

Mapa de riesgos

Para poder trazar un mapa de riesgos en licitaciones públicas, se necesita establecer el referencial básico que posibilite identificar cada situación vulnerable, y poder así situarla contra un telón de fondo común.

En este documento, **cada elemento constitutivo del mapa de riesgos se denominará un “marco”, y vendrá identificado por el empleo del color rojo.**

Para que pueda adquirir una estructura sólida, dicho referencial básico debe estar basado en un conjunto de principios fundamentales.

Los principios que deben regir las licitaciones se distribuyen en dos áreas principales, que en gran medida tienen superposición.

- Fundamento económico
- Fundamento público

En la especificación de los principios hay además que considerar un área adicional, relativa a las doctrinas de administración.

Supeditándolo todo, un "Principio Número Cero":

0. Toda compra o encomienda hecha por el Estado debe serlo a través de licitación, con contadas excepciones (pequeños montos en compras aisladas, emergencias causadas por catástrofes, etcétera).

a. Fundamento económico

El conjunto de actividades económicas desencadenadas por iniciativa estatal puede describirse como un complejo de mercados. En cada uno de esos mercados se negocia un determinado producto o servicio.

Se puede aplicar a dicha situación toda la lógica de los mercados. Como en dichos mercados todo negocio (según el Principio Número Cero) se rige por licitación, se concluye que no se trata de mercados de tipo cualquiera, sino de mercados regulados. El tipo de regulación aplicada determina sus características formales de funcionamiento. Los siguientes principios se aplican a las reglas que rigen dichos mercados:

- 1. No debe haber margen que permita alzar barreras a la entrada.**
- 2. Se debe apuntar al máximo de eficiencia económica.**

Un principio adicional, que por regla general no se aplica en mercados estrictamente privados, es que:

- 3. Todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza, han de ser accesibles a todos los participantes.**

b. Fundamento público

Como el Estado hace las licitaciones en nombre del público, el fin que se debe proponer es la satisfacción de éste, y no la del administrador. Y como el público sólo puede enterarse de lo que ocurre en los negocios públicos si se le informa, el Principio 3 se extiende de modo natural a:

4. Todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza, han de ser accesibles a todos los participantes y al público.

No sería factible exigir que el público tuviera la posibilidad de debatir toda licitación efectuada por el Estado. Sin embargo, ya que muchas licitaciones se refieren a proyectos de gran escala, involucrando enormes sumas de dinero, y con significativo impacto en las comunidades, es razonable definir un principio adicional:

5. Toda licitación arriba de determinado valor ha de tener sus motivaciones sometidos a discusión pública.

6. Toda licitación arriba de determinado valor ha de tener sus términos sometidos a discusión pública.

c. Doctrinas de administración

Últimamente, la búsqueda de perfeccionamiento de la gestión del Estado condujo a la formulación del llamado New Public Management (Nueva Dirección Pública). Muy escuetamente, esa doctrina afirma que el atribuirle al administrador público un máximo de responsabilidad sería la mejor garantía para que éste pasase a desempeñar su trabajo de forma más correcta, más concienzuda y - por decirlo en una sola palabra - más responsable.

En el campo de las licitaciones, una consecuencia material de esa doctrina, y que por veces viene expresada (un ejemplo es el mismo Bresser Pereira), es la proposición de que se debería conceder al administrador público la máxima amplitud en la toma de decisiones.

Sin embargo, sin meternos en los argumentos de fondo de la New Public Management, nos parece muy evidente que la atribución máxima de responsabilidad al administrador público sólo podría ocurrir de hecho en ambientes donde funcionasen muy bien los mecanismos de control, verticales y horizontales, efectuados por los órganos internos de auditoría y control, por las autoridades encargadas de la auditoría externa, por el Congreso, por el Poder Judicial, por la prensa y por el público.

Y también es muy evidente que el ambiente latinoamericano no presenta dichas características.

Tal constatación condujo al último principio:

7. Las reglas para licitaciones deben dejar lo mínimo posible de margen para el ejercicio de discrecionalidad de parte del administrador público.

Aquellos familiarizados con el abordaje a las licitaciones común a todos los organismos multilaterales y otras organizaciones, observarán que entre esos siete principios no hay una mención directa a los valores de igualdad, transparencia, responsabilidad del administrador y así por delante. Eso es intencional, y tiene una simple razón: esos valores, que son siempre presentados como “principios”, de hecho no lo son, correspondiendo, en verdad, a objetivos a

ser alcanzados. Y, como se verá a lo largo de lo siguiente, la aplicación de los siete principios que dan la base para el presente mapa de riesgos conlleva la obediencia a aquellos valores.

Otra observación que se debe hacer concierne al modo en como una legislación de licitaciones debe de ser desarrollada y aprobada. Como las licitaciones abarcan cantidades de dinero muy elevadas, como muchos sectores de la economía dependen parcial o hasta integralmente de licitaciones, y como ellas afectan enteras poblaciones, la discusión sobre ellas debe abarcar activamente la mayor cantidad posible de representantes de “stakeholders”: asociaciones profesionales y empresariales, organizaciones de la sociedad que representen grupos de ciudadanos y de usuarios de servicios, administradores públicos y así por delante. Más: para que una legislación sobre licitaciones pueda garantizar máxima legitimidad, debe ser aprobada por el legislativo, y no simplemente bajada por el ejecutivo.

d. Delineación general

- El Principio Cero establece la necesidad de que todas las compras o encomiendas del Estado vengán sometidas a licitación, con contadas excepciones. Dichas excepciones son evidentemente necesarias como, por ejemplo, cuando ocurren catástrofes naturales, graves riesgos para la economía del país, para el público, para la seguridad del Estado, y casos semejantes. Al elaborar reglas, ello asume la forma de una especificación exhaustiva de la circunstancias en las cuales se puede prescindir de la licitación, las cuales deben estar suficientemente sustentadas. En el caso particular de las situaciones de emergencia, es preciso delinear muy bien las condiciones en que ocurrirán las contrataciones directas, para evitar que se perpetúen situaciones “montadas” en beneficio de alguna empresa. Y hay además que fijarse muy bien en las circunstancias que producen la situación de emergencia, que no se sitúan en el ámbito inmediato de las reglas de licitación, sino que las anteceden: el retrasar deliberadamente la toma de una decisión administrativa puede causar una situación de emergencia artificial, que después se “resuelve” con una contratación directa. Así que el primer marco del mapa de riesgos es el **exceso de libertad en la realización de contrataciones directas via excepciones al procedimiento general de licitación, y falta de claridad en lo que hace a sus límites.**

Otro aspecto de este riesgo es que aún cuando se presentan situaciones reales de emergencia o cuando se está por debajo de los límites que justifican una contratación directa, es común que no estea definido ningún mecanismo para definir a quién se le deben pedir ofertas, que sea medianamente transparente. Es importante entonces que se regule la “selección” de estos proponentes en casos de contratación directa, ya sea mediante rifas de inscritos en los registros públicos de proponentes o por otro mecanismo similar. Esto evita un claro escenario de tráfico de influencias y propensión al soborno.

En particular, los procesos de privatización o concesión, lo mismo que las subastas, como involucran transacciones financieras entre el Estado e intereses privados, también han de estar sometidas a licitación pública.

- Las reglas de licitación deben ser uniformes para todos los órganos públicos de un país sin importar cuál es el origen de los recursos para su financiación. El incumplimiento de este requisito viola los Principios 1 y 2. Expongamos el porqué. Si órganos diferentes siguen reglas diferentes, las empresas, lo mismo que las organizaciones de la sociedad civil, tendrán que dominarlas a todas simultáneamente, para poder tomar parte en licitaciones (es el caso de las

empresas) o seguir su evolución (caso de organizaciones de la sociedad). Del punto de vista económico, reglas diferentes representan barreras al acceso, favoreciendo la formación de trusts y perjudicando a la eficiencia económica. Esto es particularmente común en los proyectos financiados con recursos de las instituciones financieras internacionales. Por ello, podemos identificar como el segundo marco del mapa de riesgos la **existencia de una multiplicidad de reglas diferentes imperando en el mismo mercado**.

- Cualquier compra o encomienda sustancial hecha por el Estado debe ser ampliamente debatida. El público tiene derecho a opinar sobre la relevancia o no de dicha encomienda, sobre su motivo y sobre las condiciones en que se hace. Un mecanismo de discusiones públicas, en las que cualquier interesado tiene ocasión de presentar sus objeciones o contribuciones, debe ser hecho obligatorio por ley, para toda licitación que afecte a sumas superiores a un dado valor. Así, pues, el tercer marco del mapa de riesgos es el **definir a puertas cerradas proyectos de gran magnitud y las reglas de las respectivas licitaciones**.

Es necesario separar claramente la etapa de planeación como anterior al proceso licitatorio y la etapa de diseño de las reglas del juego como parte de la licitación.

El riesgo en la etapa de planeación está generalmente asociado al “pago” de favores de los administradores públicos hacia aquellos que han financiado sus campañas. El diseño “a la medida” de los proyectos para que las licitaciones favorezcan a sus favoritos es una práctica muy común que se escuda en el diseño a puerta cerrada de los proyectos, afecta luego el diseño de las reglas del juego y permite este “pago de favores” o favorece los sobornos. Por eso es importante la posibilidad de hacer contribuciones o de presentar objeciones no solo sobre la relevancia del proyecto en la etapa de planeación.

Los riesgos no terminan ahí. Los términos de la licitación también deben ser discutidos ampliamente. Especialmente en licitaciones de gran envergadura, es común que los términos sean manipulados de modo a favorecer unas pocas empresas (o solamente una) en perjuicio de la competición.

Otro elemento que debe hacer parte de la discusión es el contenido del texto del contrato en el cual se van a consignar las reglas de ejecución de la inversión por parte de quien resulte ganador de la licitación. Este texto debe ser objeto de discusión simultáneamente con las reglas del juego y, una vez adjudicado el contrato, debe ser inmodificable. Un alto riesgo de corrupción se da por negociaciones relacionadas con el cambio de las reglas durante la ejecución del contrato.

- La **falta de estudios previos** y, cuando los hay, **la falta de calidad o sesgo** en los estudios previos a la licitación constituyen riesgo de corrupción. Existen dos riesgos: (i) que los estudios previos de estructuración del proyecto (técnicos, de mercado, jurídicos, etc.) se hagan con la intención de favorecer a alguien, o (ii) que no exista la capacidad técnica suficiente en la institución y los estudios resulten ser de mala calidad induciendo a la falta de claridad en los documentos de licitación. Por lo anterior es importante que los estudios previos sean de público conocimiento y que los interesados puedan presentar sus observaciones, dudas u objeciones sobre ellos.
- En casi todos los países, los presupuestos de las entidades públicas son anuales y los recursos que no se hayan contratado hasta el 31 de diciembre regresan a las arcas del Ministerio de Hacienda. Esto es, la entidad pierde su asignación, y

además se la evalúa como ineficiente por no tener suficiente capacidad de ejecución. Por este motivo, es muy frecuente que en diciembre las entidades “corran” a contratar todo lo que pueden, generando un alto riesgo de corrupción derivado del desorden que suele generarse por la presión de la ejecución presupuestal.

- ? Licitaciones deben ser anunciadas ampliamente, para garantizar el máximo posible de participación y consecuentemente elevar la eficiencia económica del proceso. El anuncio debe ser publicado por algún órgano de gran difusión y/o por la Internet. Una de las formas de encauzar una licitación es el anunciarla solamente a las empresas “amigas”, dejando a otras fuera del proceso. La **falta de obligatoriedad de anuncio público y amplio** es un punto vulnerable. Esta es una práctica que tampoco suele ser exigencia de las IFIs, las cuales exigen la publicación en sus propios medios de comunicación pero no en medios masivos de circulación en el país donde se va a realizar la licitación.
- ? Hecho el anuncio, los plazos deben ser suficientemente largos para garantizar que todos los interesados tendrán tiempo de preparar sus propuestas. Un mecanismo muy conocido para posibilitar la corrupción consiste en anunciar una licitación de gran magnitud y determinar un plazo muy escaso para la presentación de propuestas. La **falta de tiempo para que todos los licitantes en potencial puedan prepararse** es una barrera al libre acceso. Conviene notar que muchas licitaciones se desarrollan por etapas. Debe hacerse obligatoria la existencia de plazos razonables para cada una de dichas etapas.
- Las reglas para licitación deben garantizar al máximo el derecho de impugnación, sea por vía administrativa, sea por vía judicial, para aquellos interesados que se crean perjudicados, en lo tocante a cualquier decisión de la administración pública. La **falta de garantías al derecho a la contradicción** es incompatible con un Estado de Derecho. Hay quienes argumentan que el asegurar el derecho de impugnación permite por veces hacerlo con mala fe, simplemente con el objetivo de causar retrasos a algún proyecto, o incluso hasta hacerlo inviable. Sin embargo, todo sistema jurídico incluye, de una forma u otra, sanciones contra la litigación de mala fe. Por lo tanto, esa posibilidad no debe ser invocada para impedir el derecho a protestar.

Vale la pena señalar las condiciones de confidencialidad que establecen las normas de los organismos internacionales y que van dirigidas especialmente para evitar las objeciones por parte de los participantes. Esto convierte a los procesos de evaluación de propuestas en “cajas negras”, dejando a los participantes sin elementos para quejarse, salvo a través de procesos dispendiosos ante estos organismos para solicitar información de manera especial, cosa que pocos proponentes están dispuestos a hacer porque temen que sus compañías sean vistas con desconfianza por estos organismos en el futuro. El resultado de estas disposiciones es, en última instancia, que se vulnera el principio de la responsabilidad, y ni los funcionarios públicos ni los de los organismos internacionales rinden cuentas por las decisiones que toman.

- La responsabilidad de definir el nivel de calidad del producto o servicio sometido a licitación incumbe al administrador público, no a las empresas que presentan sus propuestas. Por ello, el objeto de licitación ha de ser previamente especificado en el anuncio de manera exhaustiva. He aquí un punto fundamental para impedir la intromisión de juicios sobre la “calidad” de las propuestas, que siempre serán subjetivos y vulnerables a teje-manajes. El ofrecimiento de características que no

han sido previamente especificadas no puede ser considerado como un punto ventajoso, al hacer la adjudicación del contrato. **Procesos de juicio de licitaciones que asignan “puntuación” al nivel de calidad de las ofertas** quedan abiertos a la corrupción, porque dejan demasiado margen para la discrecionalidad del administrador público. El único criterio de juicio estrictamente objetivo es el precio ofrecido: si se prohíben otros criterios de juicio, es el menor precio lo que señala al vencedor.

En este aspecto es importante considerar la diferencia entre los procesos de contratación de bienes o servicios y la contratación de otros productos como las consultorías, donde hay un componente de aporte intelectual que es preciso evaluar para ver cual propuesta es efectivamente mejor en asuntos como la comprensión del problema y de acercamiento metodológico a su solución. En estos casos, aunque es aceptable que se evalúen elementos de “calidad”, es importante evitar la discrecionalidad en la evaluación, lo cual se logra definiendo parámetros sobre los cuales se va a realizar la misma y formando equipos plurales de evaluadores que deban confrontar y sustentar sus propios criterios en la evaluación.

- Los criterios para juzgar que pueden ser usados en licitaciones públicas son controvertidos. Muchos aceptan que, además del precio ofrecido, tales criterios incluyan evaluaciones de ítems técnicos de cada propuesta. Los que defienden esta posición argumentan que esa es la única forma de evitar que el Estado adquiera bienes y servicios de baja calidad, o con precios inejecutables.

Otros, al contrario, consideran que el proceso de evaluación de criterios técnicos abarca necesariamente una apreciación subjetiva – por tanto, sujeta a la influencia de intereses ocultos. Según este último punto de vista, el riesgo de adquirir bienes y servicios de baja calidad es compensado por la exigencia de que la responsabilidad de definir la calidad sea del propio Estado, y no de los proponentes. Y el riesgo de precios inejecutables se evita con fuertes sanciones si hubiese fallas de ejecución.

- Otro riesgo es la posibilidad de que la **responsabilidad de la evaluación de propuestas recaiga en una sola persona**. Es importante establecer que las evaluaciones deben ser adelantadas por comités o grupos plurales de personas que deban confrontar sus criterios a la hora de calificar.
- En una licitación pública el Estado debe tener seguridad en lo referente a la solidez de las empresas licitantes. Por ello, se deben cumplir determinadas exigencias relativas al capital de las firmas, su nivel de endeudamiento, su situación regular a respecto de sus obligaciones (fiscales, laborales, etcétera), que no consten de “listas negras” a causa de irregularidades anteriormente cometidas, y otros aspectos semejantes. Un esquema muy conocido de corrupción consiste en definir **condiciones restrictivas para la precalificación de la empresa**, es decir, capital, endeudamiento etcétera de tal forma a “cerrar” el abanico de opciones hasta dejar sólo unas pocas firmas. La forma de evitarlo es establecer, por ley, los límites de tales exigencias, que por su lado no deben alejarse demasiado de las prácticas comunes del sector privado. **Tales límites deben ser definidos no en términos absolutos, sino como un porcentaje del valor estimado de cada contrato.**

Una forma a través de la cual tanto la sociedad civil cuanto el Estado obtengan informaciones sobre las empresas que actúan en un determinado mercado es realizar anteriores estudios de mercado, que definan exactamente la existencia y

las características de las empresas que pueden proveer el bien o servicio y que estos estudios, que deben ser de ser de público conocimiento antes de abrir la licitación, sean utilizados para establecer las condiciones de precalificación.

- ? Una de las áreas de mayor controversia en licitaciones son las **exigencias de “experiencia previa” de las empresas competidoras.**

Muchos consideran que estas exigencias son naturales. Otros, al contrario, consideran que este tipo de exigencia es un factor de riesgo de corrupción. Por ejemplo, se exige a una contratista, para admitirla en una licitación para construcción de 100 km de carretera, que ya haya construido por lo menos dos carreteras de 50 km de extensión. O se exige, a un suministrador de sistemas informatizados, el haber instalado anteriormente otros sistemas semejantes. En proyectos complejos, las exigencias de experiencia previa referentes a una gran multiplicidad de aspectos de detalle pueden ser empleadas para encauzar el resultado de la licitación hacia un único competidor.

Los oponentes de admisión de exigencias de experiencia previa argumentan que, en sentido estricto, ninguna empresa puede tener experiencia, ya que éste es un atributo exclusivamente humano. Sólo personas tienen memoria, y por ende experiencia. Así, en principio, no hay justificación racional para echar mano del argumento de la “experiencia” para impedir a cualquier empresa de entrar a hacer parte del mercado de suministro de productos o servicios al sector.

Pero, como se ha dicho anteriormente, el tema es muy controvertido.

- Una familia de mecanismos de corrupción estrechamente enlazada con lo anterior es la de **exigencias de que las empresas licitantes tengan determinados equipos o empleen determinados tipos de profesionales.**

Los equipos pueden ser alquilados (y lo son con frecuencia, en el sector de obras públicas). Lo que es razonable es exigir de los licitantes que presenten comprobación (como cartas de intención de suministradores) de que dispondrán de tales recursos, caso ganen la licitación.

En lo que concierne a los profesionales especializados, existen controversias. Unos sostienen que, en aras de garantizar la necesaria experiencia para realizar un trabajo, cuando se requiera personal especializado, es válido exigir esa experiencia.

Otros, en contraste, consideran que mantener en empleo fijo ciertos tipos de empleado no es una condición razonable, porque funcionarios pueden ser contratados específicamente (y lo son con frecuencia) para realizar el proyecto afectado. Sin embargo, esta suele ser otra manera de establecer barreras de entrada exigiendo características y experiencia de esos profesionales que solo unos pocos cumplen, y por lo tanto se debe siempre mirar con cuidado tales exigencias.

- El **cambio de reglas del juego** que afecten las posibilidades de participación durante la etapa de preparación de propuestas es un riesgo. En ciertos países, las entidades licitantes pueden modificar los términos de la licitación después de que se ha iniciado el proceso y hasta la fecha de entrega de las ofertas. Existe el riesgo de que se tome la decisión de cambiar algo cerca de la fecha de cierre y que los proponentes no tengan tiempo de ajustarse al nuevo requerimiento. Esto se presta para tráfico de información privilegiada, permitiéndole a un proponente prepararse para cumplir con el requisito mencionado.

- ? Contratos hechos con el Estado deben estar protegidos por garantías financieras, depositadas en el momento de firmar el contrato. El **exigir garantías no razonables** es una manera para restringir la participación de competidores. No es razonable exigir garantías financieras que corresponden a porcentajes muy altos del valor total del contrato. Un tope del 5%, o el 10%, en casos excepcionales, debe ser suficiente. De lo contrario sólo empresas gigantes podrán cumplir con tales exigencias. Y además, las garantías financieras no deben estar limitadas a metálico, sino incluir también títulos públicos, pólizas y otros activos financieros con buena liquidez.
- ? Un armazón para licitaciones dotado del grado de apertura delineado hasta aquí debe ofrecer como contrapartida una serie de medidas para punición en casos de incumplimiento de obligaciones. Se conocen esquemas de corrupción en los que algunas empresas ganan la licitación, reciben parte de lo que se les debe, pero a partir de dado momento dejan simplemente de cumplir el contrato. La **inexistencia de puniciones por incumplimiento de contrato, o la existencia de puniciones inadecuadas en vista de los perjuicios causados al interés público**, es un factor de corrupción. El incumplimiento debe ser severamente castigado, tanto financieramente, como en forma de prohibición a participar en otras licitaciones (“lista negra”). En particular, una empresa vencedora en una licitación que se niega a firmar el contrato tiene que ser castigada con rigor.
- Todos los mecanismos y documentos relacionados a una licitación tienen que estar totalmente abiertos al público, preferentemente en la Internet. No hay justificación para **mantener en secreto cualquier aspecto de una licitación pública**. Se incluyen ahí, en particular, todas las decisiones sobre licitaciones.
 - Los **niveles de interpretación** que hay que aplicar al momento de evaluar licitaciones son otro marco en el mapa de riesgo. No importa que tan claros sean los documentos de la licitación, en el momento de evaluar el cumplimiento de requisitos siempre surgen dudas que obligan a la interpretación, sobre todo decidiendo si la información faltante, incompleta o imprecisa es “subsancable” o no. Esto introduce un riesgo de corrupción que es preciso atacar. Lo mejor suele ser establecer de manera totalmente explícita cuales son los temas (que deben ser los menos posibles) que descalifican una propuesta y señalar que todo lo demás es objeto de corrección. Para definir esto es importante diferenciar los aspectos de fondo – que son los que justificarían una descalificación porque su ajuste constituiría un mejoramiento de propuesta – de los de forma – cuya corrección no modifica para nada lo ofrecido.
 - Por supuesto, el proceso de contratación pública no termina con la firma del contrato. Al fin y al cabo, es su ejecución el aspecto más importante. Por eso, además de las puniciones por incumplimiento, referidas más arriba, es asimismo importante establecer mecanismos que proporcionen lo máximo posible de seguimiento por parte del público. Los informes de inspección deben quedar abiertos al escrutinio de cualquier interesado.
 - Otro típico espacio de riesgo de corrupción es la **aceptación de cambios en los términos contractuales** sin suficiente justificación. Idealmente, las reglas para licitaciones deberían estipular muy claramente las condiciones y cuantitativos admisibles para que se acepten cambios contractuales.
 - La mejor manera para evaluar si el Estado está adquiriendo artículos o servicios que satisfacen el interés público es por medio del seguimiento de los precios efectivados. Por eso, del punto de vista ideal, se debería exigir a los órganos

públicos que mantuviesen bancos de datos, constantemente actualizados y de acceso al público por la Internet. Dichos bancos de datos deben estar interconectados y en línea, para permitir comparaciones directas entre los precios practicados por diferentes órganos. **La inexistencia de reglamentación para establecer precios y calidades**, asociados a información standard recopilada por órganos públicos, es un marco en nuestro mapa de riesgos.

- La **inexistencia de reglas referentes a los pagos debidos a los suministradores del Estado** es otro marco en el mapa de riesgos de corrupción en licitaciones. Si el administrador no está sometido a tales reglas, puede ejercer el poder discrecional de decidir quiénes reciben y quiénes no reciben, que se convierte entonces en una mercancía con determinado precio; el suministrador “compra” el derecho a recibir. La manera de evitar esa modalidad de corrupción es exigir que los pagos efectuados sigan el orden cronológico estricto de su vencimiento. No siempre consigue el Estado pagar sus obligaciones al día, pero ello no debe servir como pretexto para beneficiar determinadas empresas en perjuicio de otras. El principio dominante debe ser de “quien se puso primero en la cola debe recibir primero”.
- Un otro riesgo de corrupción se da en las **disputas entre los contratistas y las entidades públicas**, que se llevan a los estrados judiciales en medio de acusaciones mutuas de incumplimiento. Esto suele terminar en conciliaciones muy onerosas para el Estado, logradas mediante actos de corrupción.

Un aspecto fundamental de la armazón para licitaciones de un país es la atención con que dicho proceso es seguido por la sociedad. Poco valen reglas bien trazadas si falta una conciencia crítica permanente para vigilar su correcta aplicación. Así, un marco del mapa de riesgos es **la falta de mecanismos de control social sobre los procesos de contratación**.

La participación de los ciudadanos es particularmente importante en las situaciones en que las reglas para licitación son deficientes. En tal caso, la vigilancia de la sociedad civil organizada (asociaciones profesionales o empresariales, entidades como los capítulos nacionales de Transparencia Internacional, etcétera) si se lleva a cabo con hincapié, puede obligar a las autoridades a adoptar prácticas más transparentes, incluso si no constan en las leyes. Transparencia Internacional ha adoptado un mecanismo específico para ello, los pactos de integridad.

Dichos pactos están centrados en un compromiso públicamente asumido por administradores y empresas de no tomar parte en prácticas deshonestas. En las situaciones en que son aplicables, tales pactos pueden ser eficaces para aumentar la transparencia de licitaciones, porque van acompañados por una serie de medidas – muchas de las cuales hemos descrito anteriormente – que buscan ampliar la participación de competidores, y por lo tanto evitar el mal de licitaciones con resultado encauzado.