

**TALLER SOBRE MAPEO DE RIESGOS EN
CONTRATACIONES PÚBLICAS**

PODER CIUDADANO

ARGENTINA

Diciembre de 2001

Objetivo

El objetivo de este taller es indagar acerca de los factores que permiten y promueven el desarrollo de prácticas irregulares de la administración pública, identificando los mecanismos que dan lugar y pueden resultar en prácticas y comportamientos irregulares.

Metodología

La metodología de trabajo consistió en discutir y completar el cuestionario sobre el mapa de riesgos para licitaciones públicas diseñado por Transparency International para América Latina, invitando a los participantes a trabajar en la identificación de las principales áreas de vulnerabilidad, las prácticas anómalas más comunes y a sugerir planes de acción para corregirlas.

Hemos utilizado también como un insumo clave el último informe semestral de la Oficina Anticorrupción el cual es considerado como un aporte fundamental para la determinación de las principales modalidades de corrupción operantes en nuestro país. El informe sugiere que la corrupción debe ser considerada como un conjunto de prácticas que desvían el comportamiento de las organizaciones públicas y de los funcionarios respecto de los fines organizacionales y que resultan en beneficio privado o de terceros y en perjuicio de la institución. Dicho informe se propone explorar los mecanismos que dieron lugar a dichas prácticas entre los que señala la ausencia de controles, la discrecionalidad y la ausencia de transparencia y visibilidad. Estos mecanismos han permitido que en la Argentina se desarrollen las siguientes modalidades de corrupción:

- irregularidades en la competencia de oferentes para la contratación de servicios
- favoritismo en la selección de beneficiarios/licenciatarios y en el reconocimiento de los derechos
- pago de sobre precios
- subprestación de servicios/productos
- desvío de fondos en tercerizaciones
- disposición irregular de bienes del estado
- pedido de retorno
- favoritismo en el control estatal de concesiones de servicios privatizados
- pagos de servicios inexistentes o cuya prestación no puede ser verificada
- cobro indebido de servicios
- irregularidades en la rendición de cuentas
- creación injustificada de nuevos organismos

Creemos pertinente la inclusión de las principales conclusiones del estudio exploratorio realizado por la Oficina Anticorrupción en tanto nos proporciona un diagnóstico certero del estado de la gestión estatal a la vez que nos brinda herramientas de análisis al identificar las principales modalidades operantes.

Participantes

Si bien el informe de la Oficina Anticorrupción resulta un insumo fundamental para la detección de las áreas vulnerables para la emergencia de prácticas desviadas de los fines organizacionales, la convocatoria a instituciones y personas que se han desempeñado tanto en el sector empresarial como en el público en estrecha relación con aquellos que son los encargados de diseñar los procesos de compras y adquisiciones del estado nos permite acceder al entramado de significaciones que sostienen las prácticas identificadas y denunciadas por dicho informe.

Las instituciones y participantes que concurrieron al taller fueron:

1. **Oracle**
2. **Shell**
3. **Licitatio. com**
4. **Lic. Pablo Batalla (Director de presupuesto de Teatro Colón)**
5. **Dr. Mario Rejtman Farah (UBA)**
6. **Dr. Pablo Bereciartua (Consultor)**
7. **Centro Argentino de Ingenieros**
8. **Federación de Mayoristas y Proveedores del Estado de la Provincia de Buenos Aires**
9. **Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa**
10. **Centro Argentino de Consultores**
11. **Mercados Transparentes**
12. **Cámara Argentina de la Construcción**
13. **Organización LEVIN (Valuaciones, Control de Bienes y Compras)**
14. **Foro Social para la Transparencia**
15. **Control Activo (Transparencia en la Administración de los Estados)**
16. **Cippec**
17. **Intendente de Morón**
18. **Intendente de Pilar**
19. **Berckley ART**
20. **Banco Mundial**

MAPA DE RIESGO

El cuestionario elaborado y proporcionado por Transpaency International para América Latina pretende identificar las principales áreas de vulnerabilidad en licitaciones, las cuales son llamadas marcos. La identificación de estos marcos nos permitirán acceder a la visualización del escenario en el

que se realizan las licitaciones públicas y diseñar políticas tendientes a disminuir la incidencia de la discrecionalidad política. Estas fueron las respuestas realizadas por los participantes y las principales observaciones señaladas.

Sí = Existe vulnerabilidad

<i>Marco</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
1) Existencia de una multiplicidad de reglas diferentes imperando en el mismo mercado.	✓	

^{Obs.} Los participantes del taller se manifestaron de manera unánime por señalar a ésta como un área vulnerable. Señalaron que existe una gran multiplicidad de reglas por dependencia administrativa (municipio, provincia, nación) y unidad ejecutora (agencias y organismos administrativos). A esto debe agregarse la existencia de reglas diferenciales ya sea que se trate de bienes o de servicios y las que se van sumando en cada nueva administración, lo que hace de la normativa vigente una compleja trama que obstaculiza los niveles de eficiencia y de gestión pública.

2) Exceso de libertad en la realización de contrataciones directas vía excepciones al procedimiento general de licitación, y falta de claridad en lo que hace a sus límites.	✓	
---	---	--

^{Obs.} El Informe de la Oficina Anticorrupción reconoce que en algunos ministerios la modalidad de la contratación directa ha alcanzado el 75% del total de las compras y las razones que explican la recurrencia a la misma se deben a la desactualización de la normativa, la falta de capacitación del personal, la lentitud del proceso licitatorio e incluso la naturalización de la práctica de la Contratación Directa.

Con respecto al desarrollo del taller los participantes realizaron sobre este punto variadas e interesantes acotaciones. En general tendieron a señalar que la inexistencia de racionalidad en los procesos de adquisición de bienes conducen a situaciones en donde el presupuesto es ejecutado de manera desordenada y a veces alejándose de las verdaderas necesidades a ser satisfechas. En este contexto el problema reside en la relación entre la gestión política y el cumplimiento de la ley. En algunos casos el problema no es la inexistencia de regulación para limitar la libertad de las

contrataciones (tanto el decreto 436 como el 1023 establecen claras delimitaciones), sino su falta de cumplimiento. En otros, por el contrario, la multiplicidad de reglas y la sobrerreglamentación conducen a una demora en los plazos en las licitaciones que terminan por justificar la realización de contrataciones directas. Pero también existen mecanismos que son utilizados discrecionalmente para obviar los requerimientos de los procesos licitatorios como la ley 19549 que reglamenta el otorgamiento de subsidios a fundaciones y el legítimo abono que evita requerimientos en las licitaciones encubriendo contrataciones directas.

3) Definición a puertas cerradas de proyectos de gran magnitud y de las reglas de las respectivas licitaciones.	✓	
--	---	--

^{Obs.} Sobre este punto las opiniones estuvieron divididas. Se argumentó que durante la etapa de elaboración de los proyectos el poder político debe protegerse de cierta publicidad para no ser presionado por los sectores empresariales que potencialmente se podrían sentir interesados. Pero una vez culminada la etapa de elaboración del proyecto el poder político debe someter a discusión pública la iniciativa con el objetivo de transparentar los procesos y fortalecen el carácter participativo de nuestra democracia.

4) Falta de estudios previos y, cuando los hay, la falta de calidad o sesgo en ellos.	✓	
--	---	--

^{Obs.} La ausencia de planificación estratégica tanto a nivel nacional o a nivel departamental impiden una racionalización de los procesos de compra, contrataciones y licitaciones públicas que puedan contemplar la realización de estudios previos para una certera determinación de las necesidades a ser satisfechas y el desarrollo de estudios de factibilidad que revelen la manera más adecuada para la implementación de políticas. Los participantes señalaron que uno de los principales factores de esta ausencia de planificación estratégica es la pérdida por parte del Estado de cuadros técnicos de excelencia que han migrado hacia el sector privado.

A su vez, se destacó que la transferencia de estas actividades del Estado hacia el sector privado no han solucionado el problema. La realización de estudios previos por parte de las empresas que se presentan en las licitaciones públicas ha disminuido la competencia ya que las empresas han debido acarrear costos altísimos en licitaciones que luego quedaban desiertas lo que ha funcionado como un incentivo negativo para otras convocatorias.

5) Falta de obligatoriedad de anuncio público y amplio.		✓
--	--	---

^{Obs.} Aquí los participantes informaron acerca de la existencia de la obligatoriedad para el anuncio público de las convocatorias pero subrayaron que el problema en nuestro país es el incumplimiento de la normativa. Lo importante sería analizar las prácticas que efectivizan dicha obligatoriedad y lo que se entiende por anuncio público. Mientras que ciertos organismos se niegan a publicitar las contrataciones otros se limitan a cumplir con los requerimientos formales publicitando en medios de comunicación oficiales y de bajo impacto, como el Boletín Oficial. Algunos participantes destacaron el alto costo que significa para los municipios pequeños publicitar los llamados a licitación en medios que apunten a un anuncio amplio de la convocatoria y que trascienda lo formalmente exigible. La relación costo-beneficio de estas estrategias comunicacionales muchas veces es negativa desincentivando la publicidad de los llamados.

6) Falta de tiempo para que todos los licitantes en potencial puedan	✓	
---	---	--

prepararse.

--	--

^{Obs.} Si bien se señaló que formalmente existen reglas que establecen plazos específicos y razonables para que los potenciales licitantes puedan prepararse (como el decreto 1023) en general se ha indicado que dichas reglamentaciones no son respetadas. Este incumplimiento se observa con mayor frecuencia en los casos en que los contratos deben ser renovados.

7) Falta de garantías al derecho a la contradicción.

✓	
---	--

^{Obs.} Sobre este punto se establecieron dos principales observaciones:

- a) Se argumentó que en algunas dependencias de la administración pública la reglamentación establece demasiadas garantías para la realización de impugnaciones y pocas penalidades que hagan de este derecho un recurso utilizable de manera responsable.
- b) En otras dependencias se señaló que el derecho a impugnar tiene un costo muy alto y la discrecionalidad con la que se resuelven las mismas desincentivan a los licitantes a la presentación de objeciones.

8) Procesos de juicio de licitaciones asignan “puntuación” al nivel de calidad de las ofertas.

✓	
---	--

^{Obs.} Ver observaciones de los puntos 10, 11 y 12

9) La responsabilidad de la evaluación de propuestas recae en una sola persona.

✓	
---	--

^{Obs.}

10) Existencia de condiciones restrictivas para la precalificación de la empresa.

✓	
---	--

11) Exigencias de “experiencia previa” de las empresas competidoras. (Este punto es controvertido, pues algunos lo consideran un riesgo y otros no.)

✓	
---	--

12) Exigencias de que las empresas licitantes tengan determinados equipos o empleen determinados tipos de profesionales. (No que se refiere a los profesionales, el punto es controvertido).

✓	
---	--

^{Obs.} Estas observaciones son comunes a lo puntos 8, 10, 11 y 12.

Se destacó que existe una discrecionalidad muy amplia en la elaboración de la grilla y en la asignación del puntaje a los distintos aspectos a ser evaluados mientras que los parámetros de las evaluaciones por lo general no son conocidos con anterioridad a la presentación de las ofertas.

En términos generales podríamos afirmar que el grupo estuvo de acuerdo en remarcar que el problema no reside en la elaboración de una grilla en la que determinado aspecto sea ponderado, ya que en algunos casos estas ponderaciones son necesarias y justificadas (necesidad de conocimiento técnico, experiencia en la provisión de un servicio) sino en que el diseño de la misma encubra arbitrariedades cuya finalidad sea beneficiar a terceros desviándose de los objetivos organizacionales. Es decir, el problema no sería el establecimiento de parámetros sino la utilización política de los mismos para beneficiar a determinados oferentes. Lo importante en este caso sería el **establecimiento claro de los parámetros y acordes a la importancia del servicio a licitar**. En este sentido, **evitar la discrecionalidad en el establecimiento de las pautas** que conducirán a la elección de una oferta por sobre otra tendrá que ver con el proceso de elaboración de los pliegos licitatorios y el personal técnico involucrado en dicho proceso, atacando la automatización de procesos que repiten pliegos anteriores en distintas convocatorias. Pareciera que en este punto fuera importante el **llamado a personal técnico idóneo proveniente de ámbitos diversos** (administración, organizaciones de la sociedad civil, ámbito académico) **para la confección de los pliegos y reforzar dicha práctica con la apertura a la sociedad de la confección de los mismos**.

13) Posibilidad de cambio de reglas del juego durante la etapa de preparación de propuestas.	✓	
---	---	--

^{Obs.} Si bien los participantes estuvieron de acuerdo en la existencia de vulnerabilidad en este punto, una parte importante del grupo señaló que existen garantías suficientes para pedir prórroga o impugnación y que por lo general quien compra un pliego esta en condiciones de realizar cambios para adaptarse a las nuevas reglas.

14) Exigencia de garantías no razonables.	✓	
--	---	--

Obs.

15) Inexistencia de puniciones por incumplimiento de contrato, o la existencia de puniciones inadecuadas en vista de los perjuicios causados al interés público.	✓	
---	---	--

^{Obs.} La ausencia de estabilidad en la gestión estatal debido a los cambios de gestión impide que los controles se apliquen de manera sostenida y que las puniciones se efectivicen. A esta situación debe sumarse la ausencia de un registro nacional de proveedores que permitiría prevenir nuevos inconvenientes al contar con los antecedentes de las empresas que pudieran presentarse como oferentes.

16) Posibilidad de mantener en secreto aspectos de una licitación pública.	✓	
---	---	--

Obs.

17) Exceso de libertad de interpretación en decisiones.	✓	
--	---	--

Obs.

18) Falta de información sobre la ejecución de contratos.	✓	
--	---	--

Obs.

19) Aceptación de cambios en los términos contractuales sin suficiente justificación.	✓	
--	---	--

Obs.

20) Inexistencia de reglamentación para establecer precios y calidades.	✓	
--	---	--

^{Obs.} El grupo coincidió en identificar la ausencia de planificación estratégica como principal causante de la existencia de este espacio vulnerable. Al no racionalizarse los procesos de compras y adjudicaciones se sobredimensionan las cantidades y se sobreestiman los precios. La ausencia de un sistema de precios testigo que establezca un parámetro con el cual evaluar las ofertas contribuye a la generación de situaciones en las que el desvío de fondos es facilitado.

21) Inexistencia de reglas referentes a los pagos debidos a los		✓
--	--	---

suministradores del Estado.

--	--

^{Obs.} Como en otros marcos analizados, el problema en nuestro país, según señaló el grupo de trabajo, no reside en la existencia de normativa sino en el cumplimiento de la misma. En este caso, la situación económica nacional y el estado de las cuentas públicas conduce a escenarios muy poco alentadores para los proveedores del Estado quienes frente a la falta de garantía de cobros tienden a cotizar sus bienes y/o servicios entre un 40% y un 70% más o a evitar los riesgos que suponen presentarse a licitaciones dejando licitaciones desiertas.

22) Falta de ordenamiento en las disputas entre contratistas y entidades públicas.	✓	
---	---	--

Obs.

23) Falta de mecanismos de control social sobre los procesos de contratación.	✓	
--	---	--

Obs.

Líneas de acción

<i>Línea de acción</i>	<i>Factible</i>	<i>Existe</i>
<i>Marco legal</i>		
Estudio sistemático de ley(es) y reglamentos, para verificar sus vulnerabilidades.	✓	
Redacción de nuevo proyecto de ley de licitaciones y obtención de colaboradores.	✓	
Proposición de enmiendas a la ley y obtención de colaboradores. Obs.: con respecto a este punto existen iniciativas desde la Oficina Anticorrupción que comprenden este aspecto en el marco de una reforma del estado integral.		✓
<i>Monitoreamiento e información</i>		
Observatorio de licitaciones (por organismo, por sector), para determinar si las normas legales están siendo obedecidas. Obs.: la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción ha generado iniciativas que intenten implementar controles en los mecanismos que conducen a prácticas desviadas a los fines organizaciones más allá de la intervención ex post de la comisión de ilícitos.		✓
Observatorio del judicial, para determinar si las sentencias judiciales sobre licitaciones son dictaminadas en obediencia a los principios de la ley. Obs.: La Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción ha participado ella misma como querellante frente a la comisión de ilícitos y ante la connivencia del poder político y algunos órganos de control administrativo.		✓
Bancos de datos sobre anuncios de licitaciones, para garantizar mayor participación de interesados.	✓	

Obs.: Mercados Transparentes es una iniciativa que desde el ámbito privado esta comenzando a conformar una base de datos estandarizando de información proveniente de distintas dependencias administrativas.		
Bancos de datos sobre precios unitarios practicados en licitaciones, para permitir comparaciones entre organismos, históricos y con precios practicados internacionalmente. Obs: el informe de la Oficina Anticorrupción señala que esta es una de las áreas de vacancia más significativas en la gestión administrativa. La ausencia de un sistema de precios testigo debe ser corregida para que no se automaticen procesos en los que datos son reeditados sin proporcionar herramientas útiles para la gestión pública.	✓	
<i>Licitaciones electrónicas</i>		
Advocacy para su introducción (naturalmente, esto se conecta con las líneas de acción de monitoreamiento).	✓	
<i>Participación</i>		
Promoción de audiencias públicas para discutirse la justificación de proyectos y/o las condiciones definidas en las licitaciones.		✓
Montaje de pactos de integridad.		✓

El grupo destacó que resulta fundamental implementar líneas de acción que promuevan una gestión pública más eficiente. Algunos participantes, sobre todo aquellos que ocupan cargos ejecutivos en municipios señalaron que la ausencia de información conduce a situaciones de corrupción de baja intensidad. La ausencia de un sistema de precios testigo, la inexistencia de un registro nacional de proveedores, la dispersión de la información pública y la imposibilidad de evaluarla de manera comparativa por la falta de estandarización conduce a la gestión pública a situaciones desventajosas en las que los costos son altos y la calidad de los bienes y servicios cuestionable.

Otro aspecto señalado es la necesidad de recurrir al desarrollo de la tecnología de la información como forma de abaratar costos en la publicación de las convocatorias. La fructífera utilización de herramientas como internet, intranet y listas de correo electrónico permitirían una difusión más amplia de la información con un bajo costo.

A estas observaciones debemos agregar las líneas de acción sugeridas desde la Oficina Anticorrupción para disminuir la posibilidad de la emergencia de prácticas que desvían el comportamiento de las organizaciones públicas y de los funcionarios respecto de los fines organizacionales que resultan en beneficio privado o de terceros y en perjuicio de la organización. Dicho estudio recomienda el diseño de políticas públicas que apunten a:

- modificar los procedimientos administrativos para reducir los espacios para la acción de la discrecionalidad sin caer en el exceso de reglas en los procesos que genera costos en términos de eficiencia.
- eliminar los compartimientos estancos de la administración pública permitiendo una interrelación cooperativa entre las diferentes dependencias administrativas.
- subsanar las asimetrías de información entre las distintas áreas que perjudican la eficiencia en la gestión. El informe señala que los sistemas de información permiten maximizar el aprovechamiento de los datos disponibles, disminuir las tasas de error, incrementar la productividad posibilitando mejoras en el *decision making* de la administración pública y el sector privado. A su vez, se subraya la necesidad de incrementar la información disponible para los ciudadanos y promover la sanción de una Ley de acceso a la información que reglamente este derecho
- producir cambios organizacionales en el Estado que tiendan a incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión. Una línea de acción en esta dirección sería implementar sistemas de gestión por resultados en el marco de una planificación estratégica de la gestión de recursos públicos.
- mejorar los mecanismos de control.

Con respecto a las líneas de acción existentes para incentivar la **participación** ciudadana quisiéramos destacar la labor que venimos desarrollando en nuestra organización. Poder Ciudadano ha impulsado la realización de audiencias públicas y debates participativos para someter a discusión y consideración pública pliegos licitatorios. En esta dirección hemos intervenido mediante actividades de monitoreo en cuatro casos:

- *Municipalidad de Morón*: realizamos una audiencia pública donde el gobierno convocó a ciudadanos, empresarios del sector, expertos y políticos de la oposición para que expresen sus objeciones y comentarios sobre las condiciones previstas para la contratación del servicio público de recolección de residuos. Dicha actividad resultó una experiencia concreta de ahorro y transparencia en contrataciones públicas estableciendo una alianza entre el Estado, el sector

privado y la sociedad civil mediante la firma de un pacto de integridad. El proyecto consensuado luego fue aprobado por el Consejo Deliberante.

- *Municipalidad de Pilar:* en este municipio intervenimos en tareas de monitoreo para la realización de la audiencia pública para someter a discusión el proyecto de pliego de bases y condiciones para la licitación del servicio de agua potable. La audiencia, primera experiencia participativa del municipio, condujo a la conformación de una Comisión Ad Hoc (integrada por legisladores del consejo local y funcionarios del poder ejecutivo) que evaluó las objeciones realizadas por los ciudadanos en la audiencia y se abocó a la confección de un nuevo proyecto de pliego con modificaciones sustantivas a la versión original.
- *Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires:* fuimos convocados por las autoridades de la Secretaría para el monitoreo del debate participativo del proyecto de instalación de reservorios pluviales en distintos puntos de la ciudad. Dicha actividad le permitió a los ciudadanos acercarle a los funcionarios objeciones concretas que permitieron enriquecer la implementación de una obra de gran envergadura.
- *Municipalidad de Gral. Roca:* en el mes de febrero estaremos participando de la audiencia pública convocada por el Intendente del municipio para evaluar la factibilidad de la instalación de antenas celulares en la zona.

Conclusiones

Existen dos aspectos que estuvieron presentes en el desarrollo del taller y que atraviesan las cuestiones analizadas: la necesidad de *enforcement* y las dificultades que genera la incertidumbre política-económica.

Con respecto al primer aspecto, los participantes tendieron a identificar como un marco de riesgo la particular interrelación entre la normativa vigente y el actuar político. En la particular situación argentina el problema no es la inexistencia de normativa que regule las licitaciones públicas sino la forma en que esta normativa es aplicada en cada caso. La sobrerregulación, la superposición de marcos regulatorios y la acumulación geológica de reglamentaciones establecidas por distintas gestiones obstaculizan el desempeño eficiente de la gestión pública. Pero no es solamente el complejo entramado de reglamentaciones lo que obstaculiza los procesos sino que el cumplimiento de las disposiciones legales dependen exclusivamente de la voluntad política del funcionario en cuestión. Estas situaciones en las que las reglas no son observadas debilitan la credibilidad institucional prolongando los efectos de los ilícitos cometidos y fortalecen los mecanismos que posibilitan la emergencia de prácticas desviadas de los fines organizacionales.

El segundo aspecto destacado por los participantes son las consecuencias que genera a nivel de gestión la acuciante situación política-económica que atraviesa nuestro país. En un contexto donde la credibilidad de las instituciones es seriamente cuestionada y donde la incertidumbre gana cada vez más espacio, la posibilidad de implementar planificaciones estratégicas para la gestión de recursos se dificulta. Esta incertidumbre posibilita el surgimiento de mayores espacios de discrecionalidad en tanto el carácter de emergencia de la situación justifica excepciones y legitima ilícitos. Dicha incertidumbre coloca al estado en una situación desalentadora: los oferentes suben sus cotizaciones, las licitaciones quedan desiertas disminuyendo la competencia y transparencia a la vez que las necesidades no pueden ser establecidas en el marco de un proceso racional.

La sinergia de ambos aspectos conforma un escenario complejo en el cual es difícil pensar en líneas de acción sectoriales eficaces que puedan introducir cambios sustantivos. Sin embargo, frente a diagnósticos tan poco esperanzadores como los que describen la situación de nuestro país, consideramos que son este tipo de prácticas las que pueden revertir el déficit de credibilidad que vive la política en nuestro país. Si el mayor espacio de vulnerabilidad lo constituye la particular relación entre el poder político y la normativa vigente a lo que deberemos apuntar en primer lugar es a contribuir a la generación de líderes cuya voluntad política pretenda transparentar los procesos y mejorar los niveles de gestión y en segundo lugar implementar acciones que rehabiliten la credibilidad de nuestras instituciones promoviendo el cumplimiento efectivo de lo dispuesto por nuestras reglas.

Las modalidades de corrupción descritas no hacen más que alimentar una espiral negativa en donde la integridad del Estado es afectada y la autoridad política debilitada y donde estos fenómenos nos

conducen a nuevas situaciones de vulnerabilidad no sólo de corrupción sino también, y quizás más importante, de crisis de legitimidad fáctica de nuestros gobiernos. En nuestro país, la política parece escindirse de los marcos regulatorios realizando un juego con reglas propias en las cuales la normativa es un recurso a ser utilizado de manera discrecional. El mayor peligro de esta situación es el desplazamiento hacia la sociedad de prácticas paralelas a las establecidas por nuestras reglas de convivencia que cuestionan la plena vigencia de nuestras instituciones democráticas.

Toda línea de acción, toda política pública que pretenda corregir la vulnerabilidad y el ejercicio de la discrecionalidad debe tener en consideración estos aspectos de carácter general pero fundamentales a la hora de planificar estrategias efectivas que contribuyan al **enforcement** y credibilidad institucional.