

LA FUNCIÓN DE LOS SISTEMAS DE ALERTA EN LA GESTIÓN DE RIESGOS PARA LA INTEGRIDAD: ¿PREVENCIÓN O CONTINGENCIA? (*)

Roger Folguera Fondevila

Jefe del Área de Generalitat y Parlament de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Antifraude de Cataluña

Lara Baena García

Consultora de prevención de la Dirección de Prevención de la Oficina Antifraude de Cataluña

RESUMEN

Una gestión completa de los riesgos para la integridad de una institución debe comprender tanto la actuación preventiva, orientada a reducir la probabilidad de que los riesgos se materialicen, como la actuación contingente, centrada en reducir la gravedad de los daños provocados por la materialización de los riesgos. Por ello, los sistemas de alerta de irregularidades, fraude o corrupción no solo requieren indicadores de posibles incumplimientos, sino que deben incluir indicadores basados en factores de riesgo.

Al aplicar este esquema al análisis de cuatro de los actuales sistemas de alerta de referencia del sector público –SALER, Arachne, Monitoring European Tender (MET) y Red Flags–, los resultados muestran que, con carácter general, no se diseñan para detectar aquellos elementos, circunstancias o influencias que incrementan la probabilidad de que un riesgo para la integridad se materialice, sino que se centran primordialmente en la detección de incumplimientos de principios, procedimientos o normas; y, a pesar de su carácter eminentemente contingente, ninguno de estos sistemas de alerta parece integrar y evaluar la información que puedan proporcionar eventuales alertadores.

1. PREVENCIÓN Y CONTINGENCIA EN LOS SISTEMAS DE ALERTA

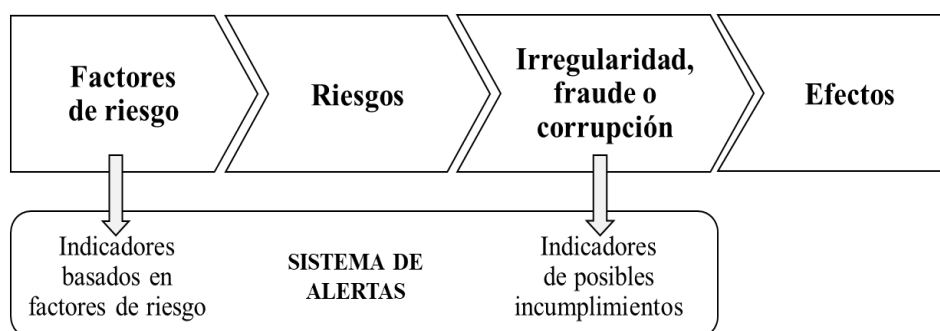
Los sistemas de alerta de irregularidades, fraude o corrupción son parte indispensable de un buen sistema de gestión de riesgos para la integridad institucional.

Una gestión integral de estos riesgos debe comprender tanto la actuación preventiva como la actuación contingente:

- La actuación preventiva se centra en reducir la probabilidad de que los riesgos para la integridad de una institución ocurran. El riesgo cero no existe, pero las organizaciones pueden trabajar para evitar que se materialicen si (1) identifican y evalúan los riesgos más frecuentes o graves, (2) analizan los factores que incrementan la probabilidad de que tales riesgos sucedan y, finalmente, (3) planifican actuaciones sobre los factores institucionales que los generan, potencian o perpetúan con el fin de reducir la probabilidad de que acontezcan.
- La actuación contingente, en cambio, se centra en reducir la gravedad de los daños si los riesgos acaban materializándose. Para ello, las organizaciones deben (1) analizar

las consecuencias de la potencial materialización de aquellos riesgos para la integridad en actos irregulares, fraudulentos o corruptos (los daños); (2) evaluar la probabilidad y la gravedad de sus consecuencias o efectos (pérdidas de recursos económicos o materiales, reclamaciones en vía administrativa o contenciosa, dilación de los procedimientos, perjuicios a terceros, sanciones administrativas o penales, responsabilidad económica o patrimonial, daños reputacionales, pérdida de la confianza de usuarios, empresas, asociaciones o de la ciudadanía en general, etc.), y (3) planificar las actuaciones necesarias sobre tales daños con el fin de detectarlos lo antes posible y responder con diligencia de la forma planificada para minimizar la gravedad de las consecuencias.

Seguir una metodología de gestión integral de riesgos¹ garantiza que las actuaciones planificadas son la consecuencia lógica de un proceso de análisis de los riesgos para la integridad y de los daños (irregularidades, fraude o corrupción) previamente identificados. Las metodologías de gestión de riesgos más implantadas internacionalmente ofrecen procesos de análisis exhaustivo de los factores de riesgo, que permiten entender la naturaleza, las fuentes y las causas de los riesgos identificados, y de análisis de los efectos de los riesgos materializados en forma de irregularidad, fraude o corrupción (daños para la integridad institucional). Siguiendo esta visión integral de la gestión de riesgos, parece razonable esperar que un sistema de alertas utilice tanto indicadores basados en factores de riesgo como indicadores de posibles incumplimientos específicamente diseñados para cada ámbito de gestión, como ilustra el esquema siguiente.



La implementación de indicadores de posibles incumplimientos sobre la base de la información que, de forma más o menos estructurada, generan los procedimientos administrativos, así como de la información de bases de datos externas, no plantea excesivos problemas. Sobre esta información, se pueden diseñar indicadores que individualmente o de forma combinada permitan detectar incumplimientos o indicios de los mismos para activar las correspondientes actuaciones contingentes. Son ejemplos de este tipo de indicadores los que detectan posibles fraccionamientos de contratos, subvenciones de importe superior al coste justificado, o licencias fuera de plazo. La respuesta a estas alertas, en caso de que la correspondiente investigación las confirme, por muy rápida que sea, no será de carácter preventivo (no evita ya el acontecimiento del daño) sino contingente.

En cambio, el diseño de indicadores basados en factores de riesgo plantea más dificultades. Las razones más probables son, por un lado, las deficiencias en la gestión de la información corporativa, y, por otro, la escasa implementación de la gestión de riesgos en las instituciones públicas. Como consecuencia de ello, las instituciones que no han identificado sus

¹ Se puede encontrar una explicación más detallada sobre la aplicación de los sistemas integrales de gestión de riesgos al ámbito de los riesgos para la integridad de las instituciones públicas, en los *Documentos de trabajo* núm. 2 al 4, del proyecto “Riesgos para la integridad de la contratación pública” de la Oficina Antifraude de Cataluña (<https://www.antifrau.cat/es/prevencion/areas-de-estudio/contratacion-publica.html>).

riesgos y los factores que los hacen probables no disponen de información al respecto sobre la que establecer alertas de carácter preventivo.

Un ejemplo de factor de riesgo transversal a toda la actividad pública es la deficiente gestión de los conflictos de interés. A partir de este factor se pueden construir diversos indicadores de riesgo. Uno muy claro sería el porcentaje de personas que participan de forma habitual en procedimientos clave para la finalidad que cumple cada institución (compra pública, planificación urbanística, adjudicación de licencias, selección de empleados públicos, etc.) y que no declaran intereses, ni a través de las declaraciones propias de los sujetos obligados (declaraciones de actividades, patrimoniales, etc.), ni a través de declaraciones responsables que pueda establecer la organización para garantizar, previa participación en cada procedimiento, que no tienen ningún interés particular que pudiera afectar o parecer que afecte al ejercicio de su deber profesional en cada procedimiento. Este indicador sería realmente preventivo porque nos alertaría del número de personas respecto a las cuales no podemos garantizar falta de interés particular en cada expediente; y a mayor porcentaje de personas, mayor riesgo de decisiones sesgadas, es decir, mayor probabilidad de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas.

En cualquier caso, y a pesar de las dificultades antes señaladas, puede afirmarse que cuantos más indicadores basados en factores de riesgo tenga un sistema de alertas, mayor carácter preventivo tendrá. Por tanto, no deberían considerarse preventivos los sistemas de alerta centrados en la detección de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas, dado que la planificación de actuaciones de detección y respuesta a tales transgresiones constituye una gestión de riesgos de carácter eminentemente contingente.

2. SISTEMAS DE ALERTA SALER, ARACHNE, MET Y RED FLAGS

En los últimos años se han desarrollado diversos de sistemas de alerta para luchar contra la corrupción en distintos ámbitos de la gestión pública que establecen múltiples indicadores para facilitar la detección, corrección y prevención de casos de corrupción.

Entre ellos, destacan, a nivel nacional², el Sistema de Alertas Rápidas (SALER) de la Generalitat Valenciana, de inminente puesta en marcha³, y, en el ámbito europeo, la herramienta Arachne, desarrollada por la Comisión Europea⁴, el Monitoring European Tenders (MET) del proyecto Digiwhist⁵ y el proyecto Red Flags⁶, desarrollados estos dos últimos con apoyo financiero de la Unión Europea.

Aunque estos sistemas presentan significativas diferencias entre sí en cuanto a su ámbito de actuación y objetivos, todos ellos tienen en común la utilización de indicadores para detectar posibles irregularidades o identificar amenazas de corrupción, según el caso.

En la siguiente tabla se resumen las principales características de estos sistemas:

² En el ámbito nacional, también cabe destacar la iniciativa de la Fundación CIVIO que en el marco de su Laboratorio de Innovación en Contratación Pública realizó en diciembre de 2017 un ejercicio colaborativo denominado “Banderas Rojas en Contratación Pública. ¿Cuáles son y cómo detectarlas?” del cual surgieron un total de 51 banderas rojas para la prevención y detección de casos de corrupción en el ámbito de la contratación pública. <https://civio.es/novedades/2017/12/04/banderas-rojas-deteccion-de-riesgos-y-prevencion-la-corrupcion-en-la-contratacion-publica/>

³ Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.

⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=es>

⁵ <http://digiwhist.eu/>

⁶ <https://www.redflags.eu/>

| | Sistema de Alertas Rápidas (SALER) | Arachne Risk Scoring Tool | Monitoring European Tenders (MET) de Digiwhist | Red Flags |
|--------------------------------------|---|--|---|---|
| Ámbito de actuación | Contratación, subvenciones, gestión de personal, caja fija | Fondos estructurales (FSE y FEDER) | Contratación | Contratación |
| Objetivo | Detectar de forma inmediata posibles malas prácticas y riesgos de fraude o corrupción. | Identificar proyectos, beneficiarios, contratos y contratistas que pudieran presentar riesgos de fraude, conflictos de interés u otras irregularidades | Evaluar el grado de integridad de la contratación pública europea, identificando contratos de riesgo así como el grado de integridad de los proveedores | Identificar y resaltar las amenazas de corrupción y factores de riesgo |
| Indicadores alertas o alarmas | Detalle no disponible | 102 indicadores de riesgo agrupados en 7 categorías. La categoría de alertas de reputación y fraude incluye 30 indicadores de riesgo diferentes | 7 indicadores de integridad y 5 indicadores de capacidad administrativa | 31 indicadores centrados en la licitación y 9 indicadores centrados en la adjudicación de los contratos |
| Fuentes de información | Registros y bases de datos de la administración Bases de datos externas de otros organismos y entidades no determinados. | Datos de las autoridades de gestión del FSE y del FEDER y de fuentes externas. Los datos personales de fuentes externas son facilitados por Vadis Technologies: servicios Orbis y World Compliance. | Tenders Electronic Daily (TED) | Tenders Electronic Daily (TED) |

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información publicada de cada uno de estos sistemas.

A partir del análisis del objetivo, de los indicadores y de las fuentes de información utilizadas por los sistemas antes relacionados, se observa que: a) con carácter general, su diseño no se orienta a la detección de los elementos, circunstancias o influencias que incrementan la probabilidad de que un riesgo para la integridad se materialice, sino que se centra en la detección de incumplimientos de principios, procedimientos o normas (daños para la integridad institucional); y b) a pesar de su carácter eminentemente contingente, ninguno de estos sistemas de alerta tiene previsto integrar, para su evaluación, las informaciones que puedan proporcionar eventuales alertadores.

a) Orientación contingente de los sistemas de alerta

Se expone a continuación los resultados del análisis de la orientación preventiva o contingente de los sistemas de indicadores del SALER, Arachne, MET y Red Flags:

- El *SALER*, según el art. 17 de la recientemente aprobada Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental, “se articulará a través de un conjunto de herramientas cuya interacción permite la detección de posibles irregularidades y malas prácticas administrativas, con carácter preventivo, a partir del análisis de la información

obtenida y de la evaluación de factores de riesgo que potencialmente pudieran originarlas”.

Una de estas herramientas es el sistema lógico e informático de procesamiento de datos el cual, de acuerdo con el art. 20, está constituido, entre otros, por “Los mecanismos de análisis de datos que, a través de indicadores de riesgo definidos para cada uno de los ámbitos de gestión administrativa sobre los que actuará el sistema, permitan la detección de situaciones irregulares susceptibles de investigación”.

No consta publicado el detalle de los referidos indicadores de riesgo del SALER y, por tanto, no resulta posible valorar la proporción de indicadores eventualmente dedicados a la medición de los factores que incrementan la probabilidad que se materialicen los riesgos en los ámbitos de gestión administrativa sobre los que actuará respecto el total de indicadores definidos.

A pesar de esta limitación, el diseño normativo del SALER parece orientarse hacia la detección de posibles irregularidades y malas prácticas y, por tanto, de acuerdo con el esquema planteado en el primer punto de este trabajo, resulta razonable inferir que el SALER tiene un carácter predominantemente contingente.

- La herramienta *Arachne* utiliza más de 100 indicadores de riesgo para identificar los proyectos, beneficiarios, contratos y contratistas que pueden presentar riesgos de fraude, conflictos de interés u otras irregularidades en el ámbito de la gestión de los Fondos Estructurales.

A pesar de que, en una primera aproximación, podría concluirse que el trabajo de la herramienta en base a riesgos podría tener un carácter preventivo, seis de las siete categorías en las que clasifica dichos riesgos se centran en los procedimientos (adjudicación de contratos, gestión de contratos, admisibilidad, rendimiento, concentración) y, por tanto, dejan de lado la evaluación de muchos factores personales y organizativos⁷ que incrementan la probabilidad de los riesgos.

Mención aparte merece la séptima categoría de riesgos del sistema de *Arachne* relativa a las alertas de reputación y fraude⁸ la cual proporciona 30 indicadores de riesgo que sí parecen responder a la lógica de factores de riesgo externos a las instituciones pero que, en cualquier caso, representan un 30% del conjunto de indicadores del sistema:

- Riesgos financieros: desempeño financiero general de los beneficiarios, socios del proyecto, contratistas, subcontratistas y miembros del consorcio, basados en datos de informes financieros.
- Riesgos relacionales: existencia de relaciones entre beneficiarios, socios del proyecto, contratistas, subcontratistas y miembros del consorcio y sus representantes oficiales.
- Riesgos de reputación: participación en actividades que podrían resultar en daños a la reputación.
- Riesgos de sanciones: identificación de beneficiarios, socios del proyecto, contratistas, subcontratistas miembros del consorcio o sus representantes oficiales, incluidos en la lista negra o apareciendo en cualquier tipo de lista de sanciones.
- Riesgos de cambio: cualquier tipo de cambios en la estructura de la empresa.

⁷ Tanto estos factores institucionales como los factores externos se explican con detalle en Baena García, L. (2018) “Análisis de los riesgos para la integridad en la contratación. Factores y efectos de los riesgos y mapas para facilitar el análisis”. Documentos de trabajo, núm. 4. Barcelona: Oficina Antifraude de Cataluña.

⁸ *Arachne*. Frequently asked questions. Document Version 2.0 – 7 de agosto de 2017 – Comisión Europea <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15097&langId=en>

De este modo, la mayor parte de los indicadores de riesgo utilizados por Arachne están orientados a la detección de posibles fraudes, conflictos de interés u otras irregularidades por lo que, de acuerdo con el esquema planteado en el primer punto de este trabajo, resulta razonable inferir que el sistema de indicadores de Arachne tiene un carácter predominantemente contingente.

- El *Monitoring European Tenders (MET)* se centra en la integridad de la contratación pública europea mediante la identificación de contratos de riesgo, así como el grado de integridad de los proveedores, basándose en los datos recopilados del Tenders Electronic Daily (TED) del periodo 2009-2017 y en los indicadores de riesgo desarrollados por el proyecto DIGIWHIST que se dividen en 7 indicadores de integridad y 5 indicadores de capacidad administrativa.

–Indicadores de integridad (7 indicadores): contrato de licitador único; licitaciones no publicadas; procedimiento negociado; periodo inusual de publicidad; periodo de decisión inusual; empresa adjudicataria con antigüedad menor a un año; empresa adjudicataria domiciliada en un paraíso fiscal.

–Indicadores de capacidad administrativa (5 indicadores): contratación conjunta o centralizada; uso de acuerdos marco; subasta electrónica; uso de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio; inglés como lengua extranjera.

Revisadas las descripciones de los indicadores de riesgo utilizados por el MET, se observa que estos no se centran en factores de riesgo: mientras que los indicadores de integridad se refieren, en general, a posibles transgresiones de principios, procedimientos o normas, los indicadores de capacidad administrativa se plantean como atributos que el sistema considera que incrementan la transparencia, el acceso a la información, la concurrencia y eficiencia de las compras públicas y, por tanto, no se pueden asimilar ni a factores de riesgo ni a transgresiones de ningún tipo.

Dejando de lado los indicadores de capacidad administrativa, los indicadores de integridad utilizados por el MET lo configuran como un sistema de carácter contingente, de acuerdo con el esquema planteado en el primer punto de este trabajo.

- El proyecto *Red Flags* es un sistema de alertas automáticas para identificar y resaltar las amenazas de corrupción y factores de riesgo (banderas rojas) en los procedimientos de contratación públicos de Hungría. Se basa en los datos de contratación del Tenders Electronic Daily (TED) y utiliza 31 indicadores centrados en la licitación de los contratos y 9 indicadores centrados en su adjudicación de los contratos.

Al describir cada indicador se especifica si está basado en un riesgo (*risk/other risks*) o en un incumplimiento (*infringement/unlawful*). En la siguiente tabla se detallan los indicadores según esta calificación:

| | Riesgo | Incumplimiento |
|---|--|--|
| Indicadores relacionados con la licitación del contrato (31) | 17: la autoridad contratante ha sido condenada por sentencia definitiva o tiene mala reputación; acuerdo marco con un [único] licitador; plazo del acuerdo marco (largo); valor total estimado del acuerdo marco (alto); objeto de la contratación pública (riesgo de cartel); valor estimado alto (contrato de valor destacado); cantidades demasiado inciertas (gran diferencia permitida); el contrato puede | 14: acuerdo marco con varios licitadores (con menos de 3 licitadores participantes); omisión de la definición de motivos de exclusión obligatorios; capacidad económica y financiera: sin requisitos mínimos, facturación requerida mayor que el valor estimado, facturación histórica (período); capacidad técnica: sin requisitos mínimos definidos, valor de referencia mayor que el |

| | | |
|--|---|---|
| | ser prorrogado (diversas veces, o por más tiempo, o sin ninguna información); plazo del contrato (largo o indefinido); capacidad económica y financiera: capital suscrito (niveles); capacidad técnica: requerir referencias sobre el desempeño bajo contrato, requerir referencias cofinanciadas por la UE, establecimiento de requisitos geográficos, experiencia de expertos involucrados (número de años); procedimiento acelerado (uso, y/o sin motivación); fecha límite de pago (favorable a la autoridad contratante); garantía de licitación (importe) | valor estimado, requisito del período de referencia; procedimiento negociado sin fundamento legal; el número real o predefinido de participantes es bajo; no se han especificado criterios para la limitación de números de participantes; criterio de adjudicación: definición incompleta; plazo para la presentación de ofertas/participación (corto); fecha de apertura de ofertas (difiere del plazo límite para la licitación/participación) |
| Indicadores relacionados con la adjudicación del contrato (9) | 7: procedimientos sin publicación previa; número de ofertas recibidas (bajo); otra información del operador económico adjudicatario; relación entre el valor final total y el valor estimado; procedimiento fallido por razones de riesgo; procedimiento exitoso sin contratación; valor final del contrato demasiado alto (sin comunicación previa). | 2: procedimiento fallido sin informe justificativo; duración de la evaluación (larga); |

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información del proyecto.

De acuerdo con esta calificación, que obedece a los criterios del marco jurídico de Hungría, el 60% de los indicadores del proyecto Red Flags están basados en riesgos. No obstante, la clasificación de estos indicadores de acuerdo con los criterios jurídicos de la legislación española de contratación decantaría la balanza hacia los indicadores de daños por incumplimiento. En este sentido, la duración indefinida de un contrato o un valor de adjudicación superior al valor estimado del contrato, por poner algunos ejemplos, no podrían ser considerados como riesgos de acuerdo con nuestra legislación.

b) Sistemas de alerta que no integran a los alertadores

Tal como se ha avanzado, ninguno de los sistemas de alerta analizados tiene previsto integrar para su evaluación las informaciones que puedan proporcionar eventuales alertadores o *whistleblowers*:

- El *SALER* trabajará con los registros y bases de datos que sirven de soporte a la gestión administrativa de la Generalitat Valenciana y de su sector público instrumental, así como con las bases de datos de otros organismos y entidades, mediante la forma de colaboración que corresponda en cada caso, pero no consta prevista la incorporación al sistema de la información aportada por eventuales alertadores o denunciantes⁹.
- La herramienta *Arachne* recopila datos de las autoridades de gestión del FSE y del FEDER y de fuentes de datos externas. Trabaja con los datos de las autoridades de gestión del FSE y del FEDER y de fuentes externas provenientes de los servicios *Orbis*, sobre empresas y personas, y *World Compliance*, con listados, entre otros, de personas políticamente expuestas y de sanciones, así como una recopilación de información pertinente en materia de riesgos publicada en periódicos y revistas. A

⁹ De hecho, en el apartado “¿Por qué es necesario?” de la explicación del proyecto SAR publicada en el web de la Conselleria de Transparencia, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació se expone que “Los metodos habituales de detección de malas prácticas (denuncia, fiscalización y auditoria) son insuficientes” y continúa señalando que “Las denuncias suelen producirse cuando los casos de corrupción ya están avanzados”. Enlace al documento: <http://www.transparencia.gva.es/documents/162282364/164407117/Documento+explicativo-+Presentaci%C3%B3n+del+Sistema+de+Alertas/b1228cc0-d5bc-4121-bb63-87eb7180d262>

pesar del amplio abanico de información tratada por Arachne, no figura entre sus fuentes de información la proporcionada por eventuales alertadores.

- Tampoco los proyectos *MET* de Digiwhist y *Red Flags* tienen en cuenta la posible información de eventuales alertadores al restringir la información con la que trabajan a la obtenida de la versión online del Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea dedicado a la contratación pública europea denominado Tenders Electronic Daily (TED).

3. REFLEXIONES

La caracterización de los sistemas de alerta analizados como instrumentos eminentemente contingentes no les resta en ningún caso relevancia. Constituyen una herramienta indispensable para la eficacia de un sistema integral de gestión de riesgos, dado que la actuación contingente proporciona a las instituciones celeridad y mayor grado de certeza respecto a la detección de eventuales irregularidades, actos de fraude o de corrupción.

Sin embargo, una gestión de riesgos centrada principalmente en sistemas de alerta con indicadores de malas prácticas o corrupción puede reducir la gravedad de los efectos de estas prácticas, pero difícilmente reducirá la probabilidad de que los riesgos se materialicen, que es precisamente el objetivo de la prevención. Quizás a largo plazo —y tan solo si estos sistemas se acaban percibiendo como eficaces tanto en la detección de incumplimientos como en la correspondiente sanción—, podrán tener un efecto disuasorio de futuros incumplimientos.

En cualquier caso, sorprende que, de acuerdo con la información publicada, los sistemas de alerta antes descritos no consideren integrar las informaciones provenientes de alertadores o *whistleblowers*, las cuales, como ha quedado demostrado en muchos casos, son una fuente de inestimable valor para la detección de casos de corrupción.

(*) La presentación del contenido de este artículo ha recibido financiación a través de la convocatoria pública de la Generalitat Valenciana (DOGV 8064, de 16-6-2017) relativa al Sistema de alertas rápidas en la lucha contra la corrupción.