



MAPS

Methodology for Assessing
Procurement Systems

Orientación: Identificación de brechas, evaluación de riesgos y banderas rojas

2023 - ACTUALIZADO EN SEPTIEMBRE DE 2023



INTRODUCCIÓN

MAPS es la herramienta universal para diagnosticar los sistemas de contratación pública e identificar sus fortalezas y debilidades. Con el fin de comprender cuáles son los temas más importantes que requieren ser mejorados, los evaluadores deben seleccionar las debilidades que presentan un mayor riesgo. La metodología también utiliza el concepto de banderas rojas para llamar la atención sobre elementos específicos que pueden obstaculizar las acciones para mejorar la contratación pública.

PROPÓSITO

La finalidad de este documento es ofrecer orientaciones y ejemplos sobre: (i) cómo identificar y clasificar las brechas sustanciales 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 los puntos débiles 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, los puntos débiles se expresan como brechas en relación con los indicadores.

La identificación de brechas sustanciales es el tercer paso en el enfoque de tres pasos de MAPS para evaluar subindicadores¹. Una vez realizado el análisis cuantitativo y cualitativo de un subindicador, el cual permite determinar si se cumplen o no los criterios de evaluación, 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 cada criterio, las cuales luego deben agregarse y sintetizarse en recomendaciones para todo el sistema de contratación en el informe de evaluación.

Algunas brechas pueden considerarse no sustanciales. Esto ocurre cuando (i) el criterio evaluado no tiene una brecha como tal, pero los evaluadores observan que, no obstante, hay margen para seguir mejorando; o (ii) el criterio evaluado tiene una brecha que es relativamente menor.

Por ejemplo, al evaluar el criterio (b) del subindicador 4(b), el evaluador puede identificar que (i) los procedimientos para procesar facturas son claros y se siguen, pero que ha habido algunos casos en los que las facturas no se han pagado a tiempo; o (ii) una sección del procedimiento puede actualizarse o ajustarse ligeramente. Dependiendo del caso, el evaluador podría marcar este criterio con una deficiencia menor (o incluso, en algunos casos, sin deficiencia alguna), describir esta situación y ofrecer una recomendación para seguir mejorando.

¹ Consulte los apartados 20 - 24 de la Guía del usuario de MAPS.



El evaluador debe identificar qué brechas son sustanciales. La existencia de estas brechas indica que el criterio correspondiente no puede calificarse como cumplido.

El siguiente cuadro resume las normas a nivel de criterio:

Si:	El criterio debe marcarse como:
No se identifican brechas para el criterio	Sin brecha
Sólo se detectan brechas menores en el criterio	Brecha menor
Se identifica al menos una brecha sustancial para el criterio	Brecha sustancial

En consecuencia, si se encuentra una brecha sustancial al nivel de un criterio, también debe marcarse una brecha sustancial a nivel del subindicador correspondiente. Las brechas sustanciales activan la necesidad de que el evaluador determine el nivel de riesgo que suponen para el sistema de contratación pública.

Si:	El subindicador debe marcarse como:	Color en la matriz de resumen de cumplimiento	Evaluación de riesgos
Ningún criterio del subindicador tiene brechas	Sin brecha		No es necesario identificar los riesgos
Algunos criterios del subindicador tienen brechas menores, pero ninguno tiene brechas sustanciales	Brecha menor		No es necesario identificar los riesgos
Al menos un criterio del subindicador presenta una brecha sustancial	Brecha sustancial		Debe determinarse el riesgo (bajo / medio / alto), así como la posible necesidad de levantar una bandera roja (vea la Sección III de este documento).

El siguiente diagrama muestra las diferentes posibilidades que puede presentar un subindicador, siguiendo una escala creciente asociada al riesgo para el sistema de contratación pública:



II. ¿Cómo evaluar el riesgo de cada brecha sustancial?

Para determinar el nivel de riesgo de cada brecha sustancial, el evaluador debe estimar la probabilidad de que la brecha dé lugar a una situación que afecte al sistema de contratación en su conjunto, así como la gravedad de sus consecuencias, es decir, el impacto de dicha situación. Todas las brechas sustanciales deben evaluarse como de riesgo bajo, medio o alto.²

Por ejemplo, al evaluar el subindicador 2(b), si el evaluador evidencia la ausencia de modelos de documentos de adquisiciones, es probable que las entidades no siempre sigan las disposiciones establecidas en la legislación y la regulación, lo que conduce a errores e ineficiencias. Esto significa que esta brecha sustancial ocupa un lugar destacado en la escala de probabilidad. Además, estos errores e ineficiencias se traducirían en problemas importantes para contrataciones específicas y para el sistema en su conjunto. Por lo tanto, el impacto de esta situación también sería alto. Combinando las dos dimensiones del riesgo, esta brecha sustancial debe marcarse como de alto riesgo.

III. ¿Qué son las banderas rojas?

Se debe asignar una bandera roja a las brechas que probablemente obstaculizarán los esfuerzos por mejorar el sistema de contratación pública, ya sea haciendo que estos esfuerzos tengan menos probabilidades de producirse o impidiendo que alcancen el resultado previsto.

Una bandera roja, entonces, es señal de advertencia que indica un elemento que:

- (i) puede obstaculizar considerablemente la consecución de los objetivos perseguidos mediante la contratación pública
- (ii) no puede mitigarse inmediatamente con medidas en el sistema de contratación pública

Así pues, una bandera roja siempre está relacionada con una brecha sustancial que ocupa un lugar destacado en la dimensión de impacto y, por lo general, también en la dimensión de probabilidad (o que no puede mitigarse si se materializa).

Las banderas rojas suelen surgir en la práctica de situaciones que están fuera del ámbito de la contratación y que, por tanto, no son completamente controlables a la hora de emprender esfuerzos para mejorar la contratación.

Para todas las brechas de alto riesgo, el evaluador debe determinar si hay banderas rojas asociadas a ellas. Además, los evaluadores deben emitir una alerta roja si existe un desacuerdo irreconciliable sobre una brecha sustancial entre el equipo de evaluación y el gobierno.

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, ya que permite a los responsables de la toma de decisiones determinar la viabilidad de los esfuerzos de reforma. Además, muestra los puntos en los

² Alternativamente, si se utiliza más en el país, se puede utilizar una escala de 4 niveles (alto, sustancial, moderado o bajo).



que sería necesaria la coordinación con otras instituciones, especialmente dentro del gobierno y fuera del sistema de contratación pública, para que la reforma tenga éxito.

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 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 señales de alarma o no. En cualquier caso, sólo se trata de ejemplos orientativos. 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 sustancial	Conclusión
1(a) - Ámbito de aplicación y cobertura del marco jurídico y reglamentario	La ley de contratación pública está obsoleta. Sin embargo, la agencia de contratación, que es la única responsable de proponer cambios en ella, no quiere presentar un nuevo proyecto de ley porque el Parlamento ha rechazado los anteriores y no ve espacio en un futuro próximo para proponer una reforma.	Habría que levantar una bandera roja , porque cualquier esfuerzo por actualizar la ley de contratación pública no se materializaría en un futuro próximo.
2(b) - Modelos de pliegos de condiciones para la contratación de bienes, obras y servicios	Aunque existen modelos de pliegos de condiciones, no están actualizados con la normativa más reciente. Esto ha provocado errores y reprocesos en contrataciones importantes.	No es necesario alertar, porque las medidas para actualizar los documentos son factibles y resolverían la situación.
4(b) - Procedimientos financieros y ciclo de contratación pública	Los proveedores se quejan de que no se les paga a tiempo. El gobierno afirma que esto no es un problema. Aunque se recoge información por proceso de contratación sobre el tiempo que se tarda en pagar las facturas, el Gobierno ha dado instrucciones para que esta información no se comparta con el equipo evaluador.	Debería levantarse una bandera roja , porque hay un desacuerdo irreconciliable entre los evaluadores y el gobierno. Además, los evaluadores no pudieron revisar todos los datos disponibles para fundamentar adecuadamente este subindicador.
7(b) - Uso de la contratación electrónica	El país desplegó hace unos años una nueva plataforma de contratación electrónica, pero su aceptación es muy baja y pocos proveedores se han registrado. Los proveedores manifiestan dificultades para utilizar el sistema debido a la escasa fiabilidad de la conexión a Internet en la mayor parte del país.	Hay que levantar una bandera roja , porque incluso si las autoridades de contratación aplican las medidas necesarias para mejorar la adopción de la contratación electrónica, la falta de conectividad adecuada a Internet



		obstaculizaría 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 locales sólo hablan las lenguas locales. No hay personal ni fondos para impartir formación en otras lenguas.	Hay que levantar una bandera roja , porque la barrera lingüística plantea una situación que obstaculiza significativamente los objetivos de la contratación a nivel local, y no puede mitigarse fácilmente.
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 jurídico.	No es necesario que levantar una bandera roja, ya que esta situación podría mitigarse alineando la plataforma de contratación electrónica con 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, son pocos los proveedores internacionales que se presentan 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.	Habría que levantar una bandera roja , porque la disposición identificada se encuentra dentro de la regulación de la legislación de la que es responsable otra rama de la institución gubernamental, y esta rama de la institución es reacia a cambiar la legislación.
14(e) - Apoyo de las partes interesadas para reforzar la integridad en la contratación pública	Hay 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, y han interrumpido su labor en la mayor parte del país por este motivo.	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.

