

# ¿SE LOGRAN GESTIONAR RIESGOS EN LOS CONTRATOS QUE CELEBRAN LAS ENTIDADES ESTATALES?



Por:  
**Carmen Susana Arévalo Daza**  
 Abogada en Colombia y España,  
 Officer Compliance y Socia de Aigrys

La OCDE señala que la contratación pública se refiere a la compra por parte de los gobiernos y las empresas estatales de bienes, servicios y obras. Dado que la contratación pública representa una parte sustancial del dinero de los contribuyentes, se espera que los gobiernos la lleven a cabo de manera eficiente y con altos estándares de conducta a fin de garantizar la alta calidad de la prestación del servicio y salvaguardar el interés público, por lo que cabe preguntarse ¿Cómo se gestionan los riesgos, si es que existe una política de gestión de riesgos, para el cumplimiento de dichos fines?

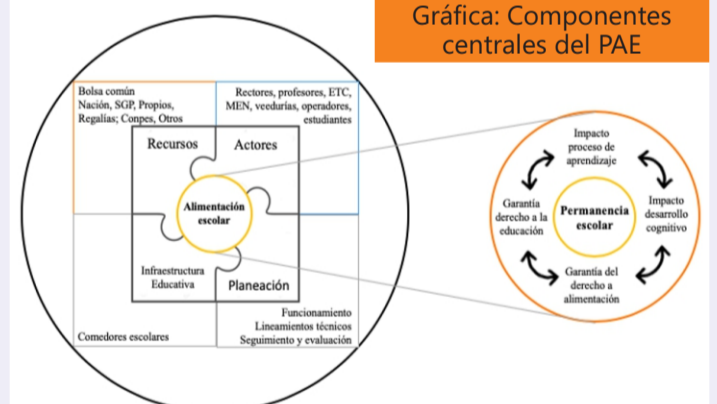
El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es una estrategia estatal de complemento alimentario que se viene implementando desde 1968 y tiene como propósito central, reducir de forma sustancial los índices de deserción escolar y mejorar los niveles de desarrollo académico de los niños y las niñas en el sistema educativo en Colombia. Toda vez que, se identificó que una de las causas de deserción es debido a problemas de desnutrición y falta de alimentos.

Ante el incremento de casos de desnutrición y muerte de niños en el departamento de la Guajira, junto a las serias denuncias de corrupción y falta de presteza en la planeación y ejecución del programa, las entidades judiciales y entes de control en Colombia, se han visto obligadas a llevar a cabo auditorias y adelantar procesos

penales respecto de la ejecución de los recursos del PAE, y las irregularidades que configuran presuntos actos de corrupción como son: Entrega de raciones incompletas de alimentos, compra de insumos a precios inflados, entre otras muchas irregularidades presentadas en esta región. Se realizó un análisis de los riesgos asociados con la implementación del PAE en el departamento de la Guajira entre el 2015 y 2017, para identificar los factores de riesgo del programa y establecer si fue posible preverlos o gestionarlos en el proceso de contratación conforme a los parámetros dispuestos en las normas de contratación pública, toda vez que, para celebrar un contrato se debe cumplir con todos y cada uno de los procedimientos establecidos en la Ley, reglamento y demás normas que complementen.

En países como Chile, Brasil y Colombia los PAE tienen una condición mixta de la operatividad del programa, si bien los programas en estos países son del gobierno y está financiado directamente con cargo a recursos públicos, y en algunos casos con apoyo de las agencias de cooperación, parte de su financiación combina recursos privados (bolsa común). Coinciden también en que la operación es contratada con operadores privados con ánimo de lucro y con organizaciones no gubernamentales, lo cual permite hacer la proyección técnica sobre la sostenibilidad y tiempo de operatividad del programa.

Gráfica: Componentes centrales del PAE



Se destacan 4 componentes centrales para la implementación, que son: i) infraestructura; ii) Planeación; iii) Recursos y iv) Actores, que convergen entre si y que buscan el logro de un objetivo estratégico nacional trazado con el Programa, pero cuyo marco de actuación de forma técnica es: Los Lineamientos Mínimos Técnicos para la implementación y ejecución del programa y de forma legal en la que no solo debe garantizarse el cumplimiento de estos, sino también los demás requisitos y procedimientos del proceso de contratación estipulados en normas y principios de la contratación pública vigentes, entre los que se exige una gestión de riesgos previsible que puedan afectar el contrato y que se asignan a quien pueda gestionarlos (norma que pretende generar una cultura de gestión de riesgos).

## ¿Qué se identificó de la gestión del Riesgo?

De acuerdo con la norma ISO 31000, el objetivo de toda organización, debe ser, además de la generación de valor con ética, la creación de un marco de trabajo o estructura de soporte, cuyo objetivo es integrar el proceso de gestión de riesgos, en el gobierno corporativo, planificación y estrategia.

Conforme a las normas adoptadas en Colombia las entidades públicas, implementan sistemas de gestión de calidad a través de su marco de procesos, para entender los fines de la organización e identificar los grupos de interés, y la administración de riesgos, gestión puesta en cabeza de las Oficinas de Control de Interno, su rol

desde evaluación de la gestión del riesgo de los procesos (ver imagen 2), lo cual no representa necesariamente que la entidad haya adoptado un sistema de administración de riesgos del proceso de contratación.

## ESTRUCTURA DE CONTROL

## PRINCIPIOS

### Estructura Modelo Estándar de Control Interno – MECI 2014



### AUTOCONTROL

Capacidad que deben desarrollar todos y cada uno de los servidores públicos de la organización, independientemente de su nivel jerárquico, para evaluar y canalizar su trabajo, detectar desviaciones y efectuar correcciones.

### AUTOREGULACIÓN

Capacidad de cada una de las organizaciones para desarrollar y aplicar en su interior, métodos, normas y procedimientos.

### AUTOGESTIÓN

Capacidad de toda organización pública para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar la función administrativa.

Ahora, la gestión de riesgos en los contratos, se hace desde su planeación, allí el estructurador de un expediente de contratación tiene el deber de analizar los riesgos en el contexto del contrato y en el ámbito particular de su región o territorio, ello, con el fin de articularlos entre las partes contratantes, quien este en mejor posición de gestionarlo, lo cual queda soportado en el expediente de contratación en una plantilla de matriz de riesgos (grafica 3). Por un lado, esta forma de gestionar riesgos pone en evidencia que sí se hace de forma errónea o insuficiente, asignación o tratamiento de

riesgos repercute en la ejecución del contrato generándose así un riesgo, pues normalmente se diligencia una matriz de riesgos por un abogado o funcionario que no tiene una formación en riesgos, y por otro lado que ante la escasa información con la que estructura el expediente, esto es los lineamientos del programa, la matriz en realidad no identifica posibles riesgos sino posibles incumplimientos y adicionalmente que dicha matriz no refleja el mapa de riesgos, que permitan llevar un adecuado y eficaz control, pues solo queda en el expediente precontractual.

N°	Clase	Fuente	Etiapa	Tipo	Descripción (Qué puede pasar y, cómo puede ocurrir)	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	Categoría	¿A quién se le asigna?	Tratamiento/Controles a ser implementados	Impacto después del tratamiento	Persona responsable por implementar el tratamiento	Fecha estimada en que se inicia el tratamiento	Fecha estimada en que se completa el tratamiento	¿Cómo se realiza el monitoreo?	Monitoreo y revisión	Periodicidad ¿Cuándo?	
1																				

Cuadro. 1. Identificación de Riesgos

Identificación/ Riesgo	Financiamiento	Cobertura	Calidad de las raciones
Fuente	Externa	Interna	Interna
Etiapa	Planeación	Planeación	Ejecución
Tipo	Financiero	Operativo	Operativo
Descripción	La falta de recursos suficientes o no oportunos	inconsistencias entre el reporte de los estudiantes beneficiarios y los atendidos	Debido a la falta de seguimiento y registro las raciones entregadas no se cumplan con el gramaje o condiciones mínimas de inocuidad.
Consecuencia	La no oportuna prestación del servicio del Programa desde el primer día del calendario escolar. Debido al Retraso de procesos de contratación y/o la posible fragmentación de contratos de acuerdo a disponibilidad de recursos.	No es posible determinar el alcance real del número de beneficiarios	No brindar el aporte nutricional de acuerdo al tipo de complemento alimentario, afectando la nutrición y desempeño de los estudiantes beneficiarios O la intoxicación por ingesta de alimentos en malas condiciones.

De los hallazgos de los entes de Control es posible identificar que los tres principales riesgos son propios del proceso de contratación que son de origen interno y externo, asociados con la etiapa de planeación y de ejecución enmarcándose en riesgos de tipo operativo y financiero, a continuación, se describen en el esquema del Manual de Colombia Compra Eficiente.

Cuadro. 2. Valoración del Riesgo

Identificación/ Riesgo	Financiamiento	Cobertura	Calidad de las raciones
Probabilidad	4(probable)	3 (posible)	4(probable)
Impacto	4 (Mayor)	4 (mayor)	5(catastrófico)
Valoración	8 (riesgo extremo)	7 (riesgo alto)	9 (riesgo extremo)

Sus causas en gran medida obedecen a la dinámica del PAE, pues existen múltiples responsables (actores), la falta de coordinación y articulación entre ellos y algunas disposiciones normativas que la hacen más compleja y menos gestionable, puesto que el rol del Ministerio de Educación no alcanza a medir y planear el logro de los objetivos del programa, pues deben atender las múltiples irregularidades presentadas en la contratación y ejecución, como es: a) La distribución de los recursos, b) De la forma de contratación, c) De las quejas y falencias

encontradas en la visita y la verificación de acciones puntuales que no permiten medir el grado de cumplimiento de cada una de las 95 ETC, según se traduce de sus informes de seguimiento y dirección de la estrategia. Además de las restricciones presupuestales cíclicas de los ingresos corrientes, estar sujetas igualmente a las prioridades que cada mandatario de turno, según lo defina en sus Planes de Desarrollo, que puede significar en la mayoría de casos recortes a las partidas que venían siendo destinadas por sus predecesores, aumentando así

los riesgos del programa, como es ese riesgo político pues más del 70% de los recursos que financian la estrategia son los provenientes de recursos nación. Resulta claro que el modelo de gestión de riesgos que aparece consignado en la norma de contratación pública no tiene posibilidades de ser efectivo y eficaz, si antes no se fortalece una cultura de riesgo y su prevención afincada en los funcionarios en todos sus niveles.