

EL CONTROL COMO PRIMERA LÍNEA DE MEJORAMIENTO EN MATERIA DE CONTRATOS O COMPRAS PÚBLICAS

Control as the first line for improving contracts and public procurement

Iván Ochsenius Robinson ¹

Recibido: 16 de octubre de 2018

Aprobado: 10 de diciembre de 2018

Resumen: Al día de hoy, es difícil entender la creación de una estructura organizacional de compras públicas que no considere un subsistema de información que advierta lo que está sucediendo, tanto adentro como afuera de ella. Sin embargo, esto ocurre, y es al presente una importante debilidad en gran parte de los países del mundo. El siguiente artículo, busca reflexionar sobre la importancia de situar a la función de control y su necesidad de implementación efectivamente en los sistemas de aprovisionamiento público, advirtiendo sus efectos negativos de no hacerlo, así como la ayuda que este puede brindar en disminuir los casos de corrupción en esta materia.

Palabras claves: Compra pública, Control, Eficiencia, Derecho público, Corrupción.

Abstract: At present, it is hard to understand how a procurement system can be set up without including an information subsystem that provides details on what is happening both inside and outside the structure. However, this happens and is a major weakness in many countries around the world. The object of this article is to reflect on the importance of incorporating control, and the effective implementation thereof, in public supply systems, and to outline the negative effects of not doing so, as well as the benefit that this could bring by decreasing corruption.

Keywords: Public Procurement, Control, Efficiency, Public Law, Corruption.

I. PERSPECTIVA DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN O COMPRA PÚBLICA

La contratación pública viene transformándose desde hace años en un pilar estratégico clave en las estructuras estatales, siendo cada vez más un reto para el derecho administrativo en cómo adecuarla y fusionarla con el aparato público; al igual que un desafío para la gestión interna administrativa sobre cómo conseguir una compra pública eficaz, eficiente, transparentemente y competitiva, la cual termine por mejorar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y su gobernanza.

1 Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile. Correo electrónico: ivanochsenius@hotmail.com.

Esta función proveedora que hoy en día se denomina indistintamente contratación pública, contratos públicos, contratos del sector público (Bombillar, Gutiérrez, Pérez, Torres y Villalba, 2014, p.15-16) o compras públicas, ya no es una simple y secundaria labor de apoyo en las organizaciones como se establecía en las antiguas escuelas de administración, sino una actividad estratégica, que además de servir a objetivos sociales, económicos y medio ambientales -además de los de innovación pública-, debe articularse a través de un enfoque estratégico interno que permita en los organismos públicos planear su actuación diaria y medirla en el tiempo.

Proveer de bienes y servicios para al Estado no está alejado de problemas y/o dificultades. La preocupación por disminuir irregularidades y malas prácticas, así como mejorar la gestión interna de la Administración, son materias que están siendo cada vez más examinadas por la opinión pública, entendiendo esta última que si no se supervisa se seguirá pagando un alto precio que decanta en un mal servicio al ciudadano, y desconfianza en las instituciones y autoridades de gobierno.

Así, y en virtud de lo señalado, debemos recordar que el control es inherente a un Estado democrático configurado en su Constitución (Pascual, 1999). Por tal razón, conocer desde la ciudadanía qué se está comprando, cómo se está haciendo, y qué medidas se están adoptando para garantizar que el proceso de adquisición pública cumple con las demandas actuales en fondo y forma, es la tarea esencial que debe tener este control en la materia. Medir nuestras compras ya no puede ser una decisión política secundaria. Tiene que llevarse a cabo con carácter obligatorio en todo sistema de adquisición, en toda etapa del ciclo de compra, y en toda conducta funcionaria. No hay que entender con esto que debemos controlarlo todo, sino sólo aquello que presenta recurrentes disfunciones que están de manifiesto.

Como ya sabemos, los bienes y servicios son primordiales para el funcionamiento de cualquier organización, por lo tanto, el control y la evaluación que se haga de ellos básicamente permitirá cumplir dos objetivos: regular las conductas funcionarias, y mejorar la gestión interna del proceso o ciclo de vida de la compra. Es este segundo objetivo del que debe preocuparse mayormente la gestión pública, evidenciando que el control legal o normativo -además del presupuestario-financiero-, deben ser acompañados de mediciones de otros tipos que permitan lograr un funcionamiento y resultados de compra óptimos en todo sentido, cumpliendo a la vez los principios rectores en esta temática.

Una de las primeras preguntas que deberíamos hacernos al contextualizar esta materia pública, con carácter general, es ¿Qué clase de bienes, servicios y/u obras les estamos entregando a nuestros ciudadanos? ¿Aquellos que el Estado cree que necesitan?, o ¿Los que ellos verdaderamente requieren? Uno de los más reconocidos filósofos de la administración del siglo XX, Drucker F. Peter (Drucker, 1986, p.

97), sostuvo que aunque las agencias o instituciones gubernamentales centrales como locales se estén reorganizando constantemente para ser más eficientes, los ciudadanos se quejan cada vez más de la burocracia en el gobierno. Lo que significa que la labor gubernamental se está ejecutando para la conveniencia de sus empleados, y no para la sociedad que protege. Esto en definitiva, el autor lo califica como una mala administración infiriendo con ello que primero que todo hay que escuchar a los receptores de los servicios.

De este modo, y como destaca el “Libro blanco para la mejora de los servicios públicos” (2000) en España, no debemos olvidar que “Lo que justifica la existencia de la Administración es el ser una organización que gestiona los intereses colectivos, que en cada momento le encomienda la sociedad a la que sirve” (Ministerio de Administraciones Públicas, España, 2000, p.24). Así, la falta de preocupación por obtener los resultados que los ciudadanos y la sociedad espera y necesita, genera injusticia y es contrario al espíritu constitucional.

Dicho esto, nuestra contratación pública entonces no podrá salir de una deficiente administración si no controla de forma efectiva, es decir en este caso, atendiendo las demandas oportunamente y estimulando la participación de los actores involucrados. Debemos despojar la actuación de las inercias tradicionalistas y de las decisiones políticas sustentadas en populismo, basándonos mayormente en realidades cuantitativas de quienes usan los servicios públicos. Esta idea no es nueva, y ya ha sido sostenida por varios estudios y autores, entre ellos el matemático y físico británico Thompson Kelvin (1824-1907), quien señaló: “Cuando una persona puede medir aquello sobre lo que está hablando y expresarlo con números, sabe alguna cosa sobre la cuestión; pero cuando no puede medirlo, cuando no puede expresarlo con números, lo que sabe es escaso e insatisfactorio.” (William Thompson, en Niven Paul, 2003, p. 23).

Este conocimiento escaso sobre el funcionamiento de nuestras adquisiciones será el existente por no querer disponer de información sólida y a tiempo, que “cambie” la forma de trabajo actual por una que realmente solucione problemas, cuide y optimice los recursos públicos, y disponga de canales transparentes y oportunos para evitar irregularidades. La compra pública al presente produce cuantiosos datos, pero estos no servirán en demasía si no los ordenamos, medimos, gestionamos y utilizamos para adaptar el marco jurídico a las situaciones que está demandando el sistema en su conjunto. No pueden existir mejoras si todo el tiempo estamos utilizando nuestros recursos en solucionar los mismos problemas de siempre; lo que sí habrán, serán sólo costos innecesarios y redundancias de esfuerzos.

Para mejorar hay que monitorizar y controlar; luego con este control debemos transparentar los resultados obtenidos rindiendo cuentas y entregando propuestas; para finalmente, disponernos con voluntad y convicción de interés público a actuar,

dejando de utilizar este examen sólo para cumplir o calmar deseos de quienes quieren manifestar que se está haciendo algo.

De acuerdo al análisis de importantes estudios internacionales, junto con determinados autores relativos al control y la contratación pública², se está demostrando la necesidad que existe hoy en día de interconectar esta materia de aprovisionamiento, uniendo las disciplinas del derecho, la gestión pública, y aspectos de la gestión privada, de modo de sumar sinergias necesarias para el mejoramiento del control en esta temática; demostrando por consiguiente, que esta materia de contratos ya no puede seguir dependiendo sólo de un ordenamiento jurídico para alcanzar sus objetivos y cumplir sus demandas actuales.

Así, y como ejemplo de lo anterior, podemos apreciar que en los países de América Latina y el Caribe -y mencionando antes que todo su práctica de control desde un amplio prisma institucional-, existen diferentes niveles de desarrollo de sus sistemas de monitoreo y evaluación de planes, programas y políticas públicas, incluida en ellas la contratación gubernamental, donde su foco no está sólo en lo legal, sino también en utilizar instrumentos de gestión para optimizar su sistema.

En un primer grupo de países, el desarrollo de estos instrumentos de medición es más avanzado, con un uso permanente, un proceso institucionalizado, metodologías e instrumentos formalizados, y con la utilización de la información para la toma de decisiones técnicas, presupuestarias y de alto nivel. Entre ellos se encuentran Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay. Este primer grupo de naciones se centra en el uso de indicadores de desempeño para toda la cadena de resultados³, es decir, comienzan por los insumos, transitando por los procesos y los productos, hasta culminar en resultados e impactos. El resto de los países, está focalizado mayoritariamente en evaluaciones que miden los niveles de producción de los bienes y servicios provistos, sus costos y el desarrollo del cronograma de actividades. En éstos -principalmente en naciones del Caribe y Centro América-, el acento sigue colocado en la eficiencia del gasto, donde el control financiero y presupuestario constituye la base de dicha evaluación (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2013).

Con respecto al uso de indicadores de gestión para medir la contratación, podemos indicar que son generalmente utilizados en este continente. Casos como Chile,

2 Para mayor detalle de lo mencionado, me remito a mi trabajo de tesis doctoral: Mecanismos de control interno que complementan y fortalecen el control jurídico de la contratación pública española. Universidad de Zaragoza, España, año 2018.

3 Un sistema de evaluación de desempeño es una estructura metodológica para verificar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos de la institución, sobre el rendimiento de sus programas, a partir de la evaluación y valoración de indicadores estratégicos y de gestión (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013, p.37).

Colombia, Perú, Ecuador, México y Santo Domingo, son algunos de los países que miden sus procesos de compra mayormente con este tipo de instrumentos. Asimismo, en la mayoría de ellos, se están identificando factores de riesgos que afectan tanto a la corrupción como eficiencia del sistema. La experiencia en naciones como Argentina, Brasil y Colombia, han dejado claras las condiciones para que este último método sea efectivo (Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, 2009). De este modo, este análisis de riesgo se está convirtiendo al presente en una de las herramientas claves y necesarias para valorar y controlar en tal región, siendo desde hace un tiempo aplicada por órganos auditores de varios países del mundo como la Oficina de Rendición de Cuentas de Gobierno de Estados Unidos (GAO), y a la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO)⁴.

Por último, y de igual forma, la “gestión por resultados” es una práctica común en este continente. Esta praxis, plantea que una organización puede desarrollar interesantes reservas de productividad si, en vez de definir una sola forma de hacer las tareas, define los resultados esperados de cada grupo de trabajo y les permite innovar en la manera de alcanzar esos resultados u objetivos. Como contrapartida, los resultados a obtener son precisados con gran detalle, mediante indicadores objetivos y verificables, que son fijados de común acuerdo entre quienes deben recibir el producto del trabajo, y quienes deben proveer ese insumo (Zapico y Mayne, 2000).

II. ¿POR QUÉ HAY QUE CONTROLAR LAS COMPRAS PÚBLICAS?

Como menciona Martín Mateo (2004), las cuales son atingentes para comenzar este punto, este autor hace hincapié a la segunda ola de derechos fundamentales de la ciudadanía, los de carácter social, que suponen la exigencia activa al Estado de prestaciones y servicios facilitados en las mejores condiciones posibles, tanto técnicas como económicas, lo que desde otra perspectiva supera el agotamiento del quehacer administrativo en la mera gestión de potestades. Hacia Europa, estos derechos están ya contemplados en la “Carta de los Derechos Fundamentales de la UE”, en la cual según su artículo 41 y con carácter general, se establece el derecho a una buena administración⁵.

De esta manera, Ballart y Ramió (2000) argumentan que la función de control representa una dimensión clave en los sistemas de gobierno, siendo para las administraciones públicas todavía más importante -superior a la de cualquier otra

4 Hacia el Reino Unido, ver el inicio de su política de “seguimiento de resultados de la gestión” en Zapico Goñi, E. y Mayne, J. (2000). Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público: perspectivas desde la experiencia internacional. Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, pp.73-75.

5 Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Recuperado en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

organización- al deber ejercer estas una autoridad pública, gestionar recursos, y actuar a favor de la colectividad en situaciones donde existen conflictos de interés. En lo que respecta a los contratos públicos, Bombillar et al. (2014) agregan que la objetividad de esta función administrativa no debe medir sólo la ejecución de la Ley, sino en el modo en que dicha ejecución debe hacerse, y que ha de desarrollarse a través de pautas previamente establecidas y no a través de criterios subjetivos.

Asimismo, y desde lo operativo, controlar las compras públicas nos permite -entre otras cosas-, acercar los contratos públicos a una legislación eficaz y que escuche a su entorno; información de adquisiciones efectiva y oportuna; procedimientos claros e institucionalizados; cooperación inter y extra institucional; exigencia de liderazgo eficaz de las autoridades; y un uso de herramientas efectivas que midan nuestro actuar. Como complemento, controlar también facilita a la contratación alejarla de prácticas políticas y clientelares; irregularidades; ineficiencias y duplicidades; y sobre todo, de la manera que la seguimos pensando y ejecutando.

Dicho lo anterior, llegamos entonces al primer gran motivo elemental del por qué se debe controlar esta materia pública, el cual, está dado porque es ella quien entrega los insumos para que el Estado funcione operativamente y realice su labor encomendada, siendo una parte estructural de la Administración gubernamental, que según AEVAL (2016) "Existe para servir al interés público" (p. 27). Controlar permite saber cómo estamos utilizando los dineros estatales, y si llegaremos a los objetivos propuestos, entre otros aspectos. Hay que comprender que todo trabajo es un proceso, y como todo proceso necesita ser medido. Para que un trabajo cualquiera resulte productivo requiere la implementación de controles apropiados (Drucker, 1986). Como expresa la CEPAL (2014), la existencia de un sistema de compras públicas no es un requisito único para lograr un control automático y eficiente. Requiere de un permanente monitoreo y evaluación de su funcionamiento, el cual asegure que sea cual sea éste, funcionará correctamente bajo sus principios rectores.

Desde una visión jurídica, Pascual (1999) ha sostenido que "El Estado contemporáneo no es sólo Estado de derecho, sino también Estado social que ha de atender una amplia demanda de bienes y servicios públicos" (p. 331). Asimismo, Rodríguez-Arana (en Caraza, 2016) ha manifestado que el derecho administrativo moderno parte de la consideración central de la persona, y de una concepción abierta y complementaria del interés general, razones por lo tanto, más que suficientes para obligar a controlar eficazmente esta materia de aprovisionamiento y atender tales demandas como exige la constitución y ciudadanía. De esta manera, y como se expresa en el "Libro blanco para la mejora de los servicios públicos", publicado el año 2000 en España, el ciudadano "Ha dejado de ser el administrado, sujeto a la acción imperativa y dominante de una Administración dueña del interés general, para convertirse en cliente y protagonista de la gestión de los intereses que le afectan" (Ministerio de Administraciones Públicas, España, 2000, p. 23-24).

Hacia el continente europeo, la Directiva 24/2014/UE en su Considerando 121 y 122 consolida esta necesidad de control, argumentando que a través de un seguimiento adecuado de las adquisiciones se puede obtener una visión de conjunto de los posibles problemas estructurales y modelos generales en la materia, agregando que “Los Estados miembros velarán por que la aplicación de las normas de contratación pública sea supervisada” (art. 83).

Un segundo gran motivo del por qué controlar esta temática, está dado por su:

relevancia económica -además de política y social, representando hasta un 20% del PIB en un país y un 40% del gasto público-, y su relación pública y privada, haciendo de este sector un ámbito peligrosamente expuesto a prácticas comerciales deshonestas, como el conflicto de intereses, el favoritismo y la corrupción. (Moreno 2013, p. 58).

Según Miaja Fol (Fuentes, Casillas, Eleno, Fuentes, Fol y Quirós, 1999), la relación entre la Administración y los destinatarios del gasto público (ciudadanos), debe garantizar la satisfacción de los derechos sociales previstos en la Constitución; y asimismo, asegurar el derecho que ampara a tales ciudadanos a exigir que tal Administración efectúe el gasto planificado o previsto en su presupuesto.

En tal gasto público, como sostiene Pascual (1999), tanto su concepto económico, contable y jurídico posee una idea o denominador común que lo hace importante para su control: el gasto estatal conlleva empleo de dinero público, y por lo tanto, debe ser medido. De esta forma, diríamos entonces que el control en lo presupuestario, y por ello en lo económico, debería verificar en la práctica de la contratación que: el pago sea dirigido al proveedor adjudicado, que el monto del presupuesto entregado para la compra sea el mismo adjudicado, y que finalmente se haya efectivamente pagado al ganador del concurso. Conforme a Fuentes Vega et al. (1999), es necesario controlar tales recursos que la contratación utiliza por la necesidad de la propia actividad financiera, la utilización de recursos ajenos escasos y el distanciamiento entre quienes aprueban los recursos, quienes deciden cómo gastarlos y quienes posteriormente los ejecutan.

Por ende, y como agrega el Tribunal de Cuentas Español (2016), en un contexto de limitación del gasto y de mantenimiento de la necesaria estabilidad presupuestaria, la eficiencia y la racionalización en las adquisiciones recibe cada día más importancia. Sosteniendo igualmente tanto el Tribunal de Cuentas Europeo como su Parlamento, que esta materia presenta el riesgo de corrupción más significativo del gobierno⁶, siendo en este sentido, “...la actividad pública más sujeta a derroche, fraude y

⁶ Ver documento del Tribunal de Cuentas Europeo 2015 llamado “Las contrataciones públicas son el riesgo de corrupción más importante del gobierno”.

corrupción debido a su complejidad, a la envergadura de los flujos financieros que genera, y a la estrecha interacción entre los sectores público y privado”. (Tribunal de Cuentas Europeo 2015, en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, 2015, p.25). Acentuando este fundamento también el Banco Mundial (World Bank Group, 2016), quien a su vez agrega que los países capaces de controlar tales vicios en esta área, pueden usar sus recursos más eficientemente, atrayendo inversión nacional y extranjera más rápidamente.

Deteniéndonos brevemente en esta corrupción antes mencionada -la cual es básicamente un efecto de la despreocupación política y deficiente gestión interna institucional-, según el organismo Transparencia Internacional (2017) es:

...reconocida actualmente como el factor principal de desperdicio e ineficiencia en el manejo de los recursos en la región. Se estima que, en promedio, el 10% del gasto en contrataciones públicas se desperdicia en corrupción y soborno. Frente a esta problemática, el combate de la corrupción en la contratación pública se vuelve una condición básica para propiciar la adecuada satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, así como para promover la ética pública y la responsabilidad empresarial.

Por tal razón, Gimeno (2015a) ha advertido que un modelo de control eficaz y rápido además de permitir gestionar más eficiente y eficaz los fondos públicos, favorece la transparencia y la concurrencia, permitiendo corregir las patologías e inercias administrativas, y un ahorro de costos muy tangibles. Un ahorro del 1%, según la OCDE (Gimeno, 2015b), puede llegar a representar 43 mil millones de euros al año en los países que forman este organismo.

En aditamento, este autor ha recomendado que la existencia de técnicas efectivas y eficaces de control (recursos jurídicos-públicos), se muestran como la solución más conveniente a fin de combatir esta corrupción (Gimeno, 1995). Indicando asimismo que “...un ordenamiento jurídico que se pretenda efectivo y eficiente en la aplicación de sus previsiones, necesita de mecanismos procedimentales y procesales que permitan reparar y corregir de forma eficaz las contravenciones a lo dispuesto” (Gimeno, 2015c, p.136). De lo contrario, se asume un riesgo de corrupción y desconfianza en un sistema que, si bien formalmente puede ser correcto, en la práctica deviene como “generador o facilitador” de incumplimientos que se consolidan y favorecen la idea de que la justicia no es igual para todos los ciudadanos.

En un tercer motivo relevante del por qué controlar esta materia, encontramos el apremio de alcanzar niveles óptimos en la gestión interna de su proceso, lo cual termina redundando en una mayor legitimidad de las autoridades e instituciones hacia sus ciudadanos. Según sostiene la OCDE (2014), el control puede verificar si

las cadenas de responsabilidad son claras, y los niveles delegados de autoridad para la aprobación del gasto y la aprobación de los hitos claves de la contratación están funcionando correctamente. A su vez, expone que la supervisión y control no sólo es esencial para el apoyo a la rendición de cuentas e integridad, sino que al mismo tiempo genera evidencia valiosa del rendimiento y eficiencia de todo el sistema (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, 2016). En suma, preocuparse de una gestión óptima permite llegar a donde se quiere ir, y evitar trampas o sorpresas en el camino (COSO, 2003).

Es así, como Carpenter, Bauer y Erdogan (2012) manifiestan que la optimización de la gestión interna se fundamenta en al menos cinco posibles áreas, que incluyen al control: a) Disminución de costes y control de la productividad, b) Mejoramiento del control de calidad, c) Reconocimiento de oportunidades, d) Mejor capacidad para manejar la incertidumbre y la complejidad, y e) Mejor capacidad para descentralizar la toma de decisiones. Sin olvidar nombrar una sexta muy importante: la satisfacción del cliente o ciudadano (interno y externo) (Institute for Public Procurement, 2012, p.1-2).

De este modo, podemos deducir que no debemos controlar la contratación pública sólo para garantizar un bien social, consagrar el cumplimiento de la normativa, o mejorar la eficiencia de los recursos públicos, sino también, porque el concepto de racionalidad organizacional implica adecuar los medios utilizados (disponibles) a los fines y objetivos que se desean alcanzar. Como advierte Chiavenato (1999), una organización es racional si se escogen los medios más eficientes para lograr los objetivos deseados.

III. SITUACIÓN ESPECÍFICA DEL CONTROL EN EL SISTEMA DE COMPRA PÚBLICA

Como se ha advertido, el control debe verificar que el comportamiento de las actuaciones se mantenga dentro de los límites o estándares previamente fijados -incluyendo tanto la normativa general, interna y códigos de ética en algunos casos-; y cuando estos límites no se cumplan, debe poseer las atribuciones y potestades para hacer que los hechos se adecuen a los planes, siendo una base de información para las posibles sanciones. De esta manera, el foco debe estar en los hechos; y nuestro trabajo, en cómo podemos prevenir y corregir las problemáticas de contratación con la información que nos entrega este concepto⁷.

Resulta de este modo, que las mediciones realizadas entonces por esta función administrativa deben dirigirse a los nodos importantes y críticos de la actividad de compra, dejando que la organización tenga flexibilidad de control sobre sus tareas restantes. Lo anterior, no obstante, sólo será posible a través de un verdadero diagnóstico de la situación de las adquisiciones en el organismo, para así, apreciar notoriamente dónde se encuentran los puntos claves que necesitan ser medidos, definiendo luego los tipos de controles adecuados, y adaptar por consiguiente la normativa interna a ello.

En torno al sector público, desde hace bastantes años se están aplicando variados tipos de mediciones y mecanismos de control sobre la actuación administrativa, aunque hay que indicar que estas mediciones difieren de país a país, y están mayormente enfocadas en lo normativo y presupuestario, destacándose entre ellas el control de legalidad, presupuestario, económico-financiero, contable y administrativo. Conforme a lo sostenido por Ballart y Ramió (2000), la principal explicación de lo anterior tiene que ver con la necesidad de someter a la totalidad del sector público a la legalidad, y al control en la ejecución del gasto público, siendo el modelo burocrático clásico el instrumento utilizado históricamente.

Tal mecánica de mediciones, que se desarrollan y afectan por igual a la contratación pública, hoy en día se están enfrentando a la forzosa tarea de maximizar los limitados recursos públicos, una sociedad cambiante, y demandas sociales por una mejor cobertura y calidad de servicios. Es por consiguiente, que al igual que lo deben hacer las estructuras gubernamentales actuales, los tipos y objetivos del control tradicional deben adaptarse y dar respuestas no sólo actuando como una política burocrática que “dice”, sino que además “hace”, garantizando que los objetivos que se demandan se cumplan.

⁷ Hay que destacar que cuando hacemos latente la necesidad de controlar nuestras adquisiciones públicas, no significa que debemos controlarlo todo, ya que tal extremo es muy probable que nos reporte mayores ineficiencias que las que poseemos. Al no tener concientizada una cultura de medición y control, hay que evitar medir demasiadas cosas, dedicar demasiado tiempo a la medición, y/o controlar cosas equivocadas. Como lo señala la Oficina de Gabinete en el Reino Unido, hay burocracia endémica en las contrataciones de gobierno que conduce a niveles excesivos de aprobaciones (controles), de las cuales debemos tener cuidado en no realizar (Cabinet Office, 2011, p.5).

De esta forma, y evidenciando al presente que la administración pública como su contratación han sido reguladas especialmente por un control normativo y uno presupuestario -el primero, por ser una función de la Administración sujeta a derecho; y el segundo, por administrar y utilizar recursos públicos directamente-, debemos advertir que tales mediciones son necesarias e indispensables, pero al mismo tiempo, insuficientes e incompletas para lograr sistemas de adquisiciones óptimos como los exigidos, debiendo por ende ser acompañadas y complementarse con otros tipos de controles que se están solicitando con mucha insistencia.

Los controles de eficiencia, eficacia, de proceso, de riesgos, de gestión, operacionales y estratégicos, entre otros, son tan trascendentes en materia de contratos como los indicados primeramente, debiendo ser conscientes que si no los exigimos como es debido, seremos tan responsables como las autoridades que no los quieren hacer valer. Ya es hora, como indica Agudo (2016), que la responsabilidad de la Administración se articule mediante un sistema eficaz de medición que ponga al mismo nivel jurídico la autonomía operacional y decisora del aparato público, y sus facultades de control. Y a su vez, resulta destacable advertir como afirma Pascual (1999), que no debemos ver una oposición entre legalidad y eficiencia -haciendo referencia al control de ellos-, como si se tratara de términos en conflicto necesariamente.

El supervisar cómo se está aplicando la ley respectiva, al igual que verificar como se está ejecutando contablemente el gasto público en la contratación, son mediciones que deben ir también acompañadas de inspecciones que nos respondan, además, ¿Cómo se están empleando los recursos en las adquisiciones? ¿Qué métodos se están usando? ¿Quiénes los están gastando? ¿Qué objetivos de compras se están cumpliendo?, y sobre todo, ¿Cómo podemos optimizar el uso de los recursos utilizados? Como indica Miaja con respecto a este gasto público, "Interesa el cuánto, el cuándo y el cómo del gasto público desde el punto de vista de sus resultados, medidos en términos de mayor eficiencia en la asignación de recursos" (Fuentes et al, 1999, p. 34). El gran reto, por lo tanto, está en dar respuesta a dichas preguntas y buscar los mecanismos y/o herramientas de control tanto legales como de gestión interna que más se adapten a nuestras realidades particulares, haciendo hincapié en controles preventivos.

El control ya no puede seguir siendo estático y esperar la información para actuar en materia de aprovisionamiento. Debe crear las vías o canales para retroalimentarse de lo que ocurre, y así, la normativa pueda legislar en función de ello. Asimismo, debemos entender que la contratación pública no es una temática sólo propia del derecho y la ejecución presupuestaria, sino una que ha pasado a ser estratégica, y que por ello, necesita medirse desde las nuevas aristas que se están exigiendo.

Controlar la contratación gubernamental debe pasar desde su enfoque tradicional, a aquel que deje la subjetividad y discrecionalidad política, tomando decisiones con datos y recomendaciones profesionales neutrales y adecuadas, así como colocando

su foco o cambiando su paradigma en satisfacer al ciudadano o cliente final, y no a otro tipo de grupos o intereses. Como bien sostiene Martín Acebes (1992, citado en Guerrero, 2011), el concepto de ciudadano-cliente no puede en la administración pública reformar solo las leyes y las normas para sustituir unas estructuras jerarquizadas o unos procedimientos, sino, que resulta necesario un enfoque global del cambio cuyo objetivo final sea una nueva cultura organizacional, la cual sitúe al usuario como el objetivo último de la gestión pública.

IV. EL CONTROL COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN MATERIA DE APROVISIONAMIENTO PÚBLICO

Por último, y sin entrar en gran profundidad sobre el concepto de corrupción -destacando sólo sus efectos esenciales para nuestra materia de estudio-, diremos entonces que según AEVAL (2016), puede definirse como el uso indebido del cargo o poder público para beneficio personal o privado, siendo un fenómeno complejo, con una dimensión económica, social, política y cultural, que no puede erradicarse fácilmente, y menos pensar que sólo responde a soluciones reaccionarias vinculadas a lo penal. Como indica García de Enterría (1995), es un vicio de los hombres, no de los tiempos, afirmando en este mismo sentido Nieto (1997) que es inherente a la naturaleza humana. Así, De Graaf (2007, citado por Villoria y Jiménez, 2012) agrega que las causas que genera este fenómeno vienen siendo de naturaleza estructural, cultural e institucional. De acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004, prefacio):

...es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Conforme a Villoria (2017) y Rothstein (2011), es abuso de poder -de la función pública- para beneficio privado, directo o indirecto, donde supone que el interés privado del alto cargo se impone por encima del interés público para la obtención de un beneficio. De esta manera, Rothstein (2011) sostiene además que frente a la tarea de abordar tal fenómeno y establecer una buena gobernanza, deberían plantearse dos cuestiones principales. En primer lugar, ¿Qué tipos de reformas estructurales son necesarias para reducir este problema?, y en segundo término, ¿Qué clases de procesos pueden dar lugar a tales reformas? De igual manera, señala que lo importante en esta materia es cambiar las creencias de los agentes, sobre lo que los otros agentes harían cuando se trata de prácticas corruptas.

Resulta por tanto, que Bertók (citado en OCDE 2000) afirma que la corrupción surge de fallas en el sistema y se trata de un problema administrativo, el cual se manifiesta a través de una legislación de baja calidad e instituciones públicas débiles que no aplican la ley, y peor aún, fracasan en ofrecer controles, supervisión y transparencia adecuados. Agregando a este mismo respecto Gimeno (2018), que es evidente que los niveles de prácticas corruptas son mayores cuando existen debilidades jurídicas que permiten la fuga de los principios de igualdad de trato, debiendo entonces según este autor, articular una reforma legal que descansa en criterios funcionales y no formales. Lo preocupante en cuanto a lo anterior, no es tanto la evidencia de que exista corrupción, sino más bien que siendo evidente y en algunos casos en aumento, no se advierta de parte del Estado una política y controles efectivos que frenen estos hechos, sintiendo desde la ciudadanía -en algunos casos- que son malas prácticas aceptadas y tienen impunidad.

Volviendo a citar a AEVAL (2016) sobre lo mencionado, este fenómeno puede abarcar la “gran corrupción” que afecta al más alto nivel como las empresas, individuos u organizaciones criminales que pagan y/o ejercen influencia para conformar las políticas y leyes del Estado en favor de sus intereses (captura del Estado), la canalización de fondos públicos a cuentas personales o de partido, y el clientelismo; como también, la “corrupción menor”, la cual se da en el plano de las instituciones y los individuos, tal como: el soborno y la extorsión, el acceso preferente a los servicios o bienes, el tráfico de influencias en los procesos y sus resultados, el favoritismo en la adjudicación de puestos de trabajo, promociones o contratos, entre otras.

En cuanto a los efectos más destacados de este fenómeno, la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2010, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude, ha sostenido que:

...el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción y que estas conductas ilícitas distorsionan el mercado, provocan un aumento de los precios y de las tarifas abonadas por los consumidores para la adquisición de bienes y servicios, y siembran la desconfianza con respecto a la Unión Europea...”. (Resolución del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2010)

La misma Comisión Europea (2018) ha planteado que la corrupción sigue siendo un desafío y un obstáculo para el crecimiento en algunas partes de Europa, lo que crea incertidumbre para las empresas, ralentiza los procesos administrativos e impone costos adicionales para la sociedad y la economía. Según este organismo, al año 2018 el 37 % de las empresas de la UE cita la corrupción como un problema al hacer negocios, y el problema es especialmente acuciante en algunos Estados miembros.

De acuerdo a su Parlamento Europeo (2013), y a lo largo de sus 27 Estados miembros, se pierden aproximadamente 120 billones de euros por la corrupción (1% del PIB europeo). Este monto, equivale entre el 20% y 25% del valor de los contratos públicos. Conforme a la revista *The Economist* (2016) -en un estudio de la empresa RAND-, el aumento anual en los costos de los contratos debido a la corrupción en la UE ha sido de \$ 5 mil millones de euros. Agregando finalmente la Comisión Europea que los países miembros han tomado muchas iniciativas en los últimos años, pero los resultados han sido desiguales y se debe hacer más para prevenir y castigar este flagelo.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2016) por su parte, ha indicado que este vicio genera costos indirectos para un país, que se traducen en distorsiones del acceso al mercado y la reducción del apetito comercial de los inversionistas extranjeros. Sus efectos en el desarrollo económico sostenible vienen a ser demoledores, daña el crecimiento de instituciones incentivadoras de equilibrios eficientes y equitativos, afectando asimismo de forma negativa al funcionamiento de la democracia, sistema político y al Estado de derecho (Rose-Ackerman, 2001 en Villoria y Jiménez, 2012), produciendo en este último una “corrosión” del mismo como advierte Betancor (2017).

Tanto Gimeno (2018) como AEVAL (2016), comparten la idea que además de imponer este flagelo costos económicos, retrae la inversión y desalienta la iniciativa empresarial e innovación, distorsionando la toma de decisiones y desviando fondos que los gobiernos difícilmente pueden permitirse el lujo de perder, por tal razón, es tóxica para la prosperidad económica a largo plazo y para unas finanzas públicas saneadas⁸.

Gimeno (2017a; 2017b), asimismo, agrega que no puede olvidarse que uno de los graves efectos de la corrupción en esta materia es la ineficiencia en la gestión de los fondos públicos, adicionando Peña (2017) que por lo mismo, este fenómeno cuestiona el sistema de control económico y pone en duda que se haya comportado adecuadamente. Adicionando que existe una relación directa entre corrupción y debilidad de los controles administrativos, siendo la corrupción mayor donde tales controles mencionados -sobre todo los de carácter preventivo-, son más débiles o existen problemas con su eficacia o con quienes son los encargados de su aplicación.

En este mismo sentido, el riesgo de corrupción suele ser mayor cuando hay oportunidades para ello, es decir, pueden surgir de los funcionarios que tienen discrecionalidad o poder de decisión, de un acceso privilegiado a los recursos públicos deseados o requeridos por la otra parte, y también, por ausencia de restricciones, incluyendo conducta ética, leyes y reglamentos aplicables, normas aceptadas,

8 Ver también otros efectos negativos de esta corrupción, con carácter general, en Campos, N.F., Dimova, R., y Saleh, A., (2010). *Whither Corruption? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth*, IZA Discussion Paper N 5334.

controles, auditorías, escrutinio, sanciones y la opinión pública (AEVAL, 2016).

De este modo, y en un efecto tangible y final como estima Transparencia Internacional, volvemos a recordar que en promedio el 10% del gasto en contratación pública se desperdicia en corrupción y soborno. Agregando el premio nobel Tirole, en su artículo conjunto con Saussier (2015), que la corrupción podría aumentar los costos de las compras públicas entre 20 y un 25%, y en situaciones excepcionales, incluso hasta un 50% (Maudes, en Campos, 2018).

En una primera reflexión de lo hasta aquí expuesto, no hay que olvidar que la corrupción es propia de todas las sociedades y sus gobiernos, habiendo quienes en sus discursos manifiestan eliminarla de sus Administraciones, sin comprender que deberíamos hablar mejor de reducirla a lo mínimo posible, dándonos unos márgenes y metas muy claras, alcanzables en el tiempo, y estableciendo con ello hasta qué punto o grado de corrupción vamos a seguir aceptando como sociedad. Estos márgenes son importantes que sean consensuados y validados entre autoridades y ciudadanía, de modo que la clase dirigente imperante no se defienda de sus malas prácticas expresando que su accionar está dentro de lo habitual y tradicionalmente aceptado por la función pública.

Es de este modo -y al igual que ocurre con el control-, ciertas autoridades políticas consideran que la corrupción y la medición del accionar público debe analizarse sólo desde un cierto nivel o cargo público hacia arriba, o en determinadas actividades y circunstancias, manifestando en ocasiones que su actuación pública no fue mala praxis, ya que han hecho lo que siempre se hace; siendo que la ciudadanía hace bastante tiempo ha estado desaprobando tales conductas. Esta diferencia o brecha entre lo que se hace y lo que es aceptado como correcto por las sociedades, es la que se define como la percepción de la corrupción de un país; esta brecha, es la que tiene a cuantiosos ciudadanos, en gran cantidad de naciones, desconfiando de sus instituciones, gobierno y todo lo público.

Resulta por tanto, que podemos disminuir tales niveles de corrupción en la contratación pública si mejoramos la confianza, y para ello, debemos dejar de oír y disponernos a escuchar lo que tienen que decir los actores del proceso. La confianza en el gobierno posee una correlación negativa con los niveles percibidos de corrupción. El mal uso de los recursos públicos en materia de contratos, o el inadecuado comportamiento por representantes de los ciudadanos, muestran la fiabilidad global de un gobierno. Restaurar esta confianza es esencial para reforzar y consolidar las bases de los Estados modernos. También es una condición necesaria para que tales gobiernos lleven con éxito sus reformas del sector público (OCDE, 2015a).

La indiferencia de las clases políticas gobernantes a fortalecer esta confianza está generando una presión social por cambios, y muchas veces más que grandes cambios, sólo se exige mostrar simplemente lo que se está haciendo. Ahora lo que se demanda no es sólo el acceso electrónico a los procedimientos -a todos los procedimientos públicos-, sino que también, se reclama que los servicios públicos se diseñen desde el punto de vista de los ciudadanos, y no desde la mirada del Departamento Administrativo responsable del mismo.

La publicación oportuna y en línea de información pertinente sobre oportunidades de adquisición, plazos para la presentación de ofertas, criterios de selección y evaluación, entre otros, puede aumentar la confianza en los procedimientos de adquisición y su competencia, y al mismo tiempo, permitirá una mayor visibilidad de todo el proceso en cuestión haciendo más difícil actos de corrupción (OCDE, 2014). De esta misma manera, y como indica un grupo de expertos de la OCDE (2007), la única vía eficaz de vigilancia o regulación de un proceso de adquisición es proporcionar a los participantes una oportunidad para observar las ofertas de los competidores, y con ello, sus posibles irregularidades.

A modo de resumen, cabe mencionar como sostiene el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo -sobre la lucha contra la corrupción en la UE-, que “La corrupción arraigada no puede extirparse sin un enfoque global que mejore los mecanismos de control y prevención en toda la administración pública, a nivel central y local” (Comisión Europea, 2014, p. 11), concluyendo, como consecuencia, que un sistema que prevea escasos controles para advertir de los casos de corrupción, que perpetúe cierta impunidad a sus autores (por falta de sanción o insuficiencia de la misma), y que además pueda ofrecer grandes beneficios privados derivados de su actuación pública, tenderá a generar más corrupción (Rodríguez, 2017). Según indica AEVAL (2016) a este respecto, la tarea de las administraciones públicas -y su contratación- es poner a punto los sistemas y estructuras para ayudar a los funcionarios a escoger de forma óptima, sobre todo cuando se enfrentan a decisiones éticas difíciles y a definir de forma inequívoca el umbral de lo aceptable o inaceptable.

Por todo lo anterior, conviene insistir en un marco jurídico en materia de contratos públicos que ponga su foco y esfuerzos mayores en la “prevención” y menos en la sanción, entendiendo asimismo que si no se disponen los medios para hacer cumplir este entramado normativo y respetarlo, será sólo una declaración sugerente bien fundada. Hay que enfrentar esta corrupción desde su origen⁹, el cual es la persona o individuo, y no seguir tratando de apagar su flama con más y más disposiciones legales, así como mayores acuerdos entre el sector público y el privado.

⁹ Esto es, focalizarse en las conductas del funcionario público, y en los posibles riesgos que éste puede generar en esta temática al interior de los organismos públicos. No debemos olvidar que una mejor transparencia, control, eficiencia y eficacia en la gestión interna de la contratación, se verá reflejado en una reducción notoria de la corrupción.

Si seguimos mirando esta problemática pública desde el mismo prisma, y con los mismos participantes y controles, no podremos proponer nuevos caminos y soluciones que hagan la diferencia en los resultados de los cuales habitualmente tanto nos quejamos. La corrupción, como conclusión, debe decantar por lo tanto en la prevención y medición en dónde y quién la produce, así como una mayor transparencia, políticas, y aplicación de buenas prácticas según afirma las Naciones Unidas (2011); dejando de crear mayores disposiciones normativas y gasto en sus “efectos”, y comenzar a hacerlo sobre sus “causas”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, AEVAL. (2016). Calidad de la Administración Pública. Una caja de herramientas para gestores, versión resumida. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea¹⁰.

Agudo, J. (2016). Control administrativo y justicia administrativa. Primera edición. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Ballart, X. y Ramió, C. (2000). Ciencia de la Administración. Barcelona, España: Colección Ciencia Política 8. Tirant lo Blanch.

Betancor, A. (2017). Corrupción, corrosión del Estado de Derecho. Madrid, España: Editorial Civitas.

Bombillar, F., Gutiérrez, J., Pérez, J., Torres, M. y Villalba, F. (2014). Nociones básicas de contratación pública. Madrid, España: Tecnos.

Cabinet Office (2011). Accelerating Government Procurement. UK. Recuperado de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62355/lean-study-accelerating-government-procurement.pdf

Campos, C. (2018). La nueva contratación pública en el ámbito local. Claves para una contratación electrónica y transparente. Madrid, España: Revista El Consultor de los Ayuntamientos.

Caraza, M. (2016). La responsabilidad patrimonial de la administración y su relación con los estándares de calidad de los servicios públicos. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

10 La versión original de esta obra, Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners, ha sido elaborada por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, con cuya autorización expresa se publica esta versión española.

Carpenter, M., Bauer, T. y Erdogan, B. (2012). Management Principles. 1.0 U.S.A.

Chiavenato, I. (1999). Administración de recursos humanos. Quinta edición, noviembre. Nueva York, USA: Editorial Mc Graw Hill.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2013). Panorama de la Gestión Pública 2013. Documento de referencia DDR/2.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2014). Panorama de la gestión Pública en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Comisión Europea. (2014). Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE. Bruselas, Bélgica: C.E.

Comisión Europea (2018). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo. Semestre Europeo 2018: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n° 1176/2011.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO. (2013). Internal control - Integrated framework. Executive summary. Recuperado de <http://www.coso.org/documents/Internal%20Control-Integrated%20Framework.pdf>

Drucker, P. (1986). Management. Tasks, Responsibilities, Practices. New York: USA, Truman Talley Books e.p. Dutton.

Fuentes, S., Casillas, Á., Eleno, D., Fuentes, S., Miaja, M. y Quirós, L. (1999). El gasto público: ejecución y control. Ministerio de Economía y Hacienda. 2ª Edición. Madrid, España: Ministerio de Economía y Hacienda.

García de Enterría, E. (1995). Democracia, jueces y control de la administración. Madrid, España: Editorial Cívitas.

Gimeno, J. (1995). El control de la contratación pública (las normas comunitarias y su adaptación en España). Madrid, España: Editorial Cívitas.

Gimeno, J. (2015a). Informe especial. Sistema de control de la contratación pública en España. Madrid, España: Observatorio Contratación Pública.

Gimeno, J. (2015b). La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. En Madrid, España: Ponencia AEPDA: Una visión desde la perspectiva de la integridad.

Gimeno, J. (2015c). El informe CORA y la contratación pública: una visión crítica. Madrid, España: Observatorio Contratación Pública.

Gimeno, J. (2017a). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública. En Zaragoza, España: I Jornadas sobre nuevos escenarios de la contratación pública, con atención a la nueva regulación de la contratación pública a debate desde la perspectiva de competencia, solidaridad e integridad.

Gimeno, J. (2017b). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública. Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, 7, 45-67.

Gimeno, J. (2018). Lucha contra la corrupción en el modelo de control de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, en Campos Acuña, C. La nueva contratación pública en el ámbito local. Claves para una contratación electrónica y transparente. El Consultor de los Ayuntamientos.

Guerrero, M. (2011). La gestión de la calidad total en los ayuntamientos españoles: modelos y experiencias. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

Institute for Public Procurement (2012). Performance measurement. Public Procurement Practice. Recuperado de <http://principlesandpractices.org/>

Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. (2009). La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Martín, R. (1994). "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total". Revista de Administración Pública, 134, 7-28.

Ministerio de Administraciones Públicas (2000). Libro blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos, España. Moreno, J. (2013). La nueva Legislación Europea sobre contratación pública y su impacto sobre las administraciones locales. Número extraordinario de la Revista de estudios locales, 161, 45-65.

Naciones Unidas (2011). E-Procurement: Towards Transparency and Efficiency in Public Service Delivery. 4-5 October. Nueva York, USA: Recuperado de https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2011%20EGM_Towards%20Transparency%20and%20Efficiency%20in%20Public%20Service.pdf

Nieto, A. (1997). *Corrupción en la España democrática*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Niven, R. (2003). *El cuadro de mando integral paso a paso*. Barcelona, España: Ediciones Gestión 2000.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2000). *Las reglas del juego cambiaron. La lucha contra el soborno y la corrupción*.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2007). *Bribery in Public Procurement. methods, actors and counter-measures*.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2014). *Compendium of good practices for integrity in public procurement*. Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2015a). *Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement*.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2015b). *Recommendation of the council on public procurement*.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*.

Parlamento Europeo (2010). *Resolución del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2010*. Recuperado en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2011:081E:FULL&from=ES>

Parlamento Europeo (2013). *Political and other forms of corruption in the attribution of public procurement contracts and allocation of EU funds: extent of the phenomenon and overview of practices*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

Pascual, J. (1999). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid, España: Estudios jurídicos.

Peña, A. (2017). *Nuevos escenarios para la contratación pública: la transposición en España y la nueva Gobernanza. Planes de prevención de la corrupción. Nuevas funciones de los órganos de control externo OCEX*. Presidente Cámara de Cuentas de Aragón. Presentación VIII Seminario de Contratación Pública. Formigal (Huesca), España.

Rodríguez, B. (2017). Planes de prevención de la corrupción. Nuevas funciones de los OCEX. Consejo de Cuentas de Galicia. Presentación VIII Seminario de Contratación Pública. Formigal (Huesca), España.

Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: the indirect big bang approach. *Review of International Political Economy*, 18, 218-250.

S/a (2016). Procurement spending. Rigging the bids. *The Economist*. Recuperado de <http://www.economist.com/news/europe/21710315-government-contracting-growing-less-competitive-and-often-more-corrupt-rigging-bids>.

Transparencia Internacional (2017). Recuperado de http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas

Tribunal de Cuentas Español (2016). Informe de fiscalización de la contratación de las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, período 2013-2014, nº 1178.

Villoria Mendieta, M. (2017). La corrupción en España. Artículo *Revista de Libros*. RDL. Recuperado de https://www.revistadelibros.com/articulo_imprimible.php?art=5310&t=articulos

Villoria, M. y Jiménez, F. (2012). ¿Cuánta corrupción hay en España? los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011). *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 156, 13-57.

World Bank Group (2016). *Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies*. Washington, DC. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/504541468186536704/Benchmarking-public-procurement-2016-assessing-public-procurement-systems-in-77-economies>.

Zapico Goñi, E. y Mayne, J. (2000). Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público: perspectivas desde la experiencia internacional. Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, pp.73-75.