



MAPS

Methodology for Assessing
Procurement Systems

Guía: Clasificación de brechas según riesgo y banderas rojas

ACTUALIZADA EN MARZO DE 2025





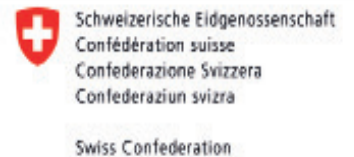
La iniciativa MAPS está financiada por



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



INTRODUCCIÓN

MAPS es la herramienta universal para diagnosticar los sistemas de contratación pública e identificar sus puntos fuertes y débiles. Para comprender cuáles son los temas de intervención más importantes, los evaluadores deben seleccionar los puntos débiles que presentan un mayor riesgo. La metodología también utiliza el concepto de banderas rojas para llamar la atención sobre elementos específicos que no pueden abordarse mediante acciones en el sistema de contratación pública.

PROPÓSITO

El objetivo de este documento es proporcionar orientación y ejemplos sobre: (i) cómo clasificar las brechas en función de su nivel de riesgo; y (ii) las situaciones que requieren levantar una bandera roja.

I. ¿Cómo deben clasificarse las brechas?

MAPS es una herramienta de evaluación de los sistemas de contratación pública que sirve de base para la toma de decisiones y el establecimiento de planes de acción para reformar la contratación. Un elemento central de esta idea es la identificación de las debilidades del sistema de contratación pública y la evaluación de su gravedad. Dado que la evaluación se basa en un conjunto de indicadores objetivos que todos los países deberían tratar de alcanzar, las debilidades se expresan como brechas en relación con los indicadores.

La identificación de brechas es el tercer paso del enfoque de tres pasos de MAPS para la evaluación de subindicadores (véase la guía de usuario de MAPS). Una vez realizado el análisis cuantitativo y cualitativo de un criterio, el evaluador debe describir las brechas encontradas en relación con cada criterio en la plantilla de la matriz de indicadores. Esto, a su vez, proporciona la base inicial para proponer recomendaciones a nivel de criterio, que luego deberán agregarse y sintetizarse en recomendaciones para todo el sistema de contratación en el informe de evaluación.

El evaluador debe clasificar cada brecha según su nivel de riesgo: bajo, medio o alto.

II. ¿Cómo evaluar el riesgo de cada brecha?

Para determinar el nivel de riesgo de cada brecha, el evaluador debe estimar la probabilidad de que la brecha dé lugar a una situación que afecte al sistema de contratación, así como la gravedad de las consecuencias, es decir, el impacto de dicha situación.

Por ejemplo, al evaluar el subindicador 2(b), si el evaluador evidencia la ausencia de modelos de documentos de contratación, probablemente se daría el caso de que las entidades no siempre siguen las disposiciones establecidas en la legislación y la reglamentación, lo que da lugar a errores e ineficiencias. Esto significa que, en general, esta brecha tendría que clasificarse en un puesto alto en la escala de probabilidad de probabilidad. Además, estos errores e ineficiencias podrían producir graves problemas para contrataciones específicas y para todo el sistema. Por lo tanto, el impacto de esta situación también



sería, en general, alto. Combinando las dos dimensiones del riesgo, esta brecha debe marcarse como de alto riesgo.

III. ¿Qué son las banderas rojas?

Las banderas rojas se asignan únicamente a aquellas brechas de alto riesgo que no pueden abordarse mediante acciones en el sistema de contratación pública. Las banderas rojas surgen en la práctica de situaciones que están fuera del ámbito de la contratación pública y que, por lo tanto, no son completamente controlables a la hora de emprender esfuerzos para mejorar la contratación pública.

Para todas las brechas de alto riesgo, el evaluador debe determinar si hay banderas rojas asociadas a ellas. Para cada bandera roja identificada, deben describirse en el informe de evaluación las razones por las que se ha asignado la bandera roja. Además, al elaborar las recomendaciones del informe, los evaluadores deben tener en cuenta explícitamente cualquier bandera roja pertinente.

La identificación de las banderas rojas es fundamental a la hora de establecer un plan de acción y lograr el apoyo de las partes interesadas locales e internacionales, porque permite a los tomadores de decisiones determinar la viabilidad de los esfuerzos de reforma. Además, muestra las acciones para las que sería necesaria la coordinación con otras instituciones, especialmente dentro del gobierno y fuera del sistema de adquisiciones, para que la reforma tenga éxito.

La siguiente tabla presenta situaciones que los evaluadores podrían encontrar al realizar una evaluación MAPS, con una conclusión sobre si estas brechas, que en la mayoría de los casos se clasificarían como de alto riesgo, constituirían en general banderas rojas o no. En cualquier caso, se trata sólo de ejemplos proporcionados a título orientativo. Los evaluadores deben determinar el uso de banderas rojas basándose en toda la información disponible que hayan recopilado durante el proceso de evaluación.

Subindicador	Brecha	Conclusión
2(b) - Modelos de pliegos de condiciones para la contratación de bienes, obras y servicios	Aunque existen modelos de documentos de contratación, estos no están actualizados con la normativa más reciente. Esto ha provocado errores y reprocesos en las contrataciones importantes.	No es necesario levantar las banderas rojas, porque las acciones para actualizar los documentos son factibles, entran en el ámbito de la contratación pública y resolverían la situación.
4(b) - Procedimientos financieros y ciclo de adquisiciones	Los proveedores se quejan de que no se les paga a tiempo. Aunque hay pruebas de que las facturas se comprueban a tiempo y se siguen los procedimientos financieros, el Tesoro Nacional ha retenido numerosos desembolsos en los dos últimos años, debido a la difícil situación financiera del país.	Hay que levantar una bandera roja , porque es posible que los problemas financieros del país no se resuelvan con reformas de la contratación pública.
7(b) - Uso de la contratación electrónica	El país desplegó hace unos años una nueva plataforma de contratación electrónica, pero su adopción es muy escasa y pocos proveedores se han registrado. Los proveedores manifiestan tener dificultades para utilizar el sistema debido a la	Debería levantarse una bandera roja , ya que incluso si se aplican las medidas necesarias para mejorar la adopción de la contratación



	escasa fiabilidad de la conectividad a Internet en la mayor parte del país.	electrónica por parte de las autoridades de contratación, la falta de una conectividad adecuada a Internet impediría las acciones para aumentar la adopción de la contratación electrónica.
8(a) - Formación, asesoramiento y asistencia	El gobierno imparte formación en francés, pero muchos funcionarios a nivel local sólo hablan las lenguas locales. No hay personal ni fondos para impartir formación en otras lenguas.	Debería levantarse una bandera roja , porque la barrera lingüística presenta una situación que obstaculiza significativamente los objetivos de la contratación a nivel local, y no puede mitigarse por falta de recursos.
9(b) - Selección y contratación	El uso de la contratación electrónica es obligatorio para todas las entidades contratantes. Sin embargo, la plataforma de contratación electrónica no permite utilizar todos los métodos de contratación establecidos en la legislación. Esto significa que, en la práctica, los métodos de contratación no siempre se eligen en función de la finalidad y de conformidad con el marco legal.	No es necesario levantar banderas rojas, ya que esta situación podría mitigarse mediante la adecuación de la plataforma de contratación electrónica a la legislación.
10(b) - Organización del sector privado y acceso al mercado de contratación pública	Aunque la normativa sobre contratación pública no impone restricciones explícitas a la participación, pocos proveedores internacionales llegan a presentarse a las licitaciones. La normativa comercial establece que las empresas que pretendan vender bienes y servicios en el país deben crear una sucursal y abrir una cuenta bancaria en el país. El Ministerio de Comercio, responsable de esta normativa, se opone a modificar esta disposición.	Debería levantarse una bandera roja , porque la disposición identificada se encuentra dentro de la regulación de la que es responsable otra institución gubernamental, y esta institución es reacia a cambiarla.
14(e) - Apoyo de las partes interesadas para reforzar la integridad en la contratación pública	Existen varias organizaciones de la sociedad civil fuertes y creíbles que han adquirido experiencia en el ejercicio de la auditoría social de la contratación en el país. Sin embargo, los recientes problemas de seguridad en todo el país les han impedido recabar información en muchas ciudades. También han recibido amenazas por revelar casos de corrupción e ineficacia. Por este motivo, han interrumpido su labor en la mayor parte del país.	Hay que levantar una bandera roja , porque las organizaciones de la sociedad civil no pueden llevar a cabo adecuadamente su labor de auditoría social debido a las malas condiciones de seguridad del país.



IV. ¿Cómo deben clasificarse los subindicadores?

La plantilla del informe contiene una matriz de visión general que permite a los tomadores de decisiones identificar los subindicadores con brechas de alto riesgo y banderas rojas. Basándose en la información que figura en la matriz de indicadores, los evaluadores deben rellenar la matriz de visión general del informe clasificando cada subindicador en una de las siguientes categorías, en función de las brechas que se hayan identificado a nivel de criterio.

- **Ninguno:** se utiliza cuando ninguno de los criterios presenta brechas.
- **Sólo riesgo bajo o medio:** se utiliza cuando los criterios presentan brechas, pero todos ellos son de riesgo bajo o medio.
- **Alto riesgo:** se utiliza cuando al menos uno de los criterios presenta una brecha de alto riesgo.

La matriz general también contiene una celda para marcar si se han señalado banderas rojas. Los evaluadores deben revisar la coherencia: si se ha marcado una bandera roja, el subindicador debe clasificarse como de alto riesgo.

