Normalización y Certificación [AENOR]. Madrid, España, 28 de marzo de 2018.
- Wang, S.Q., Dulaimi M.F. and Aguria, M.Y.** (2004), "Risk management framework for construction projects in developing countries". *Construct Manage Economics*, 22(3): 237–252.
- Youcef J.-T. Zidane and Bjorn Andersen** (2018), "The top 10 universal delay factors in construction projects". *International Journal of Managing Projects in Business*, 11(3): 650-672, <https://doi.org/10.1108/IJMPB-05-2017-0052>