GUID 5280

GUÍA PARA AUDITORÍAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las GUID de la INTOSAI las publica de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como parte del Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI.
Para más información visite www.issai.org

INTOSAI



INTOSAI, 2022

INDICE

INTRODUCCIÓN 1

OBJETIVOS 3

DEFINICIONES 4

ALCANCE 5

EL OBJETIVO DE AUDITORÍA 6

PARTES RESPONSABLES Y USUARIOS PREVISTOS 6
OBJETO 7
CRITERIO 7

ALGUNAS CONSIDERACIONES AL MOMENTO DE DEFINIR EL OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 9

MÉTODO ESTRATÉGICO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA 9
MÉTODO DEL PROCESO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA 11
RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y FRAUDE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA 13
CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA 15

PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA 17

PLANIFICACIÓN DE AUDITORÍAS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA 17
OBJETIVOS DE AUDITORÍA Y ENFOQUES DE AUDITORÍA 19
PREGUNTAS DE AUDITORÍA 20
CRITERIOS DE AUDITORÍA 24
RIESGO DE AUDITORÍA 28

REALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA 30

INFORMES Y SEGUIMIENTO 32

ANEXOS 35

ANEXO 1: PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA 35
ANEXO 2: DEFINICIONES Y ABREVIATURAS 37
ANEXO 3: FASES DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA 39
Fase 1. Pre-licitación 39
Fase 2. Licitación 40
Fase 3. Post adjudicación 41
ANEXO 4: ADQUISICIÓN ELECTRÓNICA 42
ANEXO 5: POSIBLES PREGUNTAS DE AUDITORÍA RELATIVAS A LOS PRINCIPIOS DE LAS “3 E” EN UNA AUDITORÍA DEL PROCESO DE ADQUISICIONES O DE LA FUNCIÓN DE LAS ADQUISICIONES 43

ANEXO 6: POSIBLES PREGUNTAS DE AUDITORÍA RELATIVAS A UN MÉTODO ESTRATÉGICO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA (MODELO DE RENDIMIENTO DE ADQUISICIONES) 45

ANEXO 7: POSIBLES PREGUNTAS DE AUDITORÍA RELATIVAS A UN MÉTODO ESTRATÉGICO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA 47

ANEXO 8: POSIBLES PREGUNTAS DE AUDITORÍA RELATIVAS A UN MÉTODO DE PROCESO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA 52

ANEXO 9: RIESGOS PARA LA INTEGRIDAD EN CADA ETAPA DEL PROCESO DE ADQUISICIÓN 59

Riesgos para la integridad durante la fase previa a la licitación 59

Riesgos para la integridad durante la fase de licitación 60

Riesgos para la integridad durante la fase posterior a la licitación 60

ANEXO 10: PREGUNTAS SOBRE RIESGOS DE AUDITORÍA 61

1

INTRODUCCIÓN

1) Las normas y guías profesionales son esenciales para la credibilidad, la calidad y el profesionalismo de la auditoría del sector público. ISSAI 100 - Principios Fundamentales de la Auditoría del Sector Público, entre otros contenidos, define el propósito y la autoridad de las ISSAI y el marco para la auditoría del sector público. ISSAI 300 - Principios de la Auditoría de Desempeño e ISSAI 400 - Principios de la Auditoría de Cumplimiento se basan en los principios fundamentales de la ISSAI 100 y se desarrollan más para adaptarse al contexto específico de la auditoría de desempeño y de cumplimiento.

2) Estas directrices pretenden ayudar al auditor a comprender un tema específico de la contratación pública y a aplicar las ISSAI pertinentes para ese contexto.

3) La contratación pública implica actividades por las que los gobiernos, las entidades públicas, las empresas estatales[1] u otros organismos de derecho público adquieren y obtienen, conforme a un acuerdo, bienes, servicios y obras, con miras a lograr sus objetivos. Para ello, utilizan los fondos públicos y tienen como objetivo satisfacer las necesidades públicas. Actualmente existen múltiples formas de contratación y prestación de servicios públicos, bienes e infraestructura, como concesiones, asociaciones público-privadas o acuerdos en virtud de los cuales las empresas pagan sus impuestos mediante la ejecución de proyectos de obras públicas. El marco jurídico aplicable a estos acuerdos difiere de un país a otro.

4) La contratación pública abarca casi todos los sectores de las economías nacionales (incluida la educación, la sanidad, la infraestructura y la defensa) y tiene un impacto significativo en el desarrollo socioeconómico. Las actividades de contratación pública representan en promedio entre el 13% y el 20% del PIB[2].

[1] OCDE. Dirección de Gobernanza Pública. Contratación pública. Disponible en línea: https://www.oecd.org/gov/public-procurement

[2] Véase Banco Mundial: https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve y https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement

5) Debido a su naturaleza pública, estas actividades están sujetas a las regulaciónes publicas. Aunque los sistemas de contratación pública pueden diferir significativamente de un país a otro, en la actualidad tienen una serie de características comunes y utilizan algunos principios comunes aplicables (véase el Anexo 1). Los intereses y tratados comunes en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y muchos años de experiencia compartida demuestran que muchos de los aspectos jurídicos y organizacionales de los sistemas nacionales de contratación pública existentes se basan y, en su conjunto, son compatibles con los principios y las disposiciones modelo de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública[3]. Algunas asociaciones de integración económica tienen leyes y reglamentos supranacionales sobre la contratación pública. Esto se aplica, por ejemplo, a los países de la UE en los que tales disposiciones se establecen en las Directivas europeas sobre contratación pública[4].

6) La contratación pública es también un instrumento clave que influye directa o indirectamente en muchos aspectos de la vida pública y económica, y a través del cual pueden perseguir objetivos nacionales estratégicos, incluido el desarrollo económico. Esto incluye la sostenibilidad ambiental y social aplicando criterios y prácticas en la contratación pública que contribuyen a la protección ambiental y social, y al desarrollo humano. La contratación pública es también un medio para promover la modernidad tecnológica y la transición digital.

7) Esta GUID utilizó enfoques y soluciones metodológicas de diferentes EFS para identificar patrones generales y características específicas tanto de la contratación pública como de la auditoría en diferentes jurisdicciones.

[3] Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública (2011). Disponible en línea: https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement

[4] Directivas Europeas sobre Contratación Pública. Disponible en línea: https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm

2

OBJETIVOS

8) El objetivo de esta GUID es proporcionar orientación al auditor sobre cómo llevar a cabo auditorías de desempeño y/o cumplimiento sobre el tema específico de la contratación pública.

9) ISSAI 300 e ISSAI 400 proporcionan los Principios para la auditoría del desempeño y la auditoría del cumplimiento por parte de las EFS, mientras que ISSAI 3000 e ISSAI 4000 incluyen los requisitos que el auditor debe cumplir para poder afirmar que la auditoría se ha realizado de conformidad con las ISSAI. Esta GUID se refiere a la ISSAI 300 e ISSAI 400 sin duplicarlos. Dentro del IFPP[5], **GUID 5280** – Guía para las Auditorías de Contratación Pública proporciona directrices no obligatorias para apoyar estos requisitos.

[5] Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI.

3

DEFINICIONES

10) La contratación pública se refiere a la compra y el alquiler de bienes, obras (construcciones) o servicios con el fin de satisfacer las necesidades del Estado y del público, realizadas por una Autoridad Contratante o una agencia de contratación pública autorizado de conformidad con las leyes nacionales o provinciales o con las Regulaciones aplicables sobre contratación pública.

    Al mismo tiempo, una Autoridad Contratante puede ser un departamento u oficina del Gobierno, una autoridad local o regional, cualquier organismo público, comercial o no comercial (incluidas las empresas estatales), una filial u organismo establecido por un organismo público, cualquier institución o entidad financiada en gran medida con fondos públicos.

11) La práctica de contratación pública emplea un gran número de definiciones. Para los efectos de esta GUID, las definiciones y abreviaturas utilizadas se enumeran en el Anexo 2.

4

ALCANCE

12) Esta GUID le ofrece al auditor orientación complementaria sobre cómo llevar a cabo auditorías de desempeño y/o cumplimiento en el tema específico de la contratación pública, así como cuando la auditoría de la contratación pública es parte de un trabajo de auditoría mayor que puede ser una auditoría de cumplimiento y/o desempeño. En caso de realizar una auditoría compleja que incluya las cuestiones relacionadas con la auditoría financiera, la EFS o el auditor deberán remitirse a la ISSAI 200.

13) Esta GUID es una herramienta para ayudar a los auditores durante la planificación y realización de una auditoría relacionada con la contratación pública a la hora de diseñar la auditoría, elegir las preguntas adecuadas y criterios para los objetivos de auditoría definidos y durante la elaboración de informes y el seguimiento.

14) Esta GUID no pretende abarcar todos los elementos para realizar dichas auditorías y no contiene ningun requisito adicional.

5

EL OBJETIVO DE AUDITORÍA

15) Las auditorías de la contratación pública pueden abordar diversos objetivos. En cada auditoría, el auditor deberá identificar a la parte responsable, así como a los usuarios previstos del informe de auditoría. El auditor también tendrá que identificar los criterios claros, determinar los criterios que se utilizarán para evaluar el desempeño o el cumplimiento; identificar fuentes relevantes de información y datos específicos necesarios; e identificar la(s) metodología(s) para evaluar esos datos frente a los criterios establecidos. Los siguientes párrafos tienen como objetivo ayudar a los auditores a identificar a la parte responsable y los usuarios previstos, así como el tema y los criterios de su auditoría.

PARTES RESPONSABLES Y USUARIOS PREVISTOS

16) Hay muchas partes responsables y usuarios previstos en una auditoría de la contratación pública. Pueden ser:

Partes responsables

- Entidades adjudicadoras, que pueden estar representadas por organismos del gobierno central, autoridades locales, empresas públicas o incluso empresas privadas que reciben fondos públicos.
- Entidades del gobierno central con responsabilidad general en materia de legislación y supervisión de la contratación pública.

Además, hay otras partes que participan en aspectos específicos del proceso de contratación pública, como el análisis y el asesoramiento o las plataformas electrónicas.

Usuarios previstos

- Órganos ejecutivos y legislativos, en particular el Parlamento.
- Principales órganos de supervisión nacionales o internacionales o grupos de contratación pública.
- Oficiales de contratación o adquisiciones.
- Partes que proporcionan financiación o participan en la financiación conjunta de proyectos de asociación.

OBJETO

17) El objeto de las auditorías correspondientes para esta GUID se refiere a la contratación pública. El tema se relaciona con la pregunta "qué se audita" y se define en el alcance de la auditoría. Normalmente, la auditoría dará como resultado un informe de auditoría con una conclusión sobre el tema. En la conclusión, el auditor describirá la evaluación sobre el asunto basado en los criterios que ha identificado como adecuados para la auditoría.

18) Dependiendo de los objetivos de la auditoría o de las cuestiones de la auditoría, el objeto de una auditoría de la contratación pública puede abarcar todas las etapas o etapas separadas del ciclo de contratación, los procesos en etapas individuales o puede estar relacionado con la función de contratación pública en general.

CRITERIO

19) En una auditoría de desempeño de la contratación pública, los criterios para evaluar el tema se derivan de los principios **de economía, eficiencia** y **eficacia (3E)**. Una de las ideas clave de la contratación pública es obtener una buena relación calidad-precio para el poder adjudicador y el público. Por lo tanto, la autoridad contratante necesita establecer una contratación que permita obtener bienes y servicios que respondan a las necesidades con una calidad y cantidad adecuada, al mejor precio, y asegurar que estén disponibles donde y cuando sean necesarios. Si no se cumplen estos requisitos, esto puede afectar seriamente a la economía, así como a la capacidad del gobierno para prestar servicios de manera eficiente y cumplir sus objetivos o metas (eficacia) y, en última instancia, para prestar servicios a los ciudadanos. Por ejemplo, una auditoría de desempeño de contratación pública puede centrarse en si las contrataciones públicas han ofrecido una buena relación calidad-precio o si los requisitos para bienes y servicios se han cumplido de acuerdo con los parámetros establecidos. También podría centrarse en si las contrataciones están a la altura de políticas establecidas específicas, por ejemplo, si resultan en productos y servicios ecológicos. Los

principios fundamentales de 3E se describen con más detalle en ISSAI 300.

20) En una auditoría de cumplimiento de la contratación pública, los criterios para evaluar el objeto derivan de las leyes y reglamentos aplicables[6]. Estos pueden incluir legislación vigente sobre contratación individual, así como leyes y reglamentos más generales sobre adquisiciones por entidades del sector público. Dichas leyes y reglamentos generales pueden definir requisitos específicos para el proceso de contratación, por ejemplo, sobre cómo se autorizan las adquisiciones o sobre el uso de licitaciones públicas. En algunos casos, también pueden existir requisitos legales para los proveedores o los bienes o servicios adquiridos. Dependiendo del alcance definido por la auditoría, tales requisitos legales pueden ser criterios relevantes en la auditoría.

21) Por lo tanto, a menudo existe una estrecha relación entre los aspectos de auditoría de desempeño y cumplimiento. El marco jurídico que regula la contratación pública puede reflejar el equilibrio entre una serie de consideraciones diferentes y objetivos generales perseguidos por los legisladores. Esto puede incluir objetivos generales como garantizar la equidad y la justicia para los proveedores potenciales, promover decisiones de contratación económica, mantener la flexibilidad y minimizar los costos administrativos del proceso de contratación o prevenir el fraude y la corrupción. Mientras que las auditorías de desempeño se centran en el objetivo de optimizar la economía, la eficiencia y la eficacia, los requisitos legales pueden imponer límites al proceso de contratación que sirve para otros propósitos. Por ejemplo, el principio de equidad para los proveedores puede ser un requisito legal y, por lo tanto, tratarse como un problema de cumplimiento o puede considerarse como un problema de desempeño. El principio de equidad puede, por ejemplo, supone que todos los proveedores, incluidas las pequeñas y medianas empresas (PyME), deberían tener acceso a licitaciones públicas, etc. Sin embargo, algunas otras Autoridades Contratantes pueden estar sujetas a disposiciones legales/reglamentarias que les obligan a dar preferencia a las compras públicas de origen nacional, o a la adhesión a listas negativas que prohíben la contratación de un conjunto de licitadores establecidos/registrados en países específicos, o estipulaciones relativas a conjuntos de ofertas, etc. Algunas otras autoridades contratantes también pueden incluir dentro del mandato adquirir determinadas clases de productos sólo de ciertos proveedores o ciertos productos pueden estar exentos de la política según los requisitos legales nacionales. Las EFS deben ser conscientes de las condiciones operativas en las Autoridades Contratantes.

6 En los casos determinados por la legislación nacional, dichos criterios también pueden derivarse de acuerdos de libre comercio (bilaterales o multilaterales) o acuerdos internacionales, por ejemplo, compromisos nacionales asumidos como miembro del GPA de la OMC.

6

ALGUNAS CONSIDERACIONES AL MOMENTO DE DEFINIR EL OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

22) En muchos casos, el objeto de la auditoría será simplemente una decisión específica de contratación pública o un conjunto de adquisiciones de un tipo específico realizadas por una parte responsable determinada. Sin embargo, también puede haber una gama más amplia de formas de abordar la selección del tema y los criterios relevantes. A continuación se describen algunas opciones y circunstancias específicas diferentes, que los auditores pueden considerar útiles al momento de definir el objetivo de la auditoría.

MÉTODO ESTRATÉGICO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

23) El auditor puede analizar la contratación pública para evaluar si el gobierno o la organización en cuestión han adoptado un método estratégico para la contratación pública, de modo que las actividades y prioridades relacionadas estén vinculadas e integradas a sus prioridades generales. Un método estratégico es un factor importante en la gestión de los costos totales y los riesgos que conlleva la contratación.

24) Algunos de los enfoques más conocidos de las mejores prácticas para la auditoría dentro de un método estratégico para la contratación pública son:

a) El **Modelo de Desempeño de Contratación**[7] : es útil para todos los enfoques de la contratación pública con una buena relación calidad-precio, independientemente de su valor y del marco

[7] Resumen de la Guía de Auditoría de Contratación Pública del CC de la UE (Guía práctica de Auditoría de Contratación Pública). El Modelo de Desempeño de Contratación fue desarrollado por el Comité de Contacto de las EFS de la UE como parte de su conjunto de herramientas de Auditoría de Contrataciónes Públicas, disponible en https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf

legal aplicable. Este modelo divide el análisis en tres niveles, examinando cómo se trata la contratación pública a nivel de estrategias gubernamentales, funciones de departamentos o proyectos concretos (véase el recuadro 2 del Anexo 6).

b) Evaluar cómo se han perseguido y logrado los objetivos estratégicos de adquisición de una organización, mediante el análisis de los:

- Mandato, dirección estratégica, objetivos y gobernanza: puede implicar la revisión de una variedad de materiales y documentos incluyendo planes de negocios, comunicaciones estratégicas de la alta dirección, etc. (véase el recuadro 3 del Anexo 7).
- Cartera de contratación: los procedimientos detallados para analizar la cartera de contratación, como referencia de mejores prácticas, se pueden encontrar en el Manual para los Profesionales de Contratación de las Naciones Unidas[8] (véase el recuadro 4 del Anexo 7).
- Función y capacidad de contratación, que pueden incluir: función, responsabilidad, estructura y presentación de informes, sistemas y procesos de contratación, habilidades y capacidades de contrataciónes y esfuerzos realizados para mejorar las programas de creación de capacidad (véase el recuadro 5 del Anexo 7).

Normalmente, luego de la fase analítica, la organización desarrollará la estrategia de contratación para identificar los objetivos estratégicos (de contratación) (véase el Anexo 7, Recuadro 6).

Para delinear cómo se va a cumplir con los objetivos, se desarrollará un plan de ejecución de contratación, en el que se identificarán las actividades, los plazos y los funcionarios responsables (véase el recuadro 6 del anexo 7).

Normalmente se desarrollaría un marco para medir si se han cumplido los objetivos de la estrategia de contratación. Se desarrollarían medidas o indicadores clave de rendimiento (KPI por sus siglas en inglés) que sean relevantes, específicos, acordados con las partes interesadas relevantes y que dentro del control de la organización. Las medidas de desempeño también se relacionarían con estrategias específicas o procesos clave (véase el Anexo 7, Recuadro 7).

8 Este análisis se inspira en el Manual para los Profesionales de Contratación de las Naciones Unidas, disponible en https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/PPH2#

MÉTODO DEL PROCESO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

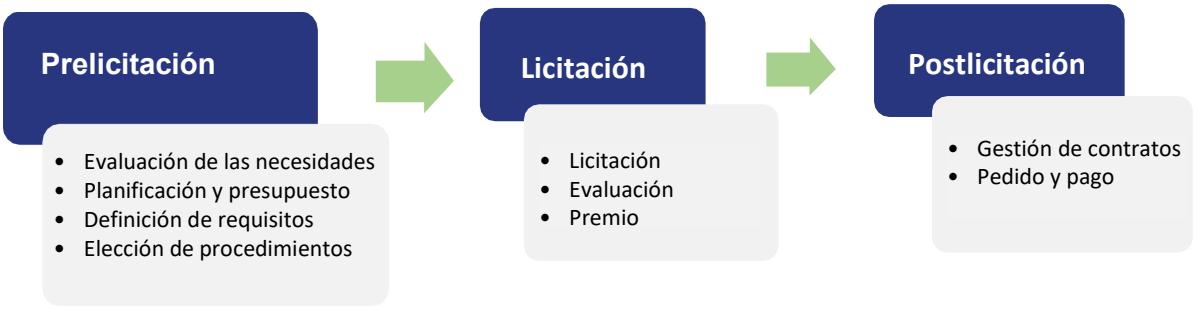
25) La contratación pública también puede analizarse desde una perspectiva del proceso.

26) El proceso de contratación pública se organiza de acuerdo con las leyes aplicables y el país que lo regule podrá decidir la forma en que pueden dividirse las distintas fases operativas de todo el ciclo de contratación pública. Aunque, al comparar sistemas, se puede decir que, independientemente de la geografía y las regulaciones, los tipos de actividades que se requieren para completar con éxito un proceso de contratación pública son en cierta medida genéricos y comunes[9].

27) Mientras que las fases operativas también pueden dividirse y nombrarse de manera diferente según conceptos lógicos, los tipos de actividades son bastante similares[10]. Los Principios de la OCDE para la Integridad de la Contratación Pública dividen el proceso de contratación pública en tres fases y nueve etapas:

Figura 1. Etapas y etapas de la contratación pública

- **Prelicitación** (1. Evaluación de las necesidades, 2. Planificación y presupuesto, 3. Definición de requisitos, 4. Elección de procedimientos);
- **Licitación** (5. Licitación, 6. Evaluación, 7. Premio);
- **Postlicitación** (8. Gestión de contratos, 9. Pedido y pago).



9 Sin duda por influencia de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública y de otras directrices de contratación pública supranacionales e internacionales.

10 Por ejemplo, la Comisión Europea tiene la Guía de contratación pública para profesionales que clasifica el proceso en cinco etapas típicas de contratación pública (1. Preparación y planificación, 2. Publicación y transparencia, 3. Presentación de ofertas, apertura y selección, 4. Evaluación y adjudicación, 5. Ejecución de contratos), que en esencia incluyen las nueve etapas del enfoque de la OCDE.

28) Las fases y etapas indicadas reflejan las actividades típicas que resultan de o contribuyen a los aspectos de control requeridos en la contratación pública. En el Anexo 3 se describe el contenido de cada una de estas fases.

29) Dependiendo de los objetivos, la auditoría del proceso de contratación puede abarcar todo el ciclo de contratación, centrarse en etapas específicas o analizar procesos en etapas individuales.

30) Al adoptar un método para el proceso de la contratación pública, el auditor considera cómo se administra la gestión de la función de contratación, a fin de concluir que:

a) Se han establecido reglamentos y guías sobre la forma de llevar a cabo el proceso de contratación.

b) Los procesos de contratación se encuentran bien organizados y documentados.

c) Las funciones y responsabilidades de los participantes están claramente establecidas.

d) Cuando el procedimiento de contratación pública se realiza por medios electrónicos, el proceso se registra y documenta (lo suficiente) y permite una prueba de auditoría clara.

e) Los procedimientos electrónicos proporcionan un nivel adecuado de seguridad (acceso a los datos, almacenamiento de datos, gestión de desastres, firmas autorizadas)[11].

f) Los funcionarios autorizados toman todas las decisiones, evaluaciones y opiniones.

g) Se proporcionó financiamiento suficiente, oportuno y debidamente autorizado para los gastos incurridos.

h) Existen sistemas de control interno en todas las fases del proceso de contratación y son efectivos para supervisar la aplicación de las normas de contratación pública y controlar la evaluación de las necesidades, los niveles de autorización, las órdenes de compra, la ejecución y el cumplimiento de los contratos, los pagos, la documentación y la contabilidad.

i) Se garantiza la separación de obligaciones entre los que adquieren bienes o servicios, los solicitan, verifican el desempeño y aprueban los pagos[12].

j) Se han establecido mecanismos para evitar conflictos de intereses en los procesos de contratación pública (por ejemplo, código de conducta, capacitación en cuestiones de integridad, declaraciones, política de regalos y hospitalidad, mecanismo de denuncia (de irregularidades), vigilancia de la integridad).

k) Se realizan revisiones periódicas de los procesos de contratación.

11 Véase Anexo 4. Adquisición electrónica

12 En algunos países, como es el caso de Perú, no existe tal incompatibilidad de funciones.

RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y FRAUDE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

31) La contratación pública es una de las actividades públicas más propensas a situaciones de malversación, fraude y corrupción debido a la asignación de fondos y los conflictos de intereses posibles. Las estimaciones indican que la corrupción en la contratación pública puede implicar costos adicionales del 10 al 25% y que cerca de la mitad de las situaciones de corrupción ocurren en la contratación pública[13]. El beneficio personal, el crecimiento financiero y los beneficios políticos pueden motivar prácticas poco éticas y/o corruptas de los agentes de contratación, por ejemplo, proporcionar información confidencial y sensible, influir en las decisiones o mostrar prejuicios hacia los proveedores. En la contratación pública realizada en situaciones de emergencia, esas posibilidades aumentan considerablemente[14].

32) Por lo tanto, los riesgos de fraude y corrupción relevantes para los objetivos de auditoría se encuentran entre las principales cuestiones a considerar en una auditoría de contratación pública. Las influencias indebidas y la mala conducta no sólo ponen en peligro el interés público y las necesidades públicas, sino que también generan adquisiciones costosas e ineficientes. Los principales factores de riesgo son:

a) Gran volumen de fondos públicos asignados de manera sustancial.

b) Variedad de artículos de contratación pública, muchos de los cuales se adquieren en grandes cantidades.

c) Especificación compleja de propiedades y características cualitativas de numerosos artículos adquiridos, lo que complica la evaluación de la justificación de la contratación pública.

d) Complejidad de los sistemas, normas, reglamentos, regulaciones, requisitos y mecanismos de gestión de los procesos de contratación.

---

13 See https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2021-07/olaf_report_2013_en.pdf, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/integrity/, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf, https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf, http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/integrity/

14 En octubre de 2020, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, emitió una advertencia urgente de que la corrupción en la época de COVID-19 podría hacer que el mundo se alejara aún más del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

e) Aprobación y uso de procedimientos excepcionales de contratación pública acelerados y sin proceso formal en situaciones de emergencia.

f) La complejidad del diseño de los sistemas de control.

g) Grandes conflictos de intereses o colusión.

h) A lo largo de los años, existe una tendencia a adquirir mediante requisitos de agrupación que pueden aumentar la posibilidad de que los licitadores más pequeños y múltiples no puedan cumplir los criterios de calificación para la elegibilidad, lo que a su vez puede resultar en una reducción de la competencia, dando lugar a la posibilidad de comportamientos y riesgos anticompetitivos.

i) Términos de contrato muy generales y lagunas normativas.

j) Falta de transparencia en los procesos de contratación pública.

k) Falta de formación de los funcionarios públicos encargados de la contratación pública.

l) Falta de competencia abierta y utilización reiterada de la licitación única.

m) Falta de procedimientos punitivos claros, rápidos y concisos.

33) A pesar de la importancia de las circunstancias y evaluaciones concretas, las características típicas de la contratación pública permiten, en general, identificar los principales riesgos de fraude y corrupción, y las situaciones en las que se producen. Los riesgos para la integridad en las diversas fases y etapas del proceso de contratación pública se resumen en el Anexo 9, inspirado en los Principios de la OCDE para la Integridad en la Contratación Pública.

34) Esta publicación de la OCDE también destaca las medidas preventivas orientadas a mitigar los riesgos identificados de fraude y corrupción en las diversas etapas del proceso de contratación. Estas medidas están dirigidas principalmente a limitar las excepciones al uso de licitaciones competitivas y a adoptar medidas contra los conflictos de intereses y la corrupción. Pueden utilizarse como fuente de inspiración para los criterios de auditoría.

35) Las ISSAI 100/47 y 400/55 mencionan cómo los auditores, al planificar la auditoría, deben evaluar los riesgos de fraude relevantes para los objetivos de la auditoría y realizar consultas y procedimientos para identificar y responder a estos riesgos. En este proceso, los auditores obtienen una comprensión de los sistemas de control interno relevantes.

36) En el contexto de los sistemas de control interno, para poder identificar y promover la prevención del fraude y la corrupción en la contratación pública, los auditores estudiarán los riesgos asociados y las

medidas de control aplicadas por los reglamentos y la entidad auditada, destinado a prevenirlos en el curso de las contrataciones. Para ello, el auditor presta atención en los procesos internos y los principales factores de riesgo que aumentan las vulnerabilidades del sistema y los riesgos inherentes, en particular los siguientes:

a) El volumen de operaciones en el área de compras: cuanto mayor es, mayores son los riesgos y vulnerabilidades.

b) El volumen de contratos adjudicados mediante procedimientos de contratación cerrados o restringidos.

c) La complejidad relativa del sistema de contrataciones y la escala de las actividades del sistema de control interno: la complejidad excesiva o la falta de conformidad del sistema de control interno y la escala de las compras realizadas dan lugar a un riesgo elevado.

d) La sensibilidad del sistema si se realizan contrataciones complejas y multicomponentes o se adquiere una gran cantidad de nomenclatura heterogénea y económica.

e) Número de contrataciones realizadas en diferentes ámbitos territoriales o geográficas en las que el proveedor (vendedor, licitador) es el mismo, lo que genera riesgos de corrupción o fraude.

f) Conducta histórica (registro de seguimiento) de los oferentes o proveedores de la entidad y de los funcionarios públicos que son miembros de los comités de selección de la entidad.

CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

37) En situaciones de emergencia, las necesidades urgentes de bienes, suministros, servicios y el imperativo de una respuesta rápida suelen llevar a cantidades significativas de gasto público dedicado a las contrataciónes de emergencia, durante las cuales se relajan los procedimientos y controles normales aplicables habitualmente, incluidas las revisiones ex-ante, los procesos simplificados y las condiciones de pago más flexibles, como los anticipados. Estas circunstancias pueden favorecer el fraude y la corrupción de diversas formas. Por otra parte, considerando que la contratación pública en situaciones de emergencia tiene un papel importante en la satisfacción de las necesidades urgentes e imperativas, también es necesario identificar y considerar los riesgos que pueden afectar el cumplimiento de los nuevos objetivos derivados de la emergencia.

38) Junto con una mala planificación, una menor competencia y una documentación deficiente, también pueden ocurrir situaciones fraudulentas relacionadas con la contratación pública, como necesidades exageradas, adjudicación directa sesgada de contratos, sin seguir el debido procedimiento,

manipulación de precios y mercados, demandas de comisiones y mala ejecución de contratos, incluidos pagos no autorizados por contratos no ejecutados o incumplidos[15]. Se deben considerar los riesgos asociados con la interacción entre el proveedor y el funcionario público, ya sea cara a cara o virtual, por ejemplo, para la firma del contrato y del mecanismo de control mediante el uso de la firma digital o la falta de control físico sobre los bienes que se han de proporcionar.

39) Las EFS, con el cuidado de salvaguardar su independencia, pueden aumentar el valor de una auditoría de contratación pública de emergencia en curso reduciendo el alcance de sus auditorías, entregando los resultados de la auditoría en un plazo más corto o proporcionando informes más cortos, fácticos o provisionales. Esta auditoría puede utilizar para llenar lagunas de información o acción (por ejemplo, revelar información sobre contrataciones realizadas). Las EFS también pueden cooperar con las autoridades de contratación pública y/o los organismos de auditoría interna o emitir auditorías de orientación para la situación de emergencia. A través de su informe de auditoría, las EFS pueden recordar las normas básicas que deben considerarse, incluso durante las emergencias.

40) Debido a los procedimientos de emergencia que pueden estar en funcionamiento durante la fase de emergencia después de un desastre, es posible que no se pueda cumplir con todas las leyes y normativas correspondientes. Es necesario examinar y evaluar la necesidad de eludir algunas normas en circunstancias excepcionales para priorizar la salvación de vidas y el alivio del sufrimiento humano. Sin embargo, cuando sea razonable o requerido por las reglas estatales, las desviaciones de las reglas deben documentarse, de manera oportuna y explicarse.[16]

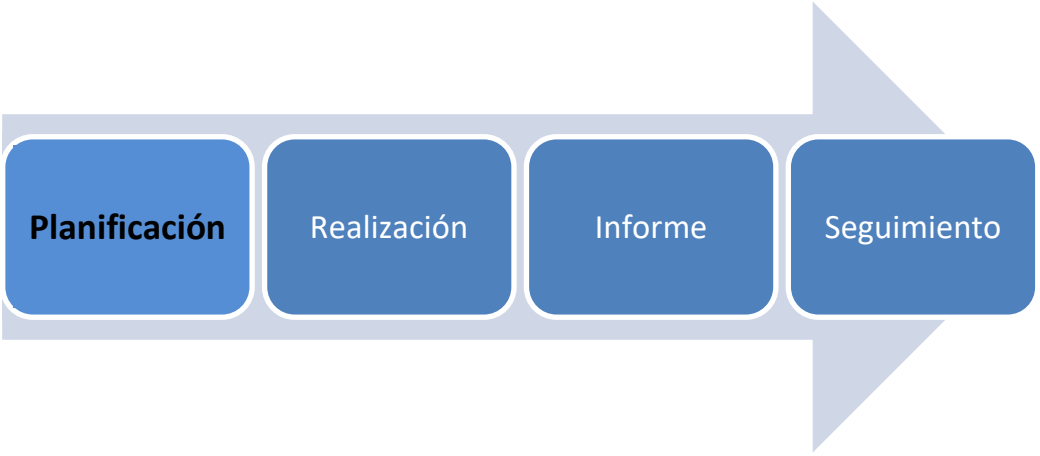
15 Véase INTOSAI GUID 5330, Guía para la Auditoría de la Gestión de Desastres, https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-auditing-disaster-management/ y el GUID 5270 de INTOSAI, Guía para la Auditoría de la Prevención de la Corrupción, ambos mencionan la contratación pública.

16 Véase el GUID 5330 de INTOSAI, Guía sobre Auditoría de la Gestión de Desastres

7

PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA

41) El proceso de auditoría de la contratación pública comprende las siguientes etapas:



PLANIFICACIÓN DE AUDITORÍAS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

42) La selección de temas de auditoría forma parte del proceso de planificación estratégica de la EFS, que puede ser plurianual. Las EFS identifican posibles temas de auditoría y los seleccionan de acuerdo con su mandato y importancia (ya sea financiera, social o política), riesgos involucrados (por ejemplo, de bajo rendimiento, fraude, incumplimiento de reglas, principios u objetivos) y/o potencial para contribuir a una mejor implementación de políticas y relación calidad-precio, y las expectativas y el impacto que las auditorías correspondientes podrían cumplir. La importancia de los temas también se corresponde con las capacidades de la EFS para realizar las auditorías y a la auditabilidad del tema.

43) Hay muchas razones por las cuales las EFS elijen la contratación pública o áreas de enfoque específicas dentro de ella como tema de las auditorías. La contratación pública representa una parte significativa del gasto público destinado a satisfacer las necesidades relevantes de la sociedad. La falta de eficiencia y eficacia en la contratación puede conducir a un importante desperdicio de recursos financieros, así como a un impacto negativo en los objetivos nacionales clave, incluido el bienestar de los ciudadanos. Por otra parte, la contratación pública es un buen instrumento para mejorar la relación calidad-precio y promover otros objetivos públicos, como las políticas económicas, sociales, ambientales y digitales. La auditoría es un buen medio para evaluar la contribución de la contratación pública a esas políticas. Asimismo, la contratación pública suele conllevar riesgos de apropiación indebida, fraude y corrupción, en particular durante situaciones de emergencia (véanse las secciones «Riesgos de corrupción y fraude» y «Contratación pública en situaciones de emergencia»).

44) Dentro del tema de la contratación pública, muchos temas pueden tener esas características, que, por supuesto, deben considerarse dentro el contexto concreto de cada país y otras prioridades en competencia. Los ejemplos de temas posibles de auditoría de la contratación pública son:

a) La contratación pública y los recursos correspondientes son coherentes con las políticas estratégicas, de inversión, ambientales u otras políticas globales.

b) La contratación pública fomenta la innovación en la administración pública y la economía.

c) El alcance, el tamaño, la cantidad, la variedad, el precio y el monto de la contratación pública están justificados y son razonables para las necesidades y los resultados esperados.

d) La contratación pública sigue los principios de transparencia y competencia justa y abierta y ofrece una buena relación calidad-precio.

e) La integridad, el cumplimiento y/o el rendimiento de la contratación pública se gestionaron adecuadamente para prevenir riesgos de fraude y corrupción.

f) La estructura, organización, planificación y supervisión de la gestión de los procesos de contratación y el control interno son eficientes y efectivos y abordan adecuadamente los riesgos identificados.

g) La contratación pública y las transacciones, procesos y procedimientos relacionados cumplen con las leyes, regulaciones y requisitos legales aplicables.

h) La contratación pública realizada es oportuna y rentable en todas las etapas del proceso orientado a los objetivos.

i) Se cumplen las condiciones de los contratos, los pagos realizados corresponden a los productos recibidos y las obras, bienes o servicios prestados cumplen las normas previstas.

Estos temas pueden ser abordados íntegramente, en relación con entidades concretas, inversiones o contratos y también en áreas seleccionados, como la salud, la educación o la administración local.

45) Al auditar la contratación pública, las EFS pueden considerar la realización de auditorías o formular preguntas de auditoría centradas en cómo los sistemas de contratación pública ofrecen una protección sólida contra el fraude y la corrupción. En ese caso, puede decidir realizar una evaluación sobre la idoneidad y calidad de la evaluación de riesgo/vulnerabilidad realizada por el gobierno o la entidad, sobre la respuesta de la administración a los riesgos identificados y sobre la forma en que se implementa esta respuesta.

46) Las siguientes secciones se centran en la segunda parte de la fase de planificación: el diseño previo al estudio y la auditoría de la contratación pública. Se refieren a «qué auditar», «qué criterios aplicar» y «cómo llevar a cabo el análisis». ISSAI 300 e ISSAI 400 proporcionan información relacionada con los métodos de recopilación de datos que pueden utilizarse durante este proceso.

OBJETIVOS DE AUDITORÍA Y ENFOQUES DE AUDITORÍA

47) Antes de iniciar el proceso de planificación de una auditoría de la contratación pública, el análisis de la información obtenida a través de medios digitales tales como bases de datos públicas, portales de transparencia o datos abiertos, sistemas de información de gestión de la contratación pública y otros sistemas relacionados pueden contribuir a identificar el tema de análisis y ayudar a definir objetivos y preguntas de auditoría.

48) El (los) objetivo(s) de la auditoría de la contratación pública es (son) las auditorías de cumplimiento para ayudar a garantizar que los recursos públicos se gastan de acuerdo con el marco legal o técnico y en el caso de las auditorías de desempeño, la adhesión a los principios de economía, eficiencia y eficacia. El (los) objetivo(s) determina(n) el enfoque[17] y el diseño de la auditoría.

49) La elección de los objetivos de auditoría, las preguntas que la auditoría pretende responder y los criterios relevantes definen el trabajo que se debe realizar para recopilar pruebas de auditoría adecuadas y, por tanto, el enfoque de auditoría.

[17] Hay tres enfoques de auditoría de rendimiento:
enfoque orientado al sistema: adecuado para, por ejemplo, auditorías de estrategias, organización y cuestiones de gobernanza; enfoque orientado a los resultados: simplemente observe si se han alcanzado los objetivos;
enfoque orientado a problemas: adecuado para casos de fallas y / o desviaciones

50) La sección «Criterios de auditoría» se refiere a los posibles criterios para una auditoría de la contratación pública.

PREGUNTAS DE AUDITORÍA

51) En general, los objetivos de la auditoría pueden ser formulados como una pregunta general de la auditoría, que puede desglosarse en sub-preguntas más específicas. Los objetivos de auditoría pueden ser temas relacionados (es decir, que abarcan tipos de actividades dentro de una etapa o ciclo de contratación), complementarios, no superpuestos y colectivamente exhaustivos para abordar la pregunta general de la auditoría.

52) Teniendo en cuenta la gran cantidad de información que participará en cualquier ejercicio de contratación y la posible audiencia variada de las partes interesadas y empleados que pueden contribuir a una auditoría, es importante que los auditores tengan cierta estructura y organización en las consultas que realicen y en las preguntas que formulen. La práctica de las EFS en las auditorías de la contratación pública permite la identificación de un conjunto común de grupos de preguntas relacionadas, que se enumeran en los Anexos de este GUID.

53) Las preguntas específicas y la naturaleza de la investigación quedan a discreción de los auditores, que toman la información que tienen a su disposición en este momento. La GUID puede ayudar al auditor con un enfoque metodológico a la hora de realizar consultas y proporcionar preguntas iniciales que ayuden como punto de partida. A partir de ahí, el auditor puede hacer preguntas específicas adicionales sobre la base de la información y las respuestas recibidas durante la auditoría.

54) Las preguntas de auditoría que se deben utilizar dependen de los objetivos y del enfoque de auditoría. En el caso de la contratación pública, también dependen de la forma en que la EFS decida examinar la complejidad de este tema.

55) En los Anexos 5 a 8 se presentan ejemplos de grupos de preguntas de auditoría:

a) El Anexo 5 incluye los preguntas posibles de auditoría para enfocar la auditoría en aspectos de economía, eficiencia o eficacia y en el enfoque de auditoría.

b) El Anexo 6 incluye los preguntas posibles de auditoría para evaluar el desempeño de la contratación pública en una perspectiva estratégica, a nivel de todo el gobierno, de una organización/departamento o de un proyecto concreto de contratación.

c) El Anexo 7 incluye los preguntas posibles de auditoría para evaluar el desempeño estratégico de la contratación pública desde el punto de vista de las funciones estratégicas.

d) El Anexo 8 incluye los preguntas posibles de auditoría para analizar la contratación pública mediante un método de proceso (según las etapas del proceso de contratación).

56) Las auditorías de proyectos complejos y a largo plazo, como las inversiones importantes en construcción, las asociaciones y concesiones público-privadas, a menudo se llevan a cabo en etapas tempranas, ya sea antes de que se inicien los proyectos o durante su implementación. Tales trabajos de auditoría evalúan, por ejemplo, la preparación para el lanzamiento del proyecto, la fiabilidad y justificación de los resultados prospectivos de investigación, regularidad y corrección de los gastos presupuestarios, cumplimiento de los requisitos legales, cumplimiento de los costos realizados con beneficios reales y esperados de la ejecución de los proyectos.

57) El resumen incluido en el Anexo 10 ofrece a los auditores ideas para las preguntas de auditoría que una EFS puede utilizar cuando decide centrar la auditoría en el fraude y la corrupción en la contratación pública. En las directrices regionales también se pueden encontrar preguntas de auditoría, listas de verificación, señales de alerta y señales que deben considerarse específicamente en el ámbito de la contratación pública afectada por riesgos de fraude y corrupción[18].

58) Una auditoría de la protección de un país o de una organización contra el fraude o la corrupción en la contratación pública puede centrarse en el sistema general de control en toda la función de contratación pública. INTOSAI GUID 5270, Guía para la Auditoría de la Prevención de la Corrupción[19], Guía de la IDI sobre Auditoría del Marco Institucional para Lucha contra la Corrupción[20] y Guía de EUROSAI Auditoría de Ética en Organizaciones del Sector Público[21] pueden ayudar en la planificación de esta auditoría. Describen los principales componentes de ese sistema (orientando el enfoque de las preguntas de auditoría) y proporcionan orientación sobre los criterios y procedimientos de auditoría.

59) En el caso de que no se decida realizar una auditoría especifica, al planificar la auditoría, los auditores deben buscar las señales de operaciones y transacciones asociadas con actividades fraudulentas o corruptas en la contratación pública y su financiación (ISSAI 100/47).

18 Lista de verificación para la auditoría financiera y de cumplimiento de la contratación pública en el conjunto de herramientas de auditoría de la contratación https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf y en las directrices de ASOSAI para tratar el fraude y la corrupción

19 https://www.issai.org/pronouncements/guid-5270-guideline-for-the-audit-of-corruption-prevention/

20 https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-fighting-corruption/548-guidance-on-audit-of-institutional-framework-for-fighting-corruption-1/file

21 https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/working-groups/audit-ethics/RelDoc/TFAE_paper-Auditing-Ethics-in-Public-Sector.pdf

60) En cuanto al contexto excepcional de las contrataciones en situaciones de emergencia, los auditores se centran en áreas y temas de riesgo actualizados, como:

a) la flexibilidad en los procedimientos de la contratación.

b) la planificación de las stocks para hacer frente a las necesidades de emergencia.

c) la gestión de las entregas para atender eficiente esas necesidades.

d) las políticas de precios.

e) las salvaguardias de integridad y transparencia.

f) las banderas rojas del fraude y la corrupción.

g) la adecuación de las especificaciones y la calidad de los suministros correspondientes.

h) la documentación y el seguimiento de auditoría suficientes.

61) Las preguntas de auditoría a considerar podrían ser si[22]:

a) Las entidades gubernamentales o auditadas establecieron guías políticas y sistemas de presentación de informes correspondientes con respecto a las compras de emergencia comprendidas en el ámbito de la legislación de emergencia.

b) Las acciones de las autoridades contratantes se realizan conforme a dichas políticas.

c) Hubo discrecionalidad en la ejecución de los procedimientos ante vacíos regulatorios en la contratación pública para emergencias.

d) Los premios directos se limitaron a lo estrictamente necesario.

e) Las contrataciones realizadas en virtud de procedimientos excepcionales (por ejemplo, adjudicación directa, exención de controles) estaban motivadas por necesidades urgentes y proporcionales a las mismas (cantidades y duración de los contratos).

f) Las adjudicaciones directas se regularizaron durante el período concedido por las normas aplicables.

g) Existen vínculos estrechos y sospechosos entre los funcionarios de contrataciones y los proveedores u otras violaciones de la integridad.

h) Hay signos o pruebas de favorecer a determinados proveedores.

22 Véase http://pubdocs.worldbank.org/en/315691568908208946/Emergency-Procurement-for-Reconstruction-and-Recovery-Toolkit.pdf, https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf, https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/guideline-accelerated-public-procurement-procedures.pdf, https://www.transparency.org/en/blog/six-months-covid-19-have-public-contracting-systems-delivered-common-good.

i) Hay signos o pruebas de colusión de mercado y de precios entre los proveedores.

j) Hubo falta de control sobre los pedidos y entregas que favorecían el suministro de equipo fraudulento.

k) Hubo apropiación indebida de bienes.

l) En la medida de lo posible, había suficiente publicidad y transparencia en la contratación de emergencia.

m) Los procesos de contratación de suministros y obras se documentaron debidamente y se reconoce una pista de auditoría.

n) La entidad pública evaluó el riesgo de incumplimiento y respondió en consecuencia.

o) Los bienes adquiridos/suministrados cumplían realmente los requisitos de la emergencia, como la disponibilidad oportuna en los lugares especificados y la conformidad con las normas (de calidad) específicas.

p) Los fondos públicos se utilizaron para fines públicos establecidos en el mandato jurídico por el que fueron asignados.

62) Las preguntas de auditoría, en particular las incluidas en los Anexos, son estructuradas en torno a posibles enfoques de auditoría y posibles métodos de contratación pública. Estas cuestiones son una variedad entre las cuales se puede elegir. No son una lista exhaustiva y deben ser puestas en el contexto de cada país y sistema y que se completen con los criterios de auditoría aplicables y/o diseñados.

63) En el proceso de comprender el tema y su contexto, el auditor considera y evalúa el riesgo de diferentes tipos de deficiencias, desviaciones o afirmaciones erróneas que puedan ocurrir en relación con el tema (ISSAI 100/46).

64) Una condición importante para que las entidades auditadas identifiquen y reduzcan los riesgos es un sistema de control interno eficiente y actualizado, y un entorno de control debidamente creado, especialmente para gestionar los riesgos de integridad, basado, por ejemplo, en las soluciones correspondientes introducidas por COSO (el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión *Treadway* en Inglés) o recomendaciones similares desarrolladas conforme a la jurisdicción local. Las cuestiones de auditoría de los sistemas de control interno pueden incluirse en el tema.

65) Para la gestión activa de los riesgos, el auditor puede desarrollar una escala de riesgos (color o calificación) para cada pregunta de auditoría relacionada con el ciclo de contratación pública o para auditar la función de contratación. La siguiente tabla proporciona orientación sobre el análisis del nivel de riesgos y las posibles acciones de mitigación de riesgos necesarias.

Nivel de riesgo	**rojo**	Riesgo extremo	Se requiere una acción/plan detallado
	naranja	Alto riesgo	Necesita la atención de la alta dirección
	amarillo	Riesgo moderado	Especifique la responsabilidad de la administración
	verde	Bajo riesgo	Gestionado por procedimientos rutinarios
Consecuencia	5	Grave	Dejaría de alcanzar las metas/objetivos funcionales
	4	Mayor	Amenazaría las metas/objetivos funcionales
	3	Moderado	Es necesario un ajuste significativo de la función general
	2	Menor	Amenazaría un elemento de la función

CRITERIOS DE AUDITORÍA

66) Los criterios de auditoría son los puntos de referencia utilizados para evaluar el tema (ISSAI 100/27). El auditor puede utilizar diversas fuentes para identificar los criterios de auditoría.

67) En este contexto, no se debe asumir que seguir un determinado modelo conduce a un buen rendimiento. Es necesario establecer que las buenas prácticas condujeron a buenos resultados reales y, por el contrario, que las debilidades identificadas en el caso específico han tenido un impacto negativo en los resultados u otras actividades.

68) Los criterios de auditoría pueden ser cualitativos o cuantitativos, generales o específicos, centrándose en lo que deben ser conforme a las leyes, reglamentos u objetivos; o en lo que se espera que sean, según principios sólidos, conocimientos científicos y mejores prácticas; o en lo que podrían ser (si se dieran mejores condiciones).

69) Las auditorías de los criterios de regularidad de la contratación pública establecen que el auditor verifica la aplicación formal de todos los requisitos legales o reglamentarios, metodologías correspondientes aprobados por las autoridades superiores, así como el cumplimiento de los compromisos contractuales y los acuerdos de contratación, las normas de la industria, los términos de concesión de licencias, u otras reglas y requisitos que afectan al tema de la auditoría. Aquí no se pueden considerar los siguientes criterios exhaustivos:

a) Realizar todos los procedimientos preliminares de contratación pública obligatorios.
b) La validez de la elección del método (procedimiento) de contratación y tipo de contrato público de conformidad con la legislación y los reglamentos.

c) El cumplimiento de los documentos principales de contratación (convocatoria a licitación de precalificación, anuncio de contrato, especificaciones técnicas, instrucciones a los licitadores, proyecto de contrato, etc.) con disposiciones legales que constituyan requisitos obligatorios.

d) El cumplimiento de todos los procedimientos de selección, adjudicación y firma del contrato de los licitadores.

e) El cumplimiento del contrato firmado con la legislación y las necesidades establecidas del cliente.

f) El cumplimiento de los términos, cantidades, características cualitativas y cuantitativas de los bienes/obras/servicios proporcionados con las normas, requisitos, etc., así como con las disposiciones del contrato.

g) Cumplimiento de los resultados reales con los previstos, etc.

70) El establecimiento de criterios de propiedad generalmente requiere que el auditor verifique la aplicación de principios, normas, reglamentos y requisitos comunes que definen el funcionamiento del sistema de contrataciones en su conjunto y el comportamiento de los participantes en el proceso de contrataciones. Una auditoría con criterios de corrección puede, por ejemplo, centrarse en el cumplimiento de los códigos de conducta éticos, los documentos internos de anticorrupción, principios de no discriminación o competencia leal en la contratación pública, etc.

a) En una auditoría de la contratación pública, los auditores pueden utilizar tres estrategias de análisis para establecer criterios para preguntas específicas de auditoría: el análisis de costos y beneficios basado en la comparación de costos y utilidad (beneficios) obtenidos, beneficio directo o indirecto de la ejecución de la contratación pública.

b) La evaluación "qué sucede si" permite la evaluación y análisis de diferentes escenarios y alternativas, indicando posibles ganancias y pérdidas asociadas con los cambios en los parámetros de contratación. El enfoque se basa en la identificación de los factores que pueden afectar al resultado del procedimiento de contratación pública.

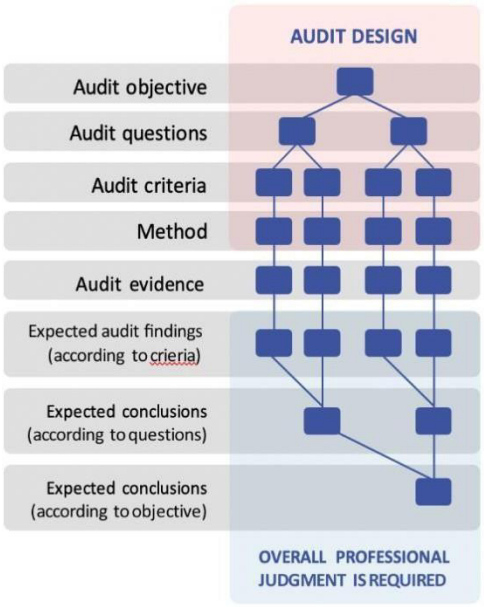
c) El análisis comparativo (*benchmarking*) tiene como objetivo principal la evaluación de las tendencias y la identificación de alternativas. La comparación puede realizarse utilizando diferentes bases para ver, por ejemplo, lo bien que se hace el trabajo, para comparar los resultados previstos y los reales, el rendimiento real y el planificado; los contratos de contrataciones similares o los resultados de rendimiento similares logrados por las instituciones o agencias, etc. Una de las preguntas clave del análisis comparativo es si es/habría sido posible lograr un resultado mejor que el ya se ha logrado.

71) A continuación se presentan algunos ejemplos de posibles criterios para evaluar el desempeño del proceso y los resultados de las contrataciones. Este conjunto de grupos de criterios no es exhaustivo.

Grupos de criterios	**Criterios / Alcance de criterios**
Proceso competitivo	● Cobertura y modo del anuncio de licitación. ● Cantidad de ofertas y propuestas correspondientes (por ejemplo, por debajo de la media). ● Cantidad de proveedores de la competencia (por ejemplo, por debajo de la media). ● Tiempo de respuesta de los proveedores sobre el proceso y período de arrepentimiento del demandante. ● Si se ha dado el tiempo adecuado, según lo dispuesto en los reglamentos de la Autoridad Contratante, para presentar las ofertas. ● Existencia de reuniones de licitación previa. ● La aclaración se proporciona a todos los posibles postores si la solicitan.
Reducción de costos / contención/	● Nivel/cantidad de ahorros/reducciones de costos logradas; ● Reducción de existencias; ● Reducción de la demanda; ● Cantidad de “existencias agotadas”; ● Cantidad de productos rechazados. ● Mayor uso de alternativas. ● Se fomenta la compra por mayor.
Gestión de proveedores	● Cantidad de “nuevos” proveedores de la competencia. ● Número de entregas tardías/dañadas/inadecuadas. ● Nivel de calidad alcanzado.
Sistemas y procesos internos	● Volumen de transacciones de bajo valor. ● Utilización de acuerdos agregados o acuerdos a largo plazo. ● Reducción del costo de transacción. ● Satisfacción interna del cliente.
Gestión de contratación	● % de funcionarios autorizados para la contratación ● Cantidad de días de capacitación del personal ● Composición y funcionamiento eficaz de los comités de contratación, que incluyen la independencia, la capacitación, etc.

72) La siguente tabla proporciona un ejemplo de criterios de auditoría en correlación con la pregunta de auditoría – esto puede ampliarse aún más para reflejar un aspecto específico de la contratación pública (estratégica u operativa).

Figura 2. Matriz de diseño de auditoría



Proceso de contratación pública: Fase:
Prelicitación (***ejemplo***)

Grupo de preguntas de auditoría:
¿Se ha gestionado la contratación de forma eficiente?

Pregunta de auditoría:
¿Consideró y evaluó el organismo público alternativas rentables a la compra?

Grupos de criterios de auditoría:
Evaluación de sistemas y procesos internos

Criterios de auditoría:
Uso de acuerdos agregados

73) Los auditores, a falta de criterios elaborados por la entidad de que se trate o de otras fuentes, pueden desarrollar por sí mismos los criterios adecuados a la auditoría. El auditor debe tener en cuenta que la legitimidad de los criterios desarrollados depende de que los usuarios del informe los consideren razonables y convincentes.

74) Con respecto a la contratación pública en situaciones de emergencia, y teniendo en cuenta el cambio de circunstancias, pueden considerarse los siguientes criterios de desempeño:

a) La evaluación de la estabilidad de la cadena de suministro, en particular en los sistemas de gestión de la atención sanitaria y de inventarios.

b) El equilibrio entre la rapidez de los suministros, el precio y la transparencia.

c) Requisitos más rígidos para la buena posición de los proveedores (incluso si se consideran excesivos en una situación normal pueden justificarse para compensar sus riesgos de quiebra y terminación de contratos).

RIESGO DE AUDITORÍA

75) El riesgo de auditoría puede estar relacionado con el carácter técnico de algunos de sus aspectos. Por ejemplo:

a) Los estudios financieros y técnicos detrás de las decisiones para emprender infraestructuras complejas pueden ser sesgados.

b) Los requisitos innecesarios o superfluos de la demanda ocasional, que favorecen a proveedores por especificaciones impulsadas por ellos mismos, pueden estar incorporadas en las especificaciones técnicas, de tal manera que solo sean detectables por expertos del mercado en cuestión.

c) Los criterios de evaluación sesgados o injustos pueden incorporarse en los algoritmos de puntuación complejos.

d) La entrega deficiente puede estar relacionada con materiales de mala calidad, rendimiento laboral o incluso debido a un diseño defectuoso de los artículos adquiridos.

76) Los auditores mitigan los riesgos de auditoría en el plan de auditoría o el estudio previo. En el Anexo 8 se presentan algunas preguntas relativas a los riesgos de auditoría que pueden ser útiles.

77) Si el riesgo de auditoría es significativo, puede ser necesario desarrollar estrategias para mitigar los riesgos y/o modificar el plan de auditoría. El auditor puede entonces desarrollar y modificar la estrategia de recolección de evidencia para reducir el riesgo de auditoría. Por ejemplo, puede ser útil considerar lo siguiente:

a) Establecer una combinación de personal diferente, por ejemplo, incluir más personal de alto nivel/con experiencia en auditoría de contratación.

b) Utilizar especialistas internos o externos adicionales con competencias específicas en aspectos de contratación pública, como ingenieros o expertos en la materia de contratación o expertos en TI, cuando sea posible. Este conocimiento especializado es necesario, por ejemplo, para aplicar técnicas de auditoría digital o para realizar verificaciones e inspecciones físicas, por ejemplo, de equipo médico, adquisición de bienes sofisticados o aplicación de técnicas de construcción.

c) Dar la debida importancia a la integridad, por ejemplo, la identificación y gestión de posibles conflictos de intereses y familiares de los miembros internos y externos del equipo de auditoría.

d) Establecer acuerdos de comunicación específicos con la entidad auditada.

e) Establecer medidas específicas de control de calidad.

f) Establecer de mecanismos de supervisión adecuados y competentes sobre dichas auditorías.

8

REALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA



78) A los auditores se les solicita que obtengan pruebas suficientes y adecuadas. Los métodos habituales de auditoría, como análisis de documentos, entrevistas y, siempre que sea posible y apropiado, inspecciones físicas del mismo modo que los recursos internos necesarios para realizar la auditoría de contratación pública.

79) Sin embargo, la auditoría de proyectos de infraestructura u otras grandes adquisiciones técnicas puede requerir el uso de expertos técnicos.

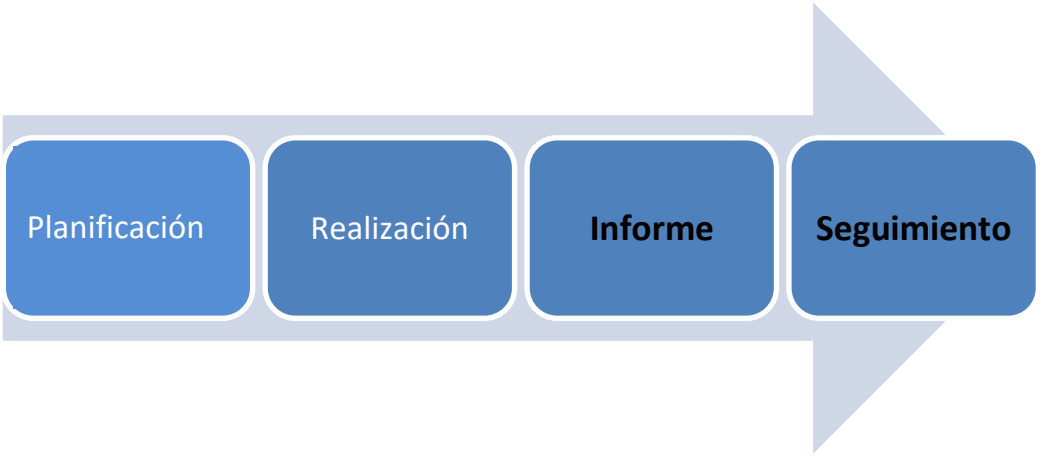
80) Las herramientas analíticas de datos de TI se están convirtiendo en un método sólido y cada vez más utilizado para analizar ampliamente datos abiertos (o no abiertos) sobre los procedimientos de contratación pública. Estos datos se incluyen normalmente en bases de datos y plataformas electrónicas que publican información sobre los procedimientos de contratación pública realizados, el contenido de los documentos de contratación, los contratos adjudicados y las empresas que firmaron dichos contratos. Cuanto más detallada sea esta información, los algoritmos más potentes podrán realizar un extenso trabajo de auditoría que añadirá mucho valor a la auditoría de la contratación pública. Las EFS pueden utilizar el análisis de datos y la inteligencia artificial para revisar y analizar los datos de contratación disponibles a fin de detectar procedimientos y relaciones inusuales, así como patrones, tendencias o anomalías que indiquen posibles favores o colusión no

sólo en la etapa de planificación, sino también mientras se lleva a cabo la auditoría. Es particularmente importante al auditar los resultados preliminares que tienen el mismo calendario que las auditorías. Esto puede representar un desafío significativo para las EFS, ya que, para ello, no sólo es necesario contratar expertos en diseño de computadoras, sino también capacitar a los auditores en el conocimiento de estas herramientas. La capacidad de los auditores para obtener datos de los sistemas de TI y analizar oportunamente los datos previamente verificados durante la auditoría es vital cuando los recursos, especialmente los plazos, son escasos.

81) La auditoría de la contratación pública de emergencia enfrenta obstáculos debido a que la situación sobre el campo puede dificultar el uso de métodos comunes de auditoría. Las inspecciones físicas pueden ser muy importantes para este tipo de contrataciones urgentes y sin proceso formal, pero pueden ser muy difíciles de implementar. Cuando una EFS no puede permitirse el lujo de estar físicamente en las instalaciones de la entidad auditada, puede cambiar al trabajo remoto, con el apoyo de soluciones en línea y plataformas de TI. En tales circunstancias, la EFS puede tener que desarrollar medidas para la eficiencia operativa y la seguridad de tales canales. Es posible que los auditores deban evaluar continuamente si las pruebas obtenidas con esos métodos son suficientes para garantizar que las conclusiones de la auditoría sean razonables, pertinentes y fiables.

9

INFORMES Y SEGUIMIENTO



82) La presentación de informes y el seguimiento en la auditoría de la contratación pública siguen los mismos pasos y requisitos que en la auditoría de desempeño (ISSAI 3000) y en las auditorías de cumplimiento (ISSAI 4000).

83) Se espera que el auditor proporcione recomendaciones constructivas que probablemente contribuyan significativamente a abordar las debilidades o problemas identificados en la contratación y que también puedan abordar casos significativos de incumplimiento o debilidades encontradas en los controles.

84) Al analizar los resultados y recomendaciones más comunes de las auditorías de la contratación pública realizadas por las EFS[23], se puede concluir que abarcan muchas áreas y situaciones. Sin embargo, las situaciones más típicas se refieren a:

[23] Resumen de la información incluida en la Guía práctica de auditoría de contratación pública.

a) La falta de un enfoque estratégico de la contratación pública, la incapacidad de la contratación pública para alcanzar los objetivos de innovación o ambientales o la falta de planificación, gestión o control de la contratación pública.

b) Mala asignación de riesgos entre proveedores y organismos públicos.

c) Justificación y estudios de antecedentes insuficientes para necesidades, inversiones y contrataciones.

d) Definición imprecisa del objeto de contratación o división del objeto de adquisición o costos estimados.

e) Falta de información importante en los documentos de contratación pública, como plazos para presentar ofertas o detalles del objeto o los requisitos de contratación pública.

f) Falta de publicidad y/o justificación de la transparencia durante los procedimientos de contratación.

g) Procedimientos de contratación no competitivos, sin justificación ni en contra de reglamentos.

h) Requisitos o especificaciones técnicas discriminatorias, ilegales o excesivas.

i) Definición deficiente o sesgada de los criterios de selección o adjudicación.

j) Incumplimiento de los requisitos y los plazos establecidos para la presentación de ofertas.

k) Sobreprecio, pruebas de prácticas colusorias o conflictos de intereses.

l) Deficiencias en las operaciones de evaluación de las licitaciones/ofertas o en las decisiones de adjudicación no fundamentadas.

m) Deficiencias de los contratos (garantías insuficientes para cubrir los riesgos de incumplimiento; duración excesiva de los contratos).

n) Modificaciones ilegales a las licitaciones y modificaciones sustanciales injustificadas a los contratos.

o) Mala gestión de contratos (supervisión de pedidos, entregas y pagos, control de subcontratistas, entrega tardía, cumplimiento de los términos acordados, mala calidad, aumento del alcance, costos excesivos, proveedores ficticios).

p) Documentos de gestión de la entidad no actualizados, lo que dificulta definir el grado de participación de los funcionarios y/o servidores públicos involucrados en las contrataciones públicas.

85) Además de las conclusiones y recomendaciones incluidas en los informes de auditoría de la EFS, todos los casos concretos de sospecha de fraude y corrupción identificados en una auditoría deben documentarse y presentarse a la dirección y a las autoridades competentes.

Según el mandato de cada EFS y de los procedimientos establecidos a nivel nacional, la EFS puede estar autorizada o encomendada a transferir información a los órganos de investigación. Algunas EFS trabajan estrechamente con organismos anticorrupción[24].

86) La etapa final de la auditoría de la contratación pública es el control de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones basadas en las conclusiones derivadas de los resultados de la auditoría. La EFS establece un proceso de seguimiento para supervisar y garantizar que las recomendaciones de auditoría se han aplicado eficazmente. Su objetivo principal es organizar el *feedback*, seguir de forma continua la aplicación de las recomendaciones en las operaciones de una entidad auditada y evaluar el efecto final de dicha aplicación. Durante el proceso de seguimiento, a menudo es útil prestar especial atención no tanto al proceso de aplicación de las recomendaciones, sino a los resultados finales para mejorar la eficiencia y eficacia del sistema de control interno, eliminando obstáculos en la gestión del proceso de contratación y, por último, la eliminación de incumplimientos y errores, la reducción al mínimo de gastos innecesarios y, en general, la mejora de la eficiencia de la contratación.

24 La INTOSAI firmó un Memorando de Entendimiento con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) el 30 de julio de 2019. Este Memorando de Entendimiento trata de reafirmar el papel esencial que desempeñan las EFS en la lucha contra la corrupción y la mejora de la colaboración entre las EFS y los organismos anticorrupción para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción

ANEXOS

ANEXO 1: PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Los auditores se refieren principalmente a los principios de contratación pública establecidos en las leyes nacionales. Estos principios tienen por objeto orientar el contenido de las disposiciones, la interpretación de las disposiciones legales y la toma de decisiones a lo largo de todo el proceso de contratación pública.

Hoy en día, debido a la influencia de las mejores prácticas internacionales en la contratación pública y a la guía de las Naciones Unidas incluida de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública de Bienes, Construcción y Servicios, las leyes y disposiciones nacionales de contratación pública se refieren a menudo a los principios internacionalmente aceptado.

La CNUDMI es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas y, entre otras funciones, elabora modelos de leyes, que son textos legislativos recomendados a los estados para su promulgación como parte de sus leyes nacionales. La Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios alienta a las disposiciones nacionales de las leyes de contratación pública a incorporar los siguientes principios:

Participación y concursos abiertos	Todos los posibles proveedores calificados deberían poder participar en procedimientos de contratación pública, excepto en circunstancias específicas, reguladas y justificadas, que permitan exclusiones.
Equidad e igualdad	Todos los licitadores interesados/potenciales deben poder tener acceso y basarse en información y criterios claros, objetivos y completos, difundidos públicamente por la autoridad contratante. Los licitadores también tienen derecho a esperar que sean tratados justo y en igualdad de condiciones con otros participantes.
Integridad y transparencia	Los contribuyentes y los ciudadanos en general tienen derecho a esperar que la contratación pública se lleve a cabo con integridad, exclusivamente en interés público y en un de forma transparente.
Economía, eficiencia y/o eficacia	También esperan que los precios pagados por los bienes, servicios y obras representen el mayor valor por el dinero y se adquieren en la calidad, cantidad y tiempo adecuados.

Cuando las EFS consideren apropiado evaluar la calidad de las normas y procedimientos nacionales de contratación pública en relación con las recomendaciones internacionales, los criterios para la auditoría pueden consultarse en la ley modelo de la CNUDMI o en otros documentos internacionales, como los Principios de la OCDE para la Integridad en la Contratación Pública.

ANEXO 2: DEFINICIONES Y ABREVIATURAS

Términos clave	Definición
Auditoría de la contratación pública por las EFS	Auditoría de la contratación pública por parte de las EFS o sus delegados, que incluye la verificación de la existencia física de los activos adquiridos, el control del cumplimiento, la revisión y la evaluación de los procesos, resultados y resultados de la contratación pública, presentación de informes sobre la auditoría.
Criterios de adjudicación	Los criterios utilizados por la Autoridad Contratante para evaluar ofertas presentadas y para seleccionar el o los postores mejor posicionados para satisfacer las necesidades definidas.
Licitador	Personas jurídicas o físicas que participan en el proceso de contratación de un contrato con la Autoridad Contratante.
Contrato de Contratación Pública / Contrato del Gobierno	Un contrato o acuerdo celebrado por la Autoridad Contratante y el Proveedor de conformidad con las leyes nacionales o provinciales pertinentes o con las normas aplicables en materia de contratación pública.
Ciclo de contratación pública	El proceso se estructuró en torno a tres fases distintas: Pre-licitación, licitación y postlicitación y se encuentra caracterizado por las siguientes etapas: (1) preparación y planificación, (2) publicación y transparencia, (3) presentación de licitaciones, apertura y selección, (4) evaluación y adjudicación, (5) ejecución y cierre de contratos.
Entidades adjudicadoras	Organismos del gobierno central, autoridades locales, empresas públicas o incluso empresas privadas que reciben fondos públicos.
Proceso de adquisición	Una serie de acciones, pasos y decisiones que intervienen en la forma en que se realiza el trabajo de adquisición.
Criterios de calificación	Criterios utilizados por la autoridad contratante para evaluar la capacidad de los proveedores/proveedores/proveedores para realizar el contrato de adquisición pertinente.
Fase de adquisición	Un proceso típico de contratación pública de alto nivel dentro del ciclo de contratación pública que puede dividirse aún más en subprocesos, procedimientos/actividades de contratación pública y resultados o contribuye a los aspectos de control requeridos en la contratación pública.
Vendedor (incluyendo bienes y servicios)	Entidad legal o individuo que generalmente provee bienes y servicios o que se elija específicamente para proporcionarlos a la Autoridad Contratante.
Gestión de riesgos de la contratación pública contratos	Una serie de medidas adoptadas por la Autoridad Contratante para mitigar los riesgos contractuales identificados.
Usuarios	Autoridad contratante, ciudadanos o grupos específicos de personas que consumen, utilizan el producto adquirido o lo emplean en su vida, negocio, etc.

Términos clave	Abreviaturas
UE	Unión Europea
IDI	Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI
IFPP	Marco de la INTOSAI para los Pronunciamientos Profesionales
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
KPI	Indicadores Clave De Desempeño
OCDE	Organización de Cooperación Y Desarrollo Económico
SAI	Entidad Fiscalizadora Superior
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
OMC	Organización Mundial de Comercio
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional

ANEXO 3: FASES DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Fase 1. Pre-licitación

Esta fase incluye la evaluación de las necesidades y del mercado, la planificación y el presupuesto de las contrataciones, la definición exacta de lo que se va a adquirir y la elección del procedimiento que se debe seguir. Esas actividades crean la base para una contratación pública exitosa y la calidad del trabajo demostrado en esta etapa se refleja generalmente en la calidad que probablemente se puede lograr en etapas posteriores.

La justificación de las necesidades y las pruebas para justificarlo son elementos que deben considerarse en todos los tipos de contratación pública, incluso en situaciones de emergencia.

La elección del procedimiento se rige por los principios y reglamentos aplicables a nivel nacional o supranacional. Los procedimientos de contratación más comunes son los competitivos, mediante licitación, ya que son los más eficaces para garantizar el acceso equitativo de todos los proveedores potenciales a los mercados de contratación pública y crear las condiciones para que las autoridades contratantes obtengan la mejor oferta ventajosa. Sin embargo, estos procedimientos de licitación suelen ser largos y detallados. Así, muchas autoridades nacionales o públicas permiten adquisiciones de valor relativamente bajo mediante procedimientos competitivos simplificados, licitaciones limitadas o compras directas, con el fin de hacer que el procedimiento de contratación sea más eficiente y más oportuno. Las circunstancias excepcionales, como las emergencias, pueden permitir compras limitadas o directas. Los auditores pueden necesitar verificar si las razones excepcionales fueron fundamentadas y realmente ocurrieron. Dado que estos tipos de procedimientos aumentan el nivel de riesgo para favorecer a los proveedores, deberían aplicarse otros controles como la justificación y la transparencia de las decisiones.

Los procedimientos alternativos incluyen la contratación centralizada, la agrupación de requisitos y la compra de acuerdo con los acuerdos marco. El conjunto de las compras y el uso de acuerdos marco permiten a las autoridades contratantes negociar mejores precios y condiciones y llevar a cabo posteriormente procedimientos más ágiles y eficientes. Pero, dependiendo de las normas aplicables a estos acuerdos y prácticas adoptadas, pueden disminuir la posibilidad de que una mayor variedad de licitadores menores cumpla con los

criterios de calificación para la elegibilidad o que pueda ocurrir una conducta poco ética. Si no se abordan esos riesgos, esto puede dar lugar a una reducción la cantidad de licitadores elegibles, a una reducción de la competencia o a la posibilidad de un comportamiento contrario a la competencia.

Se pueden aplicar procedimientos complejos de contratación, como diálogos competitivos, para gestionar asociaciones públicas privadas o para contratar el desarrollo de nuevos productos y servicios.

Se están adoptando cada vez más plataformas electrónicas de contratación, que permiten la entrega de versiones electrónicas de la documentación de contratación, la comunicación electrónica en todas las etapas del procedimiento, los enfoques basados en datos en diversas etapas del proceso de adquisición, pero también procedimientos específicos de contratación electrónica, como sistemas dinámicos de compra, catálogos electrónicos y subastas inversas anónimas electrónicas. Estos procedimientos electrónicos son capaces de combinar procedimientos competitivos y rápidos.

Fase 2. Licitación

Después de la primera fase, se produce documentación que informa a los posibles proveedores de los requisitos, cómo pueden licitar para que el contrato cumpla esos requisitos y cómo se evaluará posteriormente su oferta.

La elaboración de documentos de contratación pública, la definición de especificaciones y normas, el establecimiento de criterios para evaluar a los licitadores y las ofertas, el establecimiento de plazos para la presentación de ofertas y la publicidad de las adquisiciones y sus fases son los elementos clave para garantizar la objetividad, la transparencia y la igualdad durante todo el procedimiento. Posteriormente, las ofertas se reciben y se comprueban con respecto a los requisitos.

En algunos sistemas y procedimientos puede haber una selección de dos fases, que implica en primer lugar la clasificación de los proveedores, para seleccionar los que serán invitados o aceptados a participar en el procedimiento, y en segundo lugar la presentación y/o selección de sus ofertas. También es posible que el sistema requiera una diferenciación completa entre la selección del postor y la selección de la oferta, con una clara separación de los criterios y la operación respectivos. Independientemente del procedimiento concreto aplicable (ceremonias de apertura, procedimientos electrónicos, proceso de cualificación anterior, etc.),

las licitaciones deben mantenerse confidenciales y bajo custodia segura hasta que llegue el momento de su debida divulgación. Una vez abierta debidamente, cada oferta se somete a un control de cumplimiento para garantizar que se presentó de conformidad con los requisitos descritos en la documentación de la oferta.

A continuación, se evalúan todas las ofertas conformes de acuerdo con la metodología de evaluación descrita en los documentos de la oferta para elegir la que mejor cumpla los criterios de adjudicación. No se permite ninguna desviación, modificación u omisión de la metodología para preservar la integridad del proceso de licitación. El escrutinio en esta etapa es clave. Las matrices de puntuación y evaluación, la colegialidad, la justificación de las evaluaciones y decisiones, los informes de evaluación, las notificaciones, la publicidad del laudo y los derechos de apelación son instrumentos importantes para garantizar la objetividad y la transparencia. Esta etapa se concluye con la firma del contrato entre la autoridad contratante y el proveedor.

Fase 3. Post adjudicación

El objetivo de esta fase final del ciclo de adquisiciones es garantizar que se aplique el contrato, que tanto el proveedor como la autoridad contratante cumplan sus obligaciones y que se haya logrado el propósito público. Incluye la ejecución, el seguimiento, las entregas, el cumplimiento de los plazos y los requisitos de ejecución, los pagos, el mantenimiento de registros, las quejas, las soluciones, modificaciones del contrato y cierre/terminación de operaciones. El contrato puede finalizar ya sea por vencimiento o por incumplimiento del contrato.

La fase posterior a la adjudicación es importante, ya que se centra en el valor realmente entregado a la autoridad contratante y en el cumplimiento de los términos y condiciones del contrato. Aunque el procedimiento hasta la celebración del contrato puede considerarse correcto y adecuado, pueden producirse muchas deficiencias en su aplicación. Existen riesgos de relajaciones posteriores a la adjudicación y cambios en las condiciones del contrato a favor del contratista que, si se previeran e implementaran antes de la licitación/adjudicación del contrato, podrían haber alterado significativamente el horizonte de la competitividad de la licitación. De conformidad con el reglamento aplicable, es necesario evaluar las modificaciones de los contratos para distinguir a los que representan cambios menores, la aplicación de cláusulas de revisión incluidas en los documentos originales de la contratación pública o el cambio inevitable y admisible de circunstancias a partir de las modificaciones que se consideran sustanciales, cambiar el saldo competitivo acordado durante la adquisición y establecido en el contrato, y que hace que el contrato sea materialmente diferente del original. En este caso, podría ser necesario un nuevo procedimiento de contratación.

ANEXO 4: ADQUISICIÓN ELECTRÓNICA

La contratación pública se aplica cada vez más a través de medios electrónicos. Esto puede aplicarse a los medios de comunicación e intercambio de información, donde los documentos de adquisición están disponibles electrónicamente; cuando las solicitudes, presentaciones, respuestas y notificaciones pueden seguir un procedimiento electrónico; O, incluso, cuando los procedimientos de adquisición específicos o partes de un procedimiento se llevan a cabo electrónicamente en una plataforma de contratación electrónica (por ejemplo, lugar de mercado/pedido directo, licitación sellada, subastas electrónicas inversas, catálogos electrónicos, etc.).

Los organismos públicos deben garantizar que los medios electrónicos utilizados no estén introduciendo barreras técnicas a los posibles oferentes. Las herramientas y dispositivos utilizados para la comunicación electrónica deben ser compatibles con la tecnología de uso general y deben estar disponibles en general.

Las cuestiones de seguridad también son motivo de preocupación. El uso de firmas electrónicas, los niveles de acceso, los procedimientos de acreditación y las normas y algoritmos utilizados por el sistema forman parte de los estrictos requisitos de seguridad que deben establecerse para garantizar que las comunicaciones y decisiones se originan en personas competentes; que el acceso a las ofertas selladas no es posible (ni siquiera por parte de los funcionarios de la licitación) antes de la fecha de apertura; proporciona un acceso igual y simultáneo posterior; y se garantiza un estricto anonimato cuando sea necesario (por ejemplo, subastas inversas electrónicas).

Las ofertas presentadas en formato de catálogo electrónico o la aplicación de subastas electrónicas inversas requieren el uso de algoritmos.

ANEXO 5: POSIBLES PREGUNTAS DE AUDITORÍA RELATIVAS A LOS PRINCIPIOS DE LAS "3 E" EN UNA AUDITORÍA DEL PROCESO DE ADQUISICIONES O DE LA FUNCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

RECUADRO 1. ECONOMÍA, EFICIENCIA, EFICACIA Y ENFOQUES DE AUDITORÍA

Economía:

- ¿Están los bienes o servicios proporcionados a través del proceso de adquisición o de la función de adquisición disponibles a su debido tiempo y en el lugar adecuado, de la cantidad y calidad adecuadas y al precio más bajo posible?

Eficiencia:

- ¿Estamos obteniendo el mejor resultado, en términos de cantidad y calidad, de nuestros insumos a la función de adquisición o al proceso de adquisición (fase de adquisición o actividad de adquisición independiente)? o bien,
- ¿Se podría haber logrado el mismo resultado con una menor cantidad?

La eficiencia evalúa la relación entre los insumos y los productos. Las auditorías de eficiencia pueden estar dirigidas a:

eficiencia técnica, por ejemplo:

- ¿Se pueden simplificar los procesos de adquisición para mejorar el rendimiento?

eficiencia asignativa, por ejemplo:

- ¿Se puede mejorar la eficiencia asignando de forma diferente la función de adquisición o los recursos de la fase de adquisición, por ejemplo, mediante la automatización (es decir, la automatización de procesos mediante sistemas de TI frente a procesos manuales) que contribuyen a un mayor rendimiento?

o *eficiencia de escala o sinergia,* por ejemplo:

- ¿Se puede lograr el mismo resultado con menos insumos compartiendo medios o procesos, o incluso fusionando organizaciones (es decir, consolidando el gasto/adquisición conjunta)?

Eficacia:

La cuestión de la eficacia consta de dos partes, que corresponden a las siguientes preguntas:

1) ¿En qué medida se cumplen los objetivos de adquisición (estrategia/política/plan/procesos de adquisición)?
2) ¿Se puede atribuir esto al resultado de la estrategia/política/plan/procesos de contratación?

Enfoque de auditoría orientado a resultados:

- ¿Cuál es el desempeño de la función de adquisiciones / proceso de adquisiciones o qué resultados se han logrado y se han cumplido los requisitos u objetivos?
- ¿Ha sido deseable la cantidad y calidad de los bienes adquiridos?
- ¿El precio se ha acercado a las estimaciones o ha cumplido los objetivos?

Enfoque orientado a problemas:

- ¿Cuál es el problema, es decir, en la Preparación y planificación de la etapa de adquisición?
- ¿Cuáles son las causas del problema, es decir, la falta de competencia suficiente?
- ¿Presentación de ofertas, apertura y selección de la etapa de contratación?
- ¿Qué causó que el proyecto de construcción excediera su presupuesto muchas veces?
- ¿Por qué el proyecto de TI se retrasa claramente con respecto a su cronograma?
- ¿Qué razones hay para que el proveedor de servicios no haya podido cumplir con los estándares?

Enfoque orientado al sistema:

Este tipo de auditoría puede utilizar preguntas descriptivas como:

- ¿Cuál es el objetivo del sistema de gestión de adquisiciones/proceso de adquisiciones?
- ¿Quiénes son los actores responsables dentro del sistema?

ANEXO 6: POSIBLES PREGUNTAS DE AUDITORÍA RELATIVAS A UN MÉTODO ESTRATÉGICO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA (MODELO DE RENDIMIENTO DE ADQUISICIONES)

RECUADRO 2. MODELO DE RENDIMIENTO DE LOS COMPRAS[25]

Evaluación de la estrategia general de contratación pública

1) ¿Tiene el gobierno una estrategia y/o política general de adquisiciones?
2) ¿Las políticas gubernamentales promueven y/o garantizan la competencia justa?
3) ¿Las políticas y prácticas de adquisiciones están en consonancia con las normas de buenas prácticas (internacionales)?
4) ¿Se compara el desempeño de las distintas funciones/unidades de adquisición en las diferentes etapas del proceso de adquisición entre sí?
5) ¿Se comparan los precios/calidades obtenidos por las diversas funciones/unidades de adquisición para destacar los resultados competitivos o la mejora de la relación calidad-precio?
6) ¿Existe documentación detallada sobre la naturaleza de las regulaciones de contratación pública en el gobierno?

Evaluación de la función/unidad de adquisición de una organización o departamento específico:

7) ¿Se consideran la subcontratación y las asociaciones públicas privadas como alternativas al trabajo interno?
8) ¿Tiene la organización/departamento una estrategia de adquisiciones coherente con una estrategia nacional y se ha aplicado?

[25] Consulte https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf para posibles subpreguntas que detallan cómo se debe evaluar cada una de estas 17 dimensiones

9) ¿Está bien organizada la función/unidad de adquisición de la organización/departamento, incluso en términos de suficiencia de recursos, por ejemplo, recursos humanos con funciones claras definidas?

10) ¿Está bien organizado y documentado el proceso de adquisición?

11) ¿Tienen los empleados las habilidades y la experiencia necesarias para llevar a cabo las adquisiciones de manera eficiente?

12) ¿Existe un sistema para mejorar sus capacidades de manera regular?

13) ¿Existen controles adecuados para garantizar que las adquisiciones cumplen la legislación pertinente o la normativa aplicable?

14) ¿Existen mecanismos para evaluar el desempeño de los proveedores de la organización/departamento?

15) ¿Se gestionan los riesgos para proporcionar una garantía razonable con respecto a los objetivos de adquisición de la organización o el departamento?

16) ¿Hay exámenes y análisis periódicos del desempeño de la función/dependencia de adquisiciones?

Evaluación de un único proyecto de adquisición

17) ¿El proyecto de adquisición tiene un objetivo claro y satisface el objetivo las necesidades específicas de los usuarios?

18) ¿Se gestiona el proyecto de adquisición de forma eficiente?

19) ¿Existen controles adecuados para garantizar que el proyecto de adquisición cumple con la legislación pertinente/las normativas aplicables?

Razonamiento:

El modelo de gestión de adquisiciones involucra cuestiones clave como indicadores de referencia para los auditores que evalúan el desempeño de la función de adquisiciones en los organismos del sector público. Este modelo se aplica a todos los tipos de políticas y procesos de contratación pública, independientemente de su valor y del marco jurídico aplicable. Es útil para todos los enfoques de valor por dinero de la contratación pública.

ANEXO 7: POSIBLES PREGUNTAS DE AUDITORÍA RELATIVAS A UN MÉTODO ESTRATÉGICO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

RECUADRO 3. MANDATO Y ESTRATEGIA GENERALES DE UNA ORGANIZACIÓN

- ¿Tiene la organización una estrategia / plan estratégico?
- ¿Está la adquisición alineada con el mandato y la estrategia generales de la organización (es parte de una estrategia organizativa)?

Razonamiento:

El objetivo final de las adquisiciones es añadir valor a la organización para cumplir sus metas y objetivos. Las actividades de adquisición apoyan los mandatos de la organización diariamente obteniendo los insumos necesarios para que la organización pueda realizar su labor.

RECUADRO 4. CARTERA DE ADQUISICIONES

En este caso, las preguntas de auditoría podrían plantearse de dos maneras, siguiendo el enfoque descendente o ascendente.

Perfil de adquisiciones

Enfoque descendente

- ¿Tiene la organización un panorama detallado y completo (perfil de adquisiciones) de sus necesidades de adquisiciones?

(subpregunta)

- ¿Se ha identificado un perfil de adquisiciones en forma de matriz con los gastos de adquisiciones pasados y proyectados y los niveles de riesgo asociados?

Análisis de gastos

- ¿Se analizaron los gastos o gastos de adquisición pasados y proyectados para bienes, servicios y obras (análisis de gastos)?
- ¿Son los datos históricos del gasto un buen indicador de los gastos futuros?

(subpreguntas)

- ¿Hubo acontecimientos especiales que afectaran al gasto histórico que no se repetirán, por ejemplo, un desastre natural o un proyecto a gran escala que causó un aumento importante pero temporal del gasto?
- ¿Existen eventos especiales previstos que afectarán a los gastos futuros, por ejemplo, un próximo proyecto a gran escala?
- ¿Se están produciendo acontecimientos en el entorno externo que probablemente afecten al perfil de gasto, por ejemplo, cambios políticos o económicos en el programa/país o en el comportamiento de la comunidad de donantes?
- ¿Existen cuestiones estratégicas de organización que puedan afectar al gasto, por ejemplo, cambios en el perfil de financiación o en las prioridades de la organización?

Análisis de riesgos de la cartera de adquisiciones

- ¿Se analizaron la dificultad y el riesgo asociados a la obtención de estos bienes, servicios y obras?

Enfoque ascendente (preguntas que podrían ayudar a comprender el perfil de adquisición resultante)

- ¿Qué bienes, servicios y obras se obtienen y cuánto se gasta en ellos?
- ¿Comparación del gasto histórico de cada artículo con el gasto proyectado?
- ¿Cómo se compran los bienes, servicios y obras?
- ¿A quién se le compran los bienes, servicios y contratan las obras?
- ¿Dónde están ubicados geográficamente los proveedores (por ejemplo, locales, regionales e internacionales)?

Razonamiento:

La cartera de adquisiciones existente es un buen indicador de que se analiza el panorama general y completo (perfil de adquisiciones) de las necesidades de adquisiciones de la organización. El análisis del gasto en adquisiciones proporciona datos que pueden utilizarse como base para medir las mejoras, pero también para proporcionar datos fiables para que el auditor entienda qué objetivos o estrategias de adquisiciones son probables o propensos a lograr ahorros a corto y largo plazo.

RECUADRO 5. FUNCIÓN Y CAPACIDAD DE ADQUISICIÓN

Funciones, Responsabilidades, Estructura, Informes

- ¿Están claramente definidas las funciones y responsabilidades?
- ¿Qué funciones/estructuras participan en las adquisiciones y cuál es la línea de presentación de informes?
- ¿Existe una responsabilidad de alto nivel para la función?
- ¿En qué medida se delegan y/o descentralizan las adquisiciones?
- ¿En qué medida coordinan las autoridades descentralizadas de contratación pública su adquisición de artículos comunes?
- ¿Comparten los funcionarios de compras información sobre el mercado, proveedores y productos?
- ¿Cómo se mide el rendimiento de la entidad de adquisición?

Sistemas, procesos

- ¿Cómo se lleva a cabo el proceso/sistema de adquisiciones para los diversos tipos de bienes, servicios y obras y cuáles son los costos de transacción asociados?
- ¿Utiliza el sistema de adquisiciones componentes electrónicos que contienen catálogos, licitaciones electrónicas, gestión de inventarios, sistemas de pago, etc.?
- ¿Cómo se gestionan los acuerdos de contratación centralizada, es decir, los acuerdos a largo plazo, los proveedores precalificados, la adquisición coordinada de artículos comunes?
- ¿Se obtiene y se puede acceder fácilmente a la información de gestión de adquisiciones (perfil de adquisiciones, información sobre el rendimiento de los proveedores)?
- ¿Qué herramientas existen y cómo se utilizan, por ejemplo, documentos de solicitud estándar, manuales de adquisición, guías de buenas prácticas, etc.?
- ¿Cuáles son los resultados y recomendaciones recientes de la auditoría interna y externa?
- ¿Qué cuestiones y tendencias aparecen en las actas del comité de contratos?

Habilidades, capacidades

- ¿Coinciden los niveles de pericia en las adquisiciones con la cartera de adquisiciones?
- ¿Se evalúan los niveles de calificación con regularidad?
- ¿Se desarrollan sistemáticamente las capacidades relacionadas a las adquisiciones?
- ¿Existe una estrategia a largo plazo para la contratación, selección, formación y certificación del personal? ¿Existe una política de desarrollo del personal?
- ¿Tiene el personal de adquisiciones capacidad para adquirir artículos complejos/especiales (es decir ¿IT)?
- ¿Entiende la entidad adjudicadora los mercados y proveedores de suministros y tiene la capacidad de negociar con ellos?
- ¿Tiene el personal la capacidad de garantizar el mejor desempeño de los contratistas?

Razonamiento:

En los tres casos, es importante que sean apropiados en términos de equiparación de la cartera de adquisiciones.

RECUADRO 6. ESTRATEGIA Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE ADQUISICIÓN

Objetivos estratégicos de adquisición

- ¿Existen objetivos de adquisición para cada categoría de bienes, servicios y obras en la matriz de posicionamiento de la oferta?
- ¿Existen objetivos para compras de gran envergadura (categorías de compras que están por debajo del promedio, estancadas y estratégicas de la matriz de posicionamiento de suministro)?
- ¿Existen objetivos para la gestión de la función de adquisición?

Razonamiento:

Estos objetivos variarán de una organización a otra y también dentro de una organización específica y pueden variar de un año a otro, pero son muy importantes y tienen un impacto directo en los aspectos de las “3 E”.

ESTRATEGIA DE ADQUISICIONES

- ¿Se prepara y aprueba una estrategia de adquisición?

(subpregunta)

- ¿Existe un plan de implementación que identifique las actividades, los plazos y los funcionarios responsables?
- ¿Se ha seguido la estrategia de adquisiciones?

Razonamiento:

La incorporación de prácticas estratégicas en la contratación pública puede dar lugar a una mejor gestión de recursos públicos y a la reducción de la corrupción en el proceso de contratación. La estrategia de contratación pública presenta propuestas de medidas concretas que pueden adoptarse en el seno de las autoridades contratantes. Con la estrategia de adquisiciones, se demuestran los beneficios que se pueden lograr mediante un enfoque estratégico de las compras, así como términos concretos de cómo se puede lograr el enfoque de compra destacado en la estrategia en cada actividad en particular.

Es importante que la estrategia de contratación pública dé lugar a medidas adoptadas por las autoridades contratantes. El auditor puede evaluar si los departamentos de adquisiciones han realizado una tarea específica de aplicación y seguimiento de la estrategia a través de políticas específicas de estrategia de adquisiciones relacionadas con la eficacia, la eficiencia o la economía.

RECUADRO 7. MEDICIÓN DE RESULTADOS

- ¿Se ha desarrollado un marco de medición de resultados para garantizar que se cumplan y alcancen los objetivos estratégicos en materia de adquisiciones?
- ¿Son los KPI relevantes, específicos, acordados con las partes interesadas relevantes y bajo el control de la organización?
- ¿La evaluación de desempeño se relacionan con estrategias específicas o procesos clave?
- ¿Se utiliza el benchmarking con otras unidades de compras (dentro o fuera del sistema de la organización) para recopilar datos y medir el rendimiento?

Razonamiento:

Un marco es importante para medir si se han cumplido los objetivos de la estrategia de adquisiciones. La evaluación del desempeño es importante para ayudar a la transparencia y la rendición de cuentas y también para identificar fortalezas y debilidades en la función de adquisición.

ANEXO 8: POSIBLES PREGUNTAS DE AUDITORÍA RELATIVAS A UN MÉTODO DE PROCESO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

RECUADRO 8. FASE PRE-LICITACIÓN (detección de necesidades; participación de las partes interesadas; análisis del mercado; definición de la materia; elección del procedimiento; elaboración de especificaciones, incluidos los criterios; preparación de documentos de adquisición; publicidad del contrato; aclaración)

- ¿Existe una justificación razonable para la necesidad de la compra?
- En el caso de inversiones costosas, ¿hubo un análisis de costo-beneficio favorable?
- ¿Garantiza el análisis de necesidades y las especificaciones la adquisición de los artículos adecuados en la cantidad y calidad adecuadas, y en el momento y costos adecuados, para satisfacer las necesidades de los usuarios?
- ¿Se abordaron debidamente la magnitud y la complejidad del proyecto de adquisición?
- ¿Se definieron las necesidades y las condiciones de manera global e inequívoca, libres de incertidumbres y de interpretaciones erróneas y protegían el interés público?
- ¿El organismo público calculó el valor del contrato con precisión, basándose en precios realistas, y ese valor era coherente con el coste final?
- ¿La descripción de la compra y el calendario de las entregas fueron adecuados a las necesidades y requisitos legales?
- En su caso, ¿gestionó adecuadamente el organismo público los expertos externos empleados para ayudar en el proceso de contratación?
- ¿Ha seleccionado el organismo público un método de contratación apropiado y admisible?
- ¿Garantizar el procedimiento elegido la competencia, la transparencia, la igualdad de trato y la relación calidad-precio?
- ¿Los documentos de licitación eran completos, transparentes, no discriminatorios y sin incoherencias?
- ¿Los documentos de licitación han abordado adecuadamente el interés público?

- ¿Se proporcionó a todos los candidatos acceso oportuno e igual a los documentos de licitación y a la información?
- ¿Se reguló y aceptó la presentación de ofertas alternativas, con aprobaciones a niveles apropiados y con plena justificación?
- ¿Tenían los ofertantes una clara comprensión de qué documentos y declaraciones tenían que presentarse con la licitación?
- ¿Las especificaciones técnicas (características requeridas de un material, diseño, producto, suministro o servicio) permitían igual acceso a los licitadores, sin incluir ninguna característica que directa o indirectamente discrimine a favor o en contra de cualquier licitador, producto, proceso o fuente?
- ¿Incluían los documentos de contratación motivos de exclusión, criterios de selección de los ofertantes y criterios de adjudicación?
- ¿Se justificaron las especificaciones técnicas, el alcance de la información requerida, los motivos de exclusión y los criterios de selección por razones objetivas, relacionadas y proporcionadas con el objeto del contrato y, por lo tanto, no excesivamente exigentes ni discriminatorias, lo que podría dar lugar a una menor competencia?
- ¿Se definieron claramente los criterios de adjudicación, vinculados al tema y al foco principal del contrato, coherentes y dejando poco margen para las evaluaciones arbitrarias?
- ¿El organismo público, que depende del volumen de la contratación pública, hizo publicidad de la contratación pública para garantizar una competencia sólida (tiempo razonable, información suficiente y difusión suficiente) y de conformidad con las normas aplicables?
- ¿Las solicitudes de aclaraciones eran admisibles, estaban debidamente reglamentadas y se suministraron a todos los participantes de manera oportuna?
- En el caso de los cambios en los documentos de contratación pública, incluidos los criterios, ¿eran admisibles en virtud de las normas aplicables, antes de la licitación, y se les dio a los participantes tiempo adicional para preparar las ofertas?
- ¿Se garantizó la confidencialidad cuando fue necesario?
- ¿Garantizaba el procedimiento una amplia publicidad, una competencia abierta, según las normas, y reducía o eliminaba el favoritismo?

Antecedentes:

En esta fase, las necesidades reales serán identificadas y deben ser examinadas desde todos los ángulos. Se identificará el rango de personas que tienen interés en el suministro necesario participarán en la creación de una imagen clara de lo que se necesita, de qué nivel, en qué escala de tiempo, en qué costos estimados y en qué condiciones. La participación de expertos externos en el diseño de los requisitos plantea riesgos para los principios de interés público, igualdad de trato y transparencia, sobre todo si de alguna manera están involucrados con oferentes. El procedimiento concreto a adoptar depende de los reglamentos aplicables y de los objetivos a alcanzar.

Es importante que la documentación sobre adquisiciones se prepare a fondo, ya que garantiza la objetividad, la transparencia, la igualdad de información a todos los ofertantes, la idoneidad de las ofertas y ofertas comparables. Eso promueve una competencia sólida y facilita el proceso de evaluación. La solicitud de propuesta (RFP), la RFQ (solicitud de cotización), la invitación a licitación (ITT) se publica a través de medios aprobados/reconocidos. Las consultas de los posibles postores se responden a tiempo y se comparten con todos los postores potenciales.

RECUADRO 9. FASE DE LICITACIÓN (recepción y apertura; aplicación de motivos de exclusión; selección de oferentes adecuados; evaluación de las ofertas; adjudicación y firma del contrato; notificación de las ofertas y publicación de la adjudicación)

- ¿La apertura de las ofertas siguió el procedimiento aplicable?
- ¿La apertura del sistema de licitación garantizó una total transparencia y respeto de la confidencialidad de las ofertas hasta su apertura?
- En el caso de las plataformas electrónicas, ¿proporcionó acceso abierto e igualitario a todos los licitadores potenciales, garantizó los requisitos de seguridad y confidencialidad de las ofertas selladas y la anonimización según sea necesario para el procedimiento?
- ¿La apertura y la verificación de la admisibilidad de las ofertas estaban sujetas a una supervisión suficiente?
- ¿Se revisaron las ofertas en cuanto al cumplimiento de los plazos y el cierre de la información requerida?
- ¿Verificó el poder adjudicador la oposición a la admisión de ofertas?
- ¿Verificó el poder adjudicador los posibles conflictos de intereses de los licitadores y de los funcionarios públicos implicados en la evaluación de las ofertas o en el proceso de contratación?
- ¿La aceptación técnica de las ofertas recibidas cumplió con los criterios técnicos / de calificación definidos?

- ¿Los licitadores han proporcionado alguna certificación falsa / falsa?
- ¿Se verificaron las ofertas en relación con las especificaciones técnicas y los criterios mínimos de admisibilidad?
- ¿Se justificaron y registraron debidamente el rechazo y la aceptación de las ofertas?
- ¿Es evidente que el contrato se adjudicó a un licitador en función de criterios de selección o niveles mínimos de capacidad, que cumplía todos los requisitos?
- ¿Se evaluaron adecuadamente las ofertas?
- ¿Está documentado el proceso de evaluación de manera transparente y convincente?
- ¿Hay alguna evidencia de colusión entre los postores?
- ¿La evaluación y la adjudicación se basaron estrictamente en los criterios definidos y publicados?
- ¿La evaluación ha sido realizada y revisada por más de una persona? Es una buena práctica seguir el principio de creador, verificador y aprobador aquí.
- ¿Está claro que no se introdujo ninguna modificación a los criterios definidos durante el proceso de evaluación?
- ¿No hay evidencia de sesgo, favoritismo o presión durante la evaluación de las ofertas?
- ¿Está claro que, cuando fueron admisibles, las negociaciones no implicaron cambios en los aspectos esenciales de la licitación o en los requisitos o procedimientos de contratación pública?
- ¿Se alcanzó y comunicó adecuadamente el resultado del proceso de evaluación?
- ¿Se basó la decisión de adjudicación en los resultados de la evaluación de las ofertas?
- ¿Se notificó el laudo para admitir reclamaciones?
- ¿Se resolvieron adecuadamente las quejas presentadas por los licitadores / candidatos contra cualquier acto u omisión del organismo público?
- ¿Cumplieron las condiciones del contrato con los detalles proporcionados en los pliegos de la contratación y con el resultado del procedimiento de contratación?
- ¿Era permisible cualquier negociación posterior a la licitación y cumplía con las pautas/órdenes existentes?
- ¿Las condiciones incluidas en el contrato protegían el riesgo de incumplimiento o mala conducta por parte del proveedor y no había disposiciones contradictorias?

- ¿Hay desviaciones / contingencias durante el proceso de adquisición? ¿Cómo se tratan los imprevistos? ¿Se actualizará o modificará el proceso de adquisición actual a la luz de las desviaciones?
- ¿Los procesos de licitación, evaluación y notificación de adjudicación se adhieren a los plazos requeridos?

Antecedentes:

En esta fase, las solicitudes de participación y/o las ofertas se reciben, abren y evalúan en función de los requisitos y criterios de selección, si procede. Las ofertas deben mantenerse confidenciales y bajo custodia segura, tal y como se describe en la normativa aplicable. Cuando proceda, y de acuerdo con los requisitos claramente definidos en los documentos de contratación pública, los candidatos podrán ser sometidos a una evaluación cualitativa de sus calificaciones económicas, financieras, técnicas, profesionales, de calidad o ambientales. Esta evaluación debe realizarse previamente o independientemente para la evaluación de las ofertas. Las ofertas estarán sujetas a un control de cumplimiento para asegurarse de que se presentaron de conformidad con la instrucción emitida por los ofertantes en la documentación de la licitación. Se considerarán errores, omisiones, discrepancias u otras preguntas relacionadas con ofertas que no cumplan los requisitos y se tomará una decisión relativa a la exclusión, o si la cuestión debe aclararse con el licitador. Se puede tomar la decisión de retirar un proveedor o una oferta del proceso debido a criterios de exclusión obligatorios o no conformidad, en cuyo caso se proporcionará al licitador el motivo de la descalificación.

Todas las ofertas conformes se evalúan estrictamente de acuerdo con la metodología de evaluación descrita en los documentos de la oferta. No se permite ninguna desviación, modificación u omisión de la metodología para preservar la integridad del proceso de licitación. Tras un sólido proceso de evaluación, el resultado esperado es que las ofertas preferidas se identifiquen claramente en los resultados de la evaluación. Se obtendrán todas las aprobaciones internas necesarias para comprometerse con un contrato y la adjudicación del contrato se publicará por medios reconocidos. Después de un período de tiempo requerido, suficiente para permitir cualquier objeción a la adjudicación, ya sea de otros ofertantes o del propio mercado, se acuerda un contrato con el proveedor y las partes avancen hacia la implementación.

RECUADRO 10. FASE POSTERIOR A LA ADJUDICACIÓN (gestión y supervisión de la ejecución; emisión de órdenes y pagos; si es necesario, gestión de la modificación o terminación del contrato; cierre del contrato)

- ¿Se dio prioridad al seguimiento posterior al contrato (incluido el cumplimento de los proveedores), a fin de evitar excesos en los plazos y en los costos, pérdida a la autoridad contratante y/o el beneficio indebido para los proveedores?
- ¿Se han establecido acciones posteriores a la contratación pública en relación con el cumplimiento del plan de aplicación?
- ¿Se controlaron los parámetros de desempeño y los niveles de servicio por la autoridad contratante?
- ¿Se han adoptado medidas adecuadas para evitar pérdidas a la autoridad contratante en caso de incumplimiento del contrato?
- ¿Se confirmó que las entregas se ajustaban a los términos del contrato (costo, especificaciones técnicas, cantidad, plazos, etc.)?
- ¿Se verificaron, aprobaron y se ajustaron a las condiciones del contrato y a las entregas reales?
- ¿Dónde se realizan pagos anticipados, son inevitables y, si se recurre a ellos, se adoptan garantías adecuadas para proteger plenamente los fondos públicos?
- ¿Se han adoptado medidas para evitar o reducir los riesgos de una supervisión inadecuada de la ejecución de contratos?
- Cuando se justifica, ¿la autoridad contratante solicitó y aplicó compensaciones por incumplimiento?
- ¿Se introdujeron modificaciones sustanciales en los contratos o en las obras o entregas adicionales en el contrato, en los que debería haberse recurrido a un nuevo contrato tras el debido proceso?
- ¿Cuántos contratos de las partes interesadas (entidades) están sujetos a procedimientos de arbitraje?
- ¿Se han determinado las razones por las que se sometió el contrato a arbitraje con el proveedor?
- ¿Se cerró el contrato sólo cuando la autoridad contratante reconoció formalmente que todas las entregas se completaron de acuerdo con los términos y condiciones contractuales y los pagos se liberaron en consecuencia?

Antecedentes:

En esta fase concluye el ciclo de adquisición y se repite hasta el final del contrato, ya sea por vencimiento o por incumplimiento del contrato. Durante el proceso de licitación se habrá preparado un plan detallado de gestión de contratos o se deberá preparar en esta fase. El plan de gestión de contratos es detallado e incluye todos los elementos clave del contrato que, como es de costumbre, se traducen en el entorno empresarial. Este plan es el enfoque documentado para gestionar el contrato en todos sus aspectos hasta el final de su vida útil. Debe prestarse especial atención al cumplimiento de las condiciones contractuales, la correspondencia entre entregas y pagos y las modificaciones sustanciales del contrato.

ANEXO 9: RIESGOS PARA LA INTEGRIDAD EN CADA ETAPA DEL PROCESO DE ADQUISICIÓN [26]

Riesgos para la integridad durante la fase previa a la licitación

Evaluación de necesidades

- Falta de una evaluación adecuada de las necesidades
- Influencia de actores externos o consultores en las decisiones de los funcionarios
- Acuerdo informal sobre contrato

Planificación y elaboración del presupuesto

- Casos deficientes, mala planificación de las adquisiciones
- Las adquisiciones no están alineadas con el proceso general de toma de decisiones de inversión
- Falta de presupuesto realista o deficiencia en el presupuesto

Definición de requisitos

- Especificaciones técnicas adaptadas a una empresa, demasiado vagas o no basadas en requisitos de desempeño
- Criterios de selección y adjudicación que no se definen clara y objetivamente, no se establecen por adelantado
- Concesión de licencias a empresas no calificadas, por ejemplo, mediante pruebas fraudulentas o certificados de garantía de calidad
- Solicitar muestras de bienes que puedan influir en la objetividad
- Compra de información por parte de las empresas sobre las especificaciones y el calendario del proyecto

Elección del procedimiento

- Falta de estrategia de adquisiciones para el uso de procedimientos no competitivos
- Abuso de procedimientos no competitivos sobre la base de excepciones legales a través de: Separación de contratos; abuso de extrema urgencia; continuación no comprobada de contratos existentes
- El plazo no se aplica de manera consistente a todos los postores, o el plazo que es insuficiente para asegurar un nivel de juego

26 Citado de la directriz https://afrosai-e.org.za/2011/04/19/public-procurement-performance-audit-guideline-2011/ de la auditoría del rendimiento de las adquisiciones públicas de AFROSAI-E.

Riesgos para la integridad durante la fase de licitación



- Ausencia de aviso público sobre la convocatoria para la licitación;
- Criterios de adjudicación y evaluación que no se anuncien antes del cierre de la oferta;
- Revelación de información confidencial sensible;
- Falta de competencia o, en algunos casos, licitación arreglada

- Conflicto de intereses y corrupción en el proceso de evaluación (por ejemplo, familiaridad con los ofertantes a lo largo del tiempo, intereses personales como regalos o empleo adicional, no aplicación efectiva del principio de los cuatro ojos, etc.);
- Composición inadecuada del equipo de evaluación (competencia, experiencia y profesionales);
- Inconsistencia en criterios de evaluación.

- Conflicto de intereses y corrupción en el proceso de aprobación (por ejemplo, ausencia de separación efectiva de las autoridades financieras, contractuales y de proyectos)
- Falta de acceso a los registros del procedimiento

Riesgos para la integridad durante la fase posterior a la licitación



Abusos del contratista en la ejecución del contrato, en particular en relación con su calidad, precio y calendario:

a) cambios sustanciales en las condiciones del contrato para permitir más tiempo y/o precios más altos para el licitador;
b) sustitución de productos o trabajos o servicios que no cumplan las especificaciones del contrato;
c) Robo de activos nuevos antes de su entrega al usuario final o antes de que se registren en el registro de activos.
d) Supervisión deficiente por parte de funcionarios públicos y/o arreglo entre contratistas y funcionarios supervisores;
e) Subcontratistas y socios elegidos de forma no transparente o que no se hagan responsables;
f) Separación deficiente de los deberes financieros y/o falta de supervisión de los funcionarios públicos que conduce a:
g) contabilidad falsa y asignación errónea de costos o reducción de costos entre contratos;
h) pagos atrasados de las facturas;
i) facturación falsa o duplicada de bienes y servicios no suministrados y de pagos provisionales antes de la institucionalización.

ANEXO 10: PREGUNTAS SOBRE RIESGOS DE AUDITORÍA

RECUADRO 11. PREGUNTAS DE RIESGO DE AUDITORÍA

- ¿Hay suficientes datos fiables disponibles?
- ¿Dispone el equipo de auditoría de las competencias y los conocimientos suficientes en materia de contratación pública para esta auditoría en particular, teniendo en cuenta también la especificidad y los aspectos técnicos del tema de la contratación?
- ¿Requiere la auditoría el uso de expertos?
- ¿Son los plazos y recursos (horas/fondos) necesarios para llevar a cabo la auditoría suficientes y/o viables?
- ¿Es el tema de la auditoría sensible, altamente visible o controvertido? (sensibilidad política, sensibilidad mediática, sensibilidad parlamentaria)
- ¿Es la auditoría y/o el tema muy complejo?
- ¿Existe algún riesgo relacionado con la gestión de la integridad o las relaciones entre entidades?
- ¿Cómo se gestionan los conflictos de intereses?

Razonamiento:

Es una buena práctica incluir una discusión de los riesgos específicos de auditoría y cómo el auditor planea mitigarlos en el plan de auditoría o en el estudio previo.