



Reflexión Política

ISSN: 0124-0781

reflepol@bumanga.unab.edu.co

Universidad Autónoma de Bucaramanga

Colombia

Martínez Cárdenas, Edgar Enrique; Ramírez Mora, Juan Manuel

La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoinstitucionalismo

Reflexión Política, vol. 8, núm. 15, junio, 2006, pp. 148-162

Universidad Autónoma de Bucaramanga

Bucaramanga, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11001512>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## ***La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoinstitucionalismo***

### **Sumario**

*La corrupción, la corrupción y sus causas, la corrupción desde el enfoque económico, la corrupción y la contratación estatal, los costos de la corrupción, recomendaciones, otras propuestas.*

### **Resumen**

*Este ensayo pretende generar una discusión sobre el fenómeno de la corrupción en la contratación estatal, a partir de una de sus manifestaciones como es el soborno, tomando como marco analítico algunos aportes del neoinstitucionalismo que permitan un mejor entendimiento del fenómeno para formular estrategias integrales enfocadas a su erradicación.*

**Palabras clave:** Neoinstitucionalismo, Costo de transacción, Corrupción, Contratación Estatal, Soborno.

### **Abstract**

*This paper aims at generating discussion on administrative corruption in public servants. We will focus on bribing, from the analytical point of neoinstitutionalism, since some of its contributions will allow a better understanding and therefore, formulate comprehensive strategies if eradication.*

**Key word:** Neoinstitucionalismo, transaction Cost, Corruption, State Recruiting, Bribe.

**Artículo:** Recibido, enero 17 de 2005; aprobado, marzo 10 de 2006.

**Edgar Enrique Martínez Cárdenas:** Administrador Público, (ESAP). Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor asistente de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas ESAP.

**Juan Manuel Ramírez Mora:** Administrador de Empresas de la Universidad del Tolima. Candidato a Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor Asistente de la Universidad del Tolima y Profesor Temporal de la Universidad Nacional de Colombia.

**Correo electrónico:** eemartin@ut.edu.co; juanma2499@yahoo.com

# La corrupción en la contratación estatal colombiana\* una aproximación desde el neoinstitucionalismo

**Edgar Enrique Martínez Cárdenas**  
**Juan Manuel Ramírez Mora**

El fenómeno de la corrupción es un flagelo que está presente en todos los países afectando la estabilidad de sus sistemas políticos y de sus instituciones, lesionando sus economías y la moral de sus sociedades, haciéndose cada vez más necesario, contar con análisis que permitan un mejor entendimiento del fenómeno para formular estrategias integrales enfocadas a su erradicación. En este caso, se pretende generar una discusión sobre el fenómeno de la corrupción en la contratación estatal, a partir de una de sus manifestaciones como es el soborno, tomando como marco analítico algunos aportes del neoinstitucionalismo que permitan un mejor entendimiento del fenómeno para formular estrategias integrales enfocadas a su erradicación.

Para su desarrollo se plantea inicialmente una visión conceptual sobre la corrupción; seguidamente se analiza este fenómeno desde un enfoque económico, acudiendo a los aportes del neoinstitucionalismo, para abordar a continuación la corrupción en la contratación estatal, al igual que la cuantificación de sus costos; finalmente, se formulan algunas recomendaciones orientadas a corregir las causas generadoras de la corrupción debido a los efectos distorsionadores que genera para la actividad económica.

A partir de su desarrollo se puede concluir que efectivamente los sobornos, como práctica corrupta, se constituyen en un costo que distorsiona la actividad económica al alterar el nivel de los precios, al afectar el crecimiento económico, al contribuir a las ineficiencias administrativas o al impedir la redistribución de los recursos.

## La corrupción

La palabra “corrupción” etimológicamente viene del latín *curruptus*, que significa descomposición, podredumbre o desintegración, igualmente, se identifica como el proceso degenerativo de las normas y de los valores que se establecen en la sociedad. La corrupción es definida como: “*la apropiación privada (indebida) de un bien público*” (Gómez, 1993). Una definición también genérica de corrupción consiste en afirmar, como lo hace Bejarano, que: “*...hay un acto de corrupción cuando una persona*

---

\* Este artículo es el resultado de una reflexión hecha por los autores dentro de una línea de investigación del grupo Estrategia, Estructura y Cultura Organizacional E.C.O.

*ilícitamente pone sus interés personal por encima de los intereses generales que está obligado a servir*". De hecho, "...la corrupción genera, entre otros efectos, la deslegitimación del Estado, y de la organización política, afecta la eficacia empresarial, hace ineficiente la asignación de recursos públicos y privados y distorsiona las políticas públicas". (Bejarano, 1996:84). Como nos recuerda Restrepo (1994:1), la tradición republicana, desde Platón hasta Maquiavelo, proporcionó el contexto en el cual se definió la corrupción como la creciente incapacidad del sistema político para alcanzar el interés público, es decir, para llegar al espacio en el cual la libertad y la seguridad pueden existir. Tajante por ello resulta la apreciación de Cortina según la cual *"La tentación de utilizar el cargo público en beneficio privado es tal vez la cuestión más difícil de salvar. Habitualmente quien accede a un puesto administrativo considera que cuanto rodea al cargo le pertenece para su beneficio, cosa a todas luces falsas, pero al parecer raramente superable"* (Cortina, 1998:163).

De acuerdo con estos conceptos, la corrupción es entonces un efecto y no una causa. Es un efecto de las relaciones del Estado y los individuos que no se dirigen hacia el bienestar colectivo. Además, el fenómeno de la corrupción expresa comportamientos sociales que se identifican con la alteración de un orden que puede ser entendido bajo tres formas: el orden del Estado de derecho, el orden del sistema económico o el orden del régimen político (Villamizar, 2001:110). Cuando se hace referencia al primero, la corrupción se expresa como una violación de las normas; si el orden es económico, la corrupción puede verse como alteración de la asignación de recursos y distorsionadora de los precios, o, en el lado opuesto, como una garantía para la eficacia de la acción económica; por último, si el orden es el sistema político, la corrupción se relaciona entonces con las formas de hacer política y los medios de su legitimación para mantenerse en el poder a través de la maximización de votos.

Estos conceptos permiten también identificar una aproximación a la corrupción

centrada en el servicio público, que la concibe como el comportamiento que se desvía de las funciones naturales del cargo público para atender intereses privados (familia, círculo de amigos, entre otros), obtener ganancias pecuniarias o posición social, y por otra parte, una aproximación centrada en el mercado según la cual el funcionario público concibe su trabajo como un negocio cuyos ingresos busca maximizar. Su despacho se convierte entonces en una *'unidad maximizadora'* y en consecuencia, el monto de sus ingresos dependerá de las condiciones del mercado y de su habilidad para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda pública.

Para la teoría económica, es claro entonces, que los gobernantes y burócratas no son distintos de los demás agentes económicos<sup>1</sup> y, en concreto, que no actúan movidos por el interés de los demás –de la sociedad, de los ciudadanos–, sino por su interés personal. Por tanto, a la hora de tomar una decisión, sólo tendrán en cuenta el bienestar social en la medida en que esto condicione su propio interés personal, por ejemplo, porque de este modo podrán conseguir, retener o mejorar su empleo, incrementar su remuneración, desarrollar su carrera, aumentar su prestigio personal y social, etc. Esto significa que *"...esos agentes acabarán descubriendo y explotando todas las oportunidades de beneficio privado que se les presenten, incluyendo el recurso al soborno, la extorsión y otras formas de corrupción, y que crearán las condiciones que les permitan aumentar las posibilidades o la rentabilidad de soborno o extorsión, siempre que los costes de esa actividad no superen los beneficios esperados....Así pues, la corrupción es un fenómeno natural e inevitable, al menos mientras algunos agentes estén en condiciones de aprovecharse de su poder de decisión"*. (Argandoña, 2000:12).

Así las cosas, la corrupción puede ser la respuesta racional de los agentes económicos a la existencia de oportunidades de obtener ingresos más elevados. Pero es un mal desde

<sup>1</sup> Huther y Shah (2000) postulan que un individuo actuando en su propio interés será corrupto si:

$E[B] = (n \times E[G]) - (\text{prob}[P] \times [P]) > 0$

En donde:

E = expectativas

N = número de transacciones corruptas

G = beneficios de la corrupción

Prob [P] = la probabilidad de ser descubierto

P = penalidad por ser corrupto



luego, para la sociedad y también para el individuo. Sin embargo, “*La ciencia económica no se atreve a hacer afirmaciones de este tipo, porque los conceptos de bien y mal no pertenecen a su ámbito; a lo más, muestra los efectos derivados de la existencia de corrupción –sobre el crecimiento económico, la eficiencia, la distribución de la renta, etc-. La economía ha llevado a cabo un análisis útil y realista de la corrupción, porque parte de una teoría de la acción humana que se basa, precisamente, en las variables claves para entender las acciones corruptas: oportunidades, beneficios y costes.*” (Argandoña, 2000:15). Es decir, que la teoría económica “*...omite procesos de aprendizaje –la adquisición de virtudes y vicios, en la terminología ética- que cambian las preferencias y, por tanto, conducen a resultados que pueden ser muy distintos de los esperados.*” (Argandoña, 2000:15).

### La corrupción y sus causas

Una vez precisado el concepto de corrupción, es fundamental determinar los principales factores que llevan a su origen y desarrollo<sup>2</sup>. Al analizar las causas de la corrupción Klitgard (1994), concluye que mayores serán los incentivos para actuar de manera deshonesto o corrupta, cuando:

- *El agente goza de arbitrio y tiene bajo nivel de responsabilidad*
- *Hay poca probabilidad de que el agente sea descubierto y sancionado rápida y eficientemente*
- *El agente posee poder monopólico sobre el cliente*
- *Bajo salario del agente*
- *Escaso costo moral por aceptar sobornos*

- *Mínima satisfacción moral por ser honestos*
- *El cliente beneficiado por las circunstancias anteriores ofrece un soborno lo suficientemente alto para persuadir al agente a costa del principal*

De este modo, la utilidad por ser corrupto es mucho mayor que la de no serlo. Además son estas causas, entre otras, las que permiten explicar su carácter dinámico y multiplicativo al interior de las instituciones gubernamentales y hacia los demás agentes para incurrir en este tipo de actividades ilícitas; dinámico porque se adapta a las nuevas circunstancias, evolucionando rápidamente y convirtiéndose en una práctica sutil, imperceptible y sofisticada; y multiplicativa porque tiende a contagiar a las personas e instituciones que se han caracterizado por su transparencia y actitud ética.

Siguiendo este esquema, Gómez y Gallón (2000: 4) identifican siete causas principales para la corrupción en Colombia. En primer lugar, la ineficiencia se considera como el determinante más importante de la corrupción, ya que como producto de la negligencia y la debilidad de los sistemas de planeación y control, se reduce la calidad de los bienes y servicios prestados por las entidades públicas, estimulando a los clientes para que ofrezcan dinero a cambio de ellos y a los funcionarios para que se involucren en ese tipo de componendas.

En segundo lugar, la alta discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios públicos, fundamentada en una cadena de actividades administrativas que terminan dispersando la responsabilidad de los mismos, haciendo difícil el establecimiento de los efectos de las acciones corruptas y obstaculizando, de esta forma, la

<sup>2</sup> Una manera de formalizar las causas de la corrupción, es a través del modelo *principal-agente-cliente*. Este modelo se constituye como uno de los principales instrumentos para describir el fenómeno de la corrupción pública, ya que examina los caminos de motivación de los funcionarios del Estado para actuar de manera honesta o deshonesto mediante la eficiencia salarial. Explica la relación triangular que existe entre un principal (autoridad o institución del gobierno), un agente (funcionario o grupo de éstos contratados por el principal) y un cliente (particular que se relaciona con el Estado), en la cual:

- El principal actúa en pro del bienestar de la sociedad.
- El agente tiene la posibilidad de desviarse de sus funciones públicas, en la búsqueda de beneficios privados a través del cobro de sobornos.
- El agente tiene alguna propiedad efectiva ejercida discrecionalmente sobre el bien o servicio que el principal ofrece o demanda.
- Existe información imperfecta sobre los actos del agente en su relación con el cliente.

Se presenta corrupción cuando el agente traiciona los intereses de la administración, en la búsqueda de ganancias adicionales (*rent seeking*) estimulada en el caso de que los beneficios superen a los costos.

imposición de sanciones justas y oportunas.

En tercer lugar, el monopolio que aún existe para la prestación de ciertos servicios por parte del Estado genera un acaparamiento del poder, debido a la falta de transparencia y disponibilidad en la información de ciertos procedimientos que contribuyen a dificultar la claridad y la acción objetiva de los funcionarios públicos y que, al mismo tiempo, facilita la extracción de sobornos de aquellos que necesitan hacer uso de algún servicio, debido a la implementación de excesivas regulaciones en los trámites.

En cuarto lugar, la baja probabilidad de ser descubierto, así como las débiles sanciones o castigos, son los mejores incentivos para actuar de manera inescrupulosa. En Colombia el atraso y las fallas en la legislación penal se evidencian por la baja calidad de los mecanismos de control de los resultados de la gestión pública o, en su defecto, por el incumplimiento de los mismos, por el bajo nivel de prioridad dado al tema de la corrupción en todas sus manifestaciones por parte del sistema judicial y por la falta de mano dura en el momento de aplicar los castigos.

En quinto lugar, la existencia de bajos salarios públicos se constituye en un estímulo o invitación a incursionar y mantenerse en actividades corruptas en contra de los intereses de la institución para la que se trabaja, porque debido a esta deficiente remuneración el funcionario tiende a buscar beneficios económicos extras (*rent seeking*) conseguidos por medio del abuso discrecional dentro de su actividad laboral, facilitado por la baja probabilidad de ser descubierto, y por la ineficiencia en la aplicación de los castigos y sanciones.

En sexto lugar, la baja sanción moral sobre las acciones corruptas se torna como un factor muy preocupante, como elemento causal, debido a que en la sociedad se ha puesto de moda obtener dinero sin importar los medios por los cuales éste se obtiene.

Por último, la burocracia clientelista, entendida ésta por la sistemática sustitución de empleados públicos elegidos meritocráticamente por otros escogidos clientelísticamente, como un elemento que degenera los principios de las burocracias estructuradas, permite una tolerancia que puede justificar la perpetuación de los funcionarios públicos (probablemente corruptos) en sus cargos y contribuye a la creación de una burocracia desorganizada, que por obvias razones, propicia la corrupción.

No puede olvidarse, además, la influencia directa de algunos factores socio-políticos como las prácticas clientelistas, los monopolios partidistas, la falta de verdadera representatividad electoral y de legítima gobernabilidad entre otros, causados básicamente por la estrecha relación que existe entre las oportunidades políticas y económicas, los que se convierten en una importante fuente generadora de corrupción.

### **La corrupción desde el enfoque económico**

De acuerdo con las perspectivas de análisis propuestas, el estudio de la corrupción implica una visión integral desde el enfoque jurídico, económico y político. Sin embargo, en este caso, es a partir del enfoque económico que se puede dilucidar el problema propuesto, haciendo uso además del modelo *principal-agente-cliente*.

De acuerdo con Villamizar (2001:113), el fenómeno de la corrupción visto como un hecho económico implica conocer cuál es el uso que se da a los recursos; cuáles son los efectos que genera sobre los precios de los bienes y servicios transados y, en último término, observar las consecuencias sobre el crecimiento económico.

En algunas fuentes de la literatura económica se considera que la corrupción beneficia la actividad económica, porque facilita la eficiencia de la asignación de recursos (Leff, 1964). De un lado, cuando los funcionarios reciben sobornos por su gestión, tienden a ser más diligentes; de otro, los empresarios evitan las regulaciones engorrosas, agilizando el proceso de inversión que éstos requieren. Esas acciones, desde el punto de vista de la eficiencia y no de la redistribución de los recursos, pueden tener efectos benéficos debido a que actúan como la grasa que lubrica el funcionamiento económico.

En otras fuentes se tiene la posición opuesta. Así por ejemplo, Rose-Ackerman (1975, 1997) sostiene que, si bien es difícil estimar los beneficios y las fortunas que amasa un funcionario corrupto, el impacto de la misma no depende tanto de la cantidad de los pagos, como de los efectos distorsionadores que produce sobre el funcionamiento económico. Así, la corrupción genera distorsiones macroeconómicas y barreras de crecimiento; crea favoritismos en el sector privado de los negocios y contribuye a ineficiencias





administrativas en las operaciones y proyectos del sector público. Los funcionarios ya no son entonces prestadores de un servicio, sino agentes buscadores de renta, a partir de la posición privilegiada que obtienen para decidir sobre bienes y servicios en la economía. Los agentes más afectados son los innovadores, que no están adaptados a los sobornos. Por ello, su actividad se ve desfavorecida, debido a que no tiene *lobbies* establecidos y no son parte de la élite gubernamental (Murphy, 1993).

Pero además, la corrupción tiene un efecto sobre los precios. El cobro de sobornos modifica los precios que se cobran por los bienes transados. Este planteamiento se ha tratado a través del modelo *principal-agente-cliente*, donde hay una relación entre la autoridad del gobierno, un funcionario público (que posee algunos derechos de propiedad efectivos sobre los bienes del gobierno que él distribuye) y el ciudadano, para este caso los eventuales contratistas que se relacionan con el Estado.

El Estado demanda unos bienes y/o servicios, a través de funcionarios que deciden comprarlos de acuerdo a los procedimientos establecidos para garantizar principios públicos como la transparencia y la economía en la selección de las ofertas, o por el contrario, optan por no considerar estos principios contratando a quien garantice el pago de un soborno. El funcionario tiene la oportunidad, por ejemplo, de restringir los oferentes, y garantizar una escogencia determinada, definiendo y ponderando variables de conveniencia para un determinado contratista y no para el Estado. Además, el riesgo de detección es menor frente al beneficio a obtener, justificación esencial para tomar su decisión, si se está considerando que el burócrata tiene como objetivo la maximización de sus ingresos.

La eficiencia de la operación de compraventa depende del sistema de información y de los beneficios netos obtenidos: diferencias en comisiones, lo mismo que la probabilidad de ser descubierto y juzgado.<sup>3</sup> Esto pone en evidencia otro tipo de valoración: que las leyes tienen costos y beneficios y, por lo tanto, alteran el comportamiento de los agentes económicos, es decir, su cumplimiento depende de su relación beneficio-costos. El

costo implícito de una norma está dado por el tiempo y la información necesaria para su cumplimiento, por tanto, cuando una ley exige demasiado tiempo y mucha información para que se cumpla, la ley no se cumple, ni se obedece; sólo se cumplen las normas en las que los beneficios superan los costos. Si la ley exige poco tiempo y poca información, la gente la cumple. Este es un argumento esencial que demuestra la ineficiencia económica que surge de una práctica corrupta como el soborno ya que de acuerdo con Villamizar (2001:114), *“...la evidencia demuestra que el costo de la legalidad es inversamente proporcional al ingreso de la población, es decir, para los ricos la ley resulta comparativamente más barata que para los pobres: los primeros tienen que sacrificar menos de su ingreso personal para cumplir con la ley; los pobres, en cambio, tienen que sacrificar más cosas significativas, es decir, más tiempo y más información. El tiempo y la información tienen un enorme valor en el mercado. La excesiva legislación y complejidad de las normas hacen que sólo tengan acceso a ella los acaudalados, en detrimento de la población pobre. La ley tiene efectos asimétricos sobre los mercados y sus agentes; no afecta por igual a todas las personas. Así pues, la corrupción se puede identificar como un precio microeconómico. La corrupción es un impuesto ilegal, informal y delictivo que permite sustraerse, a quien lo paga, de la persecución penal y de la aplicación de las normas legales y de esta forma mantenerse funcionando. Así pues, la lógica económica de la corrupción lleva a una distorsión de los precios relativos que induce asignaciones ineficientes, además de las condenas morales que ello merece. Es una distorsión porque no permite asignaciones eficientes en el sentido de Pareto. Institucionalmente es un mecanismo ineficiente e injusto”*.

Pero su costo es aún mucho mayor si consideramos el efecto de los sobornos, como práctica corrupta, sobre el crecimiento económico. Analizando este efecto, el Departamento Nacional de Planeación (Badel, 1999) estima que entre 1991 y 1996 sus costos directos ascendieron a \$742 mil millones de pesos de 1996 por año, lo que equivale a 0.91% del PIB<sup>4</sup>. Sin embargo la cifra puede estar aún

3 Para el caso colombiano y según cifras de la Procuraduría General de la Nación, del total de las quejas recibidas por esta entidad contra funcionarios públicos, tan solo en el 5% de los casos se concluyó con una sanción (Villareal, 2001:112)

4 El cálculo fue obtenido a partir de una estimación de las comisiones pagadas por la contratación pública, los fallos de responsabilidad fiscal y los rubros de servicios generales de las entidades de control.

muy por debajo al buscar medir un fenómeno cuya característica es la de no dejar rastro. Pero además, la corrupción puede afectar la estabilidad macroeconómica, en la medida en que incide sobre los precios relativos (mediante el encarecimiento o abaratamiento de los bienes y servicios que son transados).

Si bien no se puede concluir que la corrupción tenga un móvil estrictamente económico, sí se puede observar que por su intermedio se movilizan cantidades ingentes de recursos, a través de los cuales *“los jueces (...) se compran y se venden, bajo la dominación política de lejanos tártaros; la administración pública (...) se gangrena por un sistema venal de compras y ventas a proveedores; el producto de la sociedad se sistematiza, con tarifas, rendimientos y retornos específicos a cada escalafón jerárquico; el horizonte del [ciudadano común] (...) es la miseria”* (Calcagno, Eric y Calcagno Alfredo, 1999). Hasta aquí hemos visto que la corrupción hace vulnerable el orden jurídico y el económico y, cuando ésta aumenta, pasa de ser un fenómeno particular a ser el sustento de las actuaciones de los individuos. Este es el caso de la acción política corrupta.

### **La corrupción y la contratación estatal**

El fenómeno de la corrupción se halla inmerso en las diferentes funciones estatales. La planeación, el presupuesto, la gestión de recursos humanos, la administración de recursos físicos y el control fiscal, son entre otras áreas de gestión en donde resulta evidente la desnaturalización de la función pública por este fenómeno. Sin embargo, es en la contratación estatal donde resulta más evidente la ingerencia de estas prácticas, ya que a través de la misma se ejecutan los recursos públicos destinados a los diferentes cometidos del Estado.

De acuerdo con el Documento Conpes 3186 de 2002, la participación promedio de la contratación del sector público en el PIB, para el periodo 1992-1996 fue de 16%, con un valor máximo de 20% en 1996. Esta participación resulta importante si se tiene en cuenta que la Agricultura, la Ganadería, la Caza y la Silvicultura por una parte y por otra, la Industria Manufacturera, tuvieron cada una participación promedio de 14% en el PIB para el mismo periodo. Igualmente, durante este periodo la contratación del sector público

creció, en promedio, 18%, mientras que la demanda agregada lo hizo al 6%. Al analizar la contratación del sector público por tipo de demanda, el estudio contempla que para 1999 la contratación de consumo final representó el 63% del total de la contratación del sector; la contratación de consumo intermedio el 2% y la contratación de inversión alcanzó el 35%. La disminución de la demanda de bienes intermedios resulta ser consecuencia del proceso de reforma del Estado, que ha cambiado sus objetivos en relación con su participación en actividades industriales y comerciales, reduciéndola sustantivamente durante la última década.

Es claro entonces que un alto volumen de los recursos del presupuesto estatal, correspondientes tanto a gastos de funcionamiento como de inversión, son canalizados a través de las contrataciones públicas, lo que las constituye en una porción muy importante de los negocios de diversos sectores de la economía, pero también en un gran atractivo para los corruptos. Según Transparencia Colombia, un área específica de las contrataciones en las cuales se presentan **sobornos** es en la definición de los términos de referencia, llegándose a encontrar pliegos de condiciones casi hechos a la medida de un determinado proponente.

Otro problema de corrupción identificado en el área de las contrataciones públicas es la utilización de excepciones a los procesos licitatorios, aprovechándose del esquema de contratación del Estado para beneficiar intereses particulares. Adicionalmente, se encuentra que el sector empresarial tiende a buscar la realización de cambios a los términos contractuales a pesar de no existir suficiente justificación, con el único fin de lograr un incremento en el valor del contrato, dado que la ley permite ajustes del presupuesto hasta por un 50% del valor original del contrato. Los contratistas llegan incluso a manipular la información con el fin de presentar una oferta especialmente baja en precios que permita ganar la licitación. Otra situación, reconocida por los empresarios en el estudio del Banco Mundial y la Vicepresidencia de la República como la irregularidad más frecuente en los procesos de licitación es la existencia de monopolios de contratistas. Estos contratistas son considerados como los únicos capaces de ofrecer productos o servicios al Estado, los que pasan a desempeñar una posición dominante en el mercado contractual del Estado,





restringiendo la libre competencia.

Es importante mencionar que las situaciones de corrupción identificadas anteriormente cubren tanto a las empresas nacionales como extranjeras en Colombia. Transparencia Internacional para Latinoamérica y el Caribe (TILAC) identificó que los principales contratos públicos en Latinoamérica involucran empresas multinacionales, que con frecuencia se ven envueltas en corrupción.

La situación es mas grave aún si se considera la falta de compromiso en la lucha contra la corrupción por parte del sector empresarial, al asumir una posición pasiva frente a los riesgos de corrupción en la contratación pública, evidenciada en el bajo nivel de denuncias de actos corruptos. En encuesta realizada por la Veeduría Distrital con ayuda del Centro Nacional de Consultoría dentro del marco de la política “Bogotá Transparente”, se encontró que la gran mayoría de los empresarios no han presentado reclamaciones o denuncias a pesar de haber presenciado arbitrariedades en los procesos licitatorios (el 56% de los contratistas del Distrito, el 70% de los participantes en licitaciones y el 83% de los empresarios que no son contratistas).

Finalmente, además del soborno, existen otras prácticas que hacen aún mucho más gravosa la situación cuando se presentan costos adicionales derivados de acciones como el despilfarro en casos como:

- Celebración de contratos para la adquisición de bienes o prestación de servicios innecesarios. En muchas ocasiones lo que le interesa al agente es generar un contrato independientemente de los planes de la entidad y de las necesidades a satisfacer. De entrada, la asignación presupuestal conduce a ineficiencias. El criterio de eficiencia para la evaluación de la gestión en la mayoría de entidades estatales lo constituye, no la relación entre insumos y productos, sino la capacidad de un organismo para ejecutar su presupuesto. Con ese criterio se le premia o se castiga a través de la asignación presupuestal en periodos subsiguientes; ello explica que en los últimos meses del año las entidades públicas se esmeran en acelerar contratos, muchos de ellos innecesarios, simplemente para no perder los recursos presupuestados.
- Selección del contratista equivocado. Aquí adquiere importancia el mecanismo de calificación, como ya se indicó, es posible

que los requisitos y exigencias se diseñen con el exclusivo propósito de reducir la competencia.

- Adquisición a precios que no corresponda. En el sector privado la competencia es el incentivo principal que lleva a que el administrador se preocupe por mejorar las condiciones de adquisición. Las equivocaciones o imperfecciones en los procesos de adquisición las castiga el mercado, afectando la capacidad competitiva de la empresa que tuvo que enfrentar costos más altos. Ante la ausencia de competencia, la única manera en que una entidad pública podrá demostrar que compró al precio más conveniente es si se produjo una amplia información, de tal manera que todos los posibles contratantes tuvieran la oportunidad de hacer su oferta.
- Renegociaciones con contratos en marcha. En la medida en que las renegociaciones y adiciones a los contratos no están sujetas a las mismas exigencias de publicidad y competencia que los contratos iniciales, se prestan al abuso del poder (por cualquiera de las partes del proceso) o a la corrupción. Por otra parte, las demandas judiciales pueden ser también un instrumento mediante el cual el contratista busque obtener ventajas no contempladas en el contrato inicial.
- Que no se reciban los bienes y servicios en los términos contratados. Es definitivo aquí el papel de los interventores, bien sean externos o internos, cuyas responsabilidades deben ser lo suficientemente precisas.
- Corrupción en la liquidación del contrato o en el pago. Los controles que se ejerzan sobre los términos de una licitación o contratación pueden tener el efecto indeseable de desplazar la corrupción hacia delante, y son precisamente las etapas de liquidación y pago las candidatas a servir de soporte a la corrupción. Como siempre, la oportunidad para que ésta se presente está ligada al grado de discrecionalidad del funcionario público responsable.

### Los costos de la corrupción

La corrupción en la contratación pública ocasiona una serie de consecuencias que generan altos y graves costos con repercusiones no sólo de carácter económico, sino político y social, debido a las diversas formas en que este fenómeno se puede manifestar. En efecto, las secuelas negativas de la corrupción

distorsionan la economía, especialmente en sus variables macroeconómicas. De esta forma, se reduce la inversión, Mauro (1995), en razón de la incertidumbre que causa, y debido a la ineficiencia que se refleja en la baja productividad de la misma, generando sobrecostos que las empresas son incapaces de cubrir, como resultado de las acciones intermediarias de los agentes y del pago de **sobornos**, llevando esto, finalmente, a un desestímulo generalizado tanto en la inversión doméstica y extranjera como en la aplicación de nuevas ideas e innovaciones tecnológicas y, por lo tanto, disminuyendo el crecimiento económico.

Una consecuencia directa está relacionada con los mayores costos de transacción<sup>5</sup> originados en los pagos extraoficiales realizados por el mismo a funcionarios públicos en los procesos de compras estatales; estas irregularidades en los procesos de contratación, sumadas a las pérdidas por incumplimiento y a las condiciones de incertidumbre, generan extra costos que son trasladados a un mayor precio de los bienes y servicios transados.

En su definición de los costos de transacción, Williamson (1985) diferencia en los procesos de contratación unos costos *ex ante* y otros denominados *ex post*. El primero, incorpora los costos de negociación (se refiere a los costos de elaboración de pliegos, publicación, estudio de propuesta y adjudicación de la licitación, para el contratante y el estudio de pliegos, inscripción de la licitación y elaboración de la propuesta, para el contratista), de redacción del contrato incluyendo las contingencias reconocidas, las cláusulas de salvaguardia y las medidas de

protección así como las instancias a las cuales recurrir para saldar las diferencias. Por otro lado el componente *ex post*, hace alusión a los costos de renegociación y ajuste del contrato original y de gobernabilidad, es decir de hacer cumplir el contrato en caso de discrepancia; sin embargo, como se ha dicho, no se contempla el costo generado por los sobornos en los procesos de contratación estatal, los que pueden incrementar los costos *ex ante* y/o *ex post*.

Este mayor costo de transacción afecta la eficiencia, la eficacia, y, por lo tanto la efectividad<sup>6</sup> de la economía, debido a las distorsiones que genera en el nivel de precios, en el crecimiento económico y en la redistribución de los recursos generando entonces asignaciones ineficientes e injustas. Estas distorsiones, se visualizan más claramente a través de cuatro escenarios formulados por los autores de este ensayo, como categorías de *tipo-ideal* de acuerdo a la concepción weberiana.

El primer escenario se puede denominar *modelo de afectación en precios*, en el cual el soborno exigido por el agente implica una elevación en el precio del bien o servicio demandado por el Estado. En este caso, se presenta una mayor ineficiencia<sup>7</sup> económica ya que se está pagando un mayor valor, aunque se reconoce que el pago del soborno implica generalmente unos mayores niveles de eficacia<sup>8</sup>. En muchas oportunidades, los proveedores del Estado, a fin de asegurar la asignación de un contrato, optan también por reducir el precio del bien y/o servicio a contratar, caso en el cual, si bien se podría plantear una mayor eficiencia, esta se encuentra usualmente aparejada con

5 A diferencia de la escuela neoclásica, los neoinstitucionalistas consideran que además de los costos de producción, existen unos costos de transacción en las relaciones de intercambio, debido esencialmente a las imperfecciones del mercado, y, en particular, a las asimetrías de la información, a la celebración y supervisión de los contratos, a la protección de los derechos de propiedad y a las normas regulatorias, aunque no consideran otros, derivados de la desnaturalización de la función política a través de fenómenos como el clientelismo y la corrupción, los que representan unos costos adicionales de transacción.

Los costos de transacción incluyen entonces todos aquellos costos que no emergen directamente del proceso de producción de los bienes y servicios, sin embargo, están asociados y a su vez determinan el intercambio económico, es decir, el intercambio no depende únicamente, o de manera decisiva de los precios de equilibrio, sino del nivel de los costos de transacción. Es decir, "...el concepto de costo de transacción incluye los términos del intercambio cuando dos o mas partes están haciendo negocios, así como también los costos de asegurar que las partes cumplan el contrato". (Ayala, 1999:184).

6 La efectividad supone no sólo la realización de los cometidos estatales, sin además que para ello se emplee las cantidad óptimas de recursos.

7 La eficiencia se entiende como la maximización de los recursos empleados para satisfacer una necesidad del Estado como contratante.

8 Se es eficaz cuando el Estado logra a través de la contratación satisfacer una necesidad social que se encontraba priorizada dentro de su objetivos de acción en un momento determinado, lo cual no implica que se haga con un nivel óptimo de eficiencia.



bajos niveles de eficacia, debido a que por lo general el soborno cancelado implica una reducción en calidad, o, en general, en las especificaciones de lo contratado.

Un segundo escenario, que se denomina *modelo de afectación de la utilidad*, supone que el soborno a cancelar no representa un incremento en el precio del bien y/o servicio a suministrar, sino que, el contratista reduce su margen de utilidades, sin afectar la calidad, ni mucho menos las demás especificaciones del contrato. En este escenario ideal, se presenta el mayor grado de eficiencia y eficacia, ya que con un nivel óptimo de recursos se satisface el objetivo buscado por el *principal*. Dentro de este mismo escenario, podría también presentarse el caso que tanto el *agente* como el *cliente*, reduzcan el valor del soborno el primero, y el margen de utilidad para el segundo, caso en el cual tampoco se afecta el nivel de efectividad.

Otro *tipo-ideal*, parte del supuesto que tanto el agente como el cliente, realizan un acuerdo a través del cual deciden mutuos beneficios, logrando niveles bajos de eficiencia y de eficacia; por ello, el modelo se denomina *modelo de afectación de condiciones*. Lo que ocurre aquí, es que las partes llegan a un acuerdo basado en que el agente no acepta alteraciones en el precio ni en el valor exigido para garantizar la asignación del contrato (soborno), y el contratista, tampoco acepta reducir su margen de utilidad esperado, motivo por el cual deciden afectar las especificaciones o condiciones contractuales en cuanto a calidad, tiempo, garantías, impacto, materiales, etcétera, acción que representa a la postre un mayor costo para corregir las ineficiencias que pueden derivarse de las modificaciones introducidas en el contrato celebrado, frente a lo exigido inicialmente tanto técnica como legalmente.

Un último escenario denominado *modelo de afectación en la oportunidad*, reconoce que la sociedad se vería afectada cuando en el proceso de contratación, el cliente más idóneo para desarrollar o prestar el bien y/o servicio a contratar se ve desmotivado por el cobro del soborno y decide no participar. Este escenario implica que los niveles de eficiencia y eficacia se reduzcan, si se considera que eventualmente esos contratistas que se abstienen de contratar, podrían ofrecer unas mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad, entrega, impacto, etc, además de contratar con los menos idóneos, lo que a la postre generará un mayor costo.

Pero además, el impacto macroeconómico que se genera a través del proceso de contratación estatal debe medirse no sólo en términos de eficiencia y eficacia, sino también, esencialmente, mediante su aporte a la redistribución del ingreso y de la riqueza. En este sentido, siempre que exista el soborno se da una traslación indebida de recursos hacia una elite burocrática que usualmente representa también los intereses de las grandes elites económicas, lo que hace, como ya se indicó anteriormente, que el soborno se convierta en un precio microeconómico que cuesta más para los más pobres, en la medida que les implica desprenderse de lo poco que tienen para cubrir esas ineficiencias del Estado. Por tanto, y siendo coherentes con este planteamiento, ninguno de los cuatro escenarios planteados, podrían recomendarse como adecuados para el sistema económico, toda vez que el soborno introduce las distorsiones planteadas, produciendo efectos desastrosos como se demuestra en las cifras que se presentan a continuación.

Los mayores costos de transacción por concepto de los sobornos resultan considerables; de acuerdo con un estudio del Banco Mundial (2002), según la percepción de los funcionarios públicos en Colombia, el monto del soborno en los casos de las contrataciones corruptas tiende a oscilar entre un 10 y un 25% del valor de los contratos, siendo el promedio de 19%. El Banco, asumiendo que el total de las contrataciones públicas equivale al 70% del total de la inversión pública -la cual fue de US\$6,88 billones en el año 2001-, calculó que los sobornos por este concepto alcanzarían los US\$480 millones anuales; este valor equivale al 0,56% del Producto Interno Bruto (PIB), que en el año 2001 ascendió a US\$86 billones.

Igualmente, los funcionarios públicos colombianos consideran que en un promedio del 47,7% de las licitaciones públicas se realizan pagos adicionales para asegurar su adjudicación, hasta por un monto que puede alcanzar en promedio el 17,7% sobre el valor total del contrato. Otro estudio realizado por Confecámaras (2002) parece confirmar los anteriores datos, a partir de las percepciones de los empresarios y no de los funcionarios públicos. Se aprecia que el 46% de los empresarios encuestados afirman que casi siempre hay que hacer el pago para asegurar el triunfo en un proceso licitatorio, y además, el valor que deben reconocer de forma secreta para asegurar el contrato es en promedio 16,3% sobre el valor del mismo. Como consecuencia

de la alta frecuencia en el pago de sobornos para ser favorecido de un proceso licitatorio, solo el 11,4% de los empresarios entrevistados considera que los procesos de contratación con las entidades públicas son transparentes y altamente confiables.

Según análisis de Arbeláez (2000:10<sup>a</sup>), la contratación administrativa se prestó para el robo de \$1.650 millones en 1997 mediante malas negociaciones que se presentaron en Invias, Foncolpuertos, Caja Agraria y Electrificadora del Huila. Igualmente, se recuerda el anuncio hecho por la Comisión de la Verdad de que los corruptos le han robado al país \$8.0 billones aproximadamente en los últimos diez años, además del escándalo en el Congreso de la República, donde la Cámara de Representantes contrató irregularmente 5.400 millones de pesos. Los principales casos de corrupción encontrados en la última década los resume así:

| Institución                      | Cuantía (en pesos)          |
|----------------------------------|-----------------------------|
| Instituto de Seguro Social (ISS) | 3.000.000.000.000           |
| Foncolpuertos                    | 4.000.000.000.000           |
| Inurbe                           | 460.879.000.000             |
| Caprecom                         | 219.084.000.000             |
| Empresas Municipales de Cali     | 107.566.000.000             |
| Caja de Vivienda Militar         | 101.000.000.000             |
| Caja Agraria                     | 81.544.000.000              |
| Banco Central Hipotecario        | 75.000.000.000              |
| Dragacol                         | 26.000.000.000              |
| Carbocol                         | 22.000.000.000              |
| Cámara de Representantes         | 5.400.000.000               |
| <b>Total</b>                     | <b>\$ 8.098.073.000.000</b> |

Así entonces, la corrupción aumenta los costos de transacción debido a que incrementa la ineficiencia administrativa como resultado de la introducción de demoras y requerimientos innecesarios para forzar el pago de sobornos. Igualmente, otra consecuencia económica directa es que, al introducir irregularidades en los procesos de contratación, se permite o se fomenta la reducción en la calidad de los productos o servicios, promoviendo la desigualdad en las condiciones de competencia.

Pero además, la corrupción también, influye negativamente en la composición y en las rentas del gobierno, aumentando el gasto y reduciendo la recaudación de impuestos, profundizándose el déficit fiscal y haciendo menos productivo

el gasto público. En consecuencia y con toda certeza, se puede concluir que la corrupción influye directa e indirectamente en forma negativa sobre el crecimiento económico autosostenido, Mauro (1995), y en el desarrollo de un país, estrangulando la economía y erosionando el patrimonio social, contradiciendo a quienes argumentan que las prácticas corruptas favorecen el crecimiento, a través de la agilización de trámites burocráticos facilitando la destinación de recursos a actividades productivas.

Adicionalmente, se producen desviaciones de recursos generando desigualdad en términos redistributivos y restringiendo las posibilidades de los ciudadanos para alcanzar niveles de vida superiores, al impedir que el uso de los recursos públicos sea óptimo en beneficio de la comunidad. Igualmente, y como resultado de lo anterior, la corrupción puede hacer más cruda y persistente la pobreza, al permitir e incrementar la desigualdad en el ingreso y hacer que cada vez más personas pasen a engrosar el número de individuos catalogados dentro del grupo de pobreza absoluta.

Igualmente, la corrupción socava la confianza de los agentes en las instituciones públicas, provocando deslegitimación del Estado y atentando contra la gobernabilidad y la democracia. Crea además inestabilidad política, vacíos de poder, desprestigio de la clase política y dirigente, y disminución de la participación ciudadana. Así mismo, la corrupción frecuentemente trasciende los niveles nacionales, puesto que a nivel internacional desprestigia la imagen de la nación que obtiene bajas calificaciones, como país apto para realizar inversiones extranjeras, por parte de la comunidad internacional.

Los efectos de la corrupción son tan graves que de acuerdo con el Índice de Percepciones de Corrupción 2003 de Transparency International, nueve de cada diez países en vías de desarrollo necesitan urgentemente de apoyo práctico para luchar contra la corrupción. El Índice 2003 registra niveles de corrupción en 133 países. Siete de cada diez países obtuvieron un resultado menor de 5 sobre un puntaje limpio de 10, en tanto que cinco de cada diez países en vías de desarrollo obtuvieron un puntaje menor de 3 sobre 10. Colombia ocupó el puesto 59 entre 133 países, alcanzando tan solo un 3,7 sobre 10 en el IPC, al lado de países como Salvador, Perú o Croacia.





## Recomendaciones

No hay nada tan desmoralizante ni tan costoso en medio de un conflicto social tan acentuado como el que vive el país, que la existencia generalizada de prácticas corruptas en el manejo de los dineros públicos, en particular dentro de los procesos de contratación estatal. Obviamente, esto plantea también un problema de gran relevancia: la estrategia efectiva para lograr ese fin. A continuación se analizan las propuestas tradicionales formuladas principalmente por los organismos multilaterales, que se derivan del análisis de los costos y beneficios que perciben los funcionarios públicos. Se plantea la necesidad de reconocer que el problema tiene características más profundas, que requiere por ende soluciones estructurales, situación frente a la cual se sugieren algunas alternativas generales.

Según la lógica de las consideraciones de los beneficios y los costos, los programas contra la corrupción se basan en cuatro mecanismos:

- 1) reducir el número de transacciones en las cuales participan los funcionarios públicos;
- 2) reducir los beneficios derivados de cada transacción corrupta;
- 3) elevar la posibilidad de ser penalizado; y
- 4) elevar las penas por corrupción.

Con base en estos cuatro grandes postulados, las posibilidades de acción son considerables. Si se trata de reducir el número de transacciones se recomienda, por ejemplo, disminuir la burocracia. Reformas conocidas como de apertura y liberalización financiera, descentralización de los servicios gubernamentales y privatizaciones, cumplen con ese propósito.

En cuanto a reducir los beneficios esperados, las posibles soluciones dependen de los factores que influyen las expectativas de los funcionarios públicos, particularmente el manejo que históricamente se le ha dado a los casos de corrupción, a la calidad del sistema judicial, a la fortaleza de las instituciones legales y a las posibilidades de manipular el sistema a través de reformas legales y de la interpretación velada de la legislación existente. Es por ello que se recomienda, reducir el tamaño de los proyectos públicos, requerir referendos populares para los proyectos grandes, que indaguen tanto por el aumento de los impuestos requeridos como por la conveniencia del gasto. También es precisa la eliminación de monopolios en los servicios

públicos, la promoción de la competencia en el sector privado e incrementar la proporción de los impuestos y tarifas que financian el gasto.

Respecto a elevar la posibilidad de ser penalizado, se recomienda como parte de un proceso con tres etapas: detección, procesamiento y penalización. Lo primero se puede lograr con una mayor participación de la ciudadanía en el proceso electoral, estableciendo estándares para los servicios que la comunidad debe recibir, permitiendo la independencia de los medios de comunicación, haciendo más transparente la relación entre lo público y lo privado y fortaleciendo los procesos legales.

En el plano del procesamiento y penalización se requiere garantizar la independencia del sistema judicial y su transparencia. Además, claramente hay un problema de credibilidad y reputación que debe ser resuelto. Para ello es vital la independencia de los medios de comunicación. El incremento de las penas es una solución cuando son extremadamente bajas, pero tal vez más importante que ello es la clarificación de las mismas, cuando éstas son ambiguas o cuando se prestan para la discrecionalidad de los jueces.

Es indudable que el país ha ensayado las herramientas comunes de estas recomendaciones de los organismos internacionales, las cuales van desde el registro de los activos que poseen los funcionarios públicos, hasta la legislación contra el lavado de dólares. También es indudable que la percepción que existe en el país es que la corrupción es desenfrenada y que adquiere cada vez más las características de *captura del Estado* (Molina, 2001: 86), situación que es evidente en procesos como el de Dragacol, Foncolpuertos, Banco del Estado o Termorio; más allá de un problema de corrupción burocrática, el Estado colombiano enfrenta problemas estructurales de captura. No es que el tema sea nuevo, sino que parece haber adquirido nuevas dimensiones que lo diferencian, tanto de las prácticas de los carteles de la droga, que claramente estaban interesados en capturar aquellas partes del Estado vitales para su negocio -como el control del espacio aéreo, del aparato judicial y del órgano legislativo-, como de otras presumiblemente inocentes, ya que en teoría no se hacían con ánimo de lucro, como es la de obtener protección personal y activos físicos de parte de los organismos de seguridad estatal, en las zonas en donde éstos no podían garantizar



la seguridad ciudadana. Cabe preguntarse qué tan extensa está siendo la práctica de capturar áreas específicas del Estado para el interés privado. De acuerdo con Hellman, citado por Molina, existen diferencias entre la captura del Estado por parte de la influencia que tradicionalmente tienen los poderosos sobre él mismo y la corrupción administrativa. La evidencia empírica que presentan sobre la captura del Estado por parte de entidades privadas, indica que en estos países las compañías privadas han logrado establecer reglas del juego ventajosas para sus intereses, a un costo social considerable. Ello permite que los funcionarios públicos y los políticos vendan privadamente las posibilidades de generación de rentas y los bienes públicos escasos a los empresarios dispuestos a pagar por ellos.

Igualmente, la mayoría de las soluciones propuestas tiene el inconveniente de circunscribirse a mejorar la calidad y el cumplimiento de las leyes. No es que ello no sea necesario, pero claramente es insuficiente. El punto es que cuando la ley no rinde los frutos esperados, hay que pensar en que existen otros elementos predominantes, como bien lo ha enseñado Douglas North (1991), con su caracterización de las reglas formales e informales, siendo las segundas aquellas derivadas culturalmente e instituidas por la misma sociedad. Es por ello que en determinados contextos es imposible que la penalización legal resuelva el problema. En el caso colombiano el argumento tiene sentido y ciertamente cualquier solución debe llevar a enmendar los comportamientos institucionalizados por años de convivencia con el narcotráfico, la guerrilla y toda clase de grupos que le disputan el monopolio de la Ley al Estado. El colombiano enfrenta estándares múltiples, que van desde tener que escoger, ante las amenazas de los narcotraficantes, entre colaborar o morir, o en el caso de la relación con la guerrilla o con el grupo dominante en el área en que vive, obedecer sus órdenes, independientemente de lo que dicte la Ley. En los negocios es indudable que el código que rige es el de la supervivencia; la Ley es accesorio, como puede atestiguarlo cualquier contratista, lo que lleva a que se institucionalicen creencias, como la de que el que le roba al Estado no es ladrón, controlar las juntas de licitaciones, invitar a los amigos a hacer propuestas y distribuir en sistemas paralelos los contratos. Qué decir de las prácticas que se siguieron en los procesos de liberalización y privatización, donde el

objetivo era privatizar a toda costa, sin importar destruir el capital existente.

### Otras propuestas

Inicialmente debe resaltarse la necesidad de adoptar entonces un programa de renovación moral estableciendo códigos de conducta; organizando campañas publicitarias; alentando la reputación basada en la honestidad de las firmas; poniendo de relieve el alto costo moral de incurrir en actividades corruptas; evitando así el efecto multiplicativo de la corrupción, ya que cuando ésta adquiere un carácter sistémico, a las empresas les resulta cada vez más difícil actuar honestamente para evitar salir del mercado. Esta medida evita al mismo tiempo que las instituciones sanas se contagien. Buen apoyo a esta idea son los pactos de integridad, propuestos por Transparencia Internacional. La propuesta consiste en el establecimiento de un acuerdo entre el gobierno -que propone un contrato público- y las compañías que licitan. El gobierno asegura la transparencia en la designación de las condiciones y el proceso de adjudicación, así como la seguridad de que los burócratas que manejan el proceso no estarán tratando de sacar partido de la situación. Las compañías prometen no ofrecer comisiones y que denunciarán a los empleados que traten de extorsionarlos a ellos o a sus competidores. La idea es que todas las compañías tengan la seguridad de que sus competidores no estarán tomando ventajas y que, en consecuencia, se reduzcan los costos derivados de las prácticas corruptas. De esta manera, los incentivos a llevar a cabo prácticas corruptas se reducen y empieza a crearse un sistema más transparente. Parte del compromiso son las sanciones, si hay violación del acuerdo. Ellas incluyen la suspensión y pérdida del contrato, además de la responsabilidad por los daños ocasionados tanto al gobierno como a los competidores y la exclusión de la compañía en futuras licitaciones y contratos, por un período de tiempo determinado.

La acción anterior, puede ser complementada también con el establecimiento de tribunales populares (Molina, 2001:89), con participación de los diferentes sectores de la población, para determinar si un comportamiento determinado de los funcionarios públicos se considera ético o no, siendo así un recurso válido para construir una moral ciudadana. Tal recurso se consideraría para aplicarlo a aquellos casos en los cuales los funcionarios públicos actúan de



acuerdo con las leyes, pero en los que queda entre la población el sinsabor de una actuación mal intencionada. No se trata de juzgar a la luz de la Ley existente, que sin duda alguna responde a una moralidad y ética particular, sino para que contribuyan al establecimiento de principios morales que complementen la estructura legal de nuestra sociedad. El alcance que tienen estos tribunales es diferente al de los tribunales legales, ya que, por una parte, los presuntamente acusados de llevar a cabo una acción indigna no son responsables legales, pero si aceptan someterse al tribunal deben acogerse a sus decisiones.

Debe analizarse también la conveniencia de indemnizar a los licitantes clasificados y mejor colocados cuando se demuestre que la empresa ganadora del contrato ha sido seleccionada irregularmente. El pago de las indemnizaciones lo debe realizar la empresa que abre la licitación, y la empresa favorecida debe de ser sancionada privándola de participar en futuras licitaciones. En este mismo orden de ideas, se hace necesario establecer incentivos para resaltar aquellos proyectos y contratos donde se demuestre transparencia en todas las fases del proyecto (preinversión, inversión y desarrollo) y donde se observen los mejores resultados. Pero también se requiere ofrecer otros incentivos adecuados que permitan el esclarecimiento de la verdad en muchos de los casos de corrupción que afectan a la sociedad en su conjunto. Es claro que en cada caso, actualmente la verdad depende de quién la cuenta y de qué institución la investiga; por ello, es necesario considerar el ofrecimiento de inmunidad y sanciones limitadas, a cambio de la confesión pública de los actores, para saber en detalle cómo se llevan a cabo y quiénes están comprometidos en los desfalcos que se le están haciendo a la nación. Sería bien interesante que, por ejemplo, sólo a cambio de la *muerte política* de los responsables, se les ofrezca inmunidad en cuanto a los problemas penales que enfrentan los individuos comprometidos. Se arreglaría que la devolución del dinero comprometido fuese suficiente para no tener un problema penal, se trata de que los involucrados le cuenten al país cómo llevaron a cabo los ilícitos y que se pueda conocer quiénes son los responsables. De esta manera se podrían dilucidar las impresionantes relaciones que se tejen en cada caso, y no como hasta ahora, que se desconoce la conexión política, al tiempo que un puñado de funcionarios medios es ejemplarmente penalizado y criminalizado por

recibir órdenes.

Es necesario retomar también la experiencia de la lucha contra otros grupos delincuenciales. Así por ejemplo, se deben crear disposiciones legales para el decomiso de fondos y bienes provenientes de prácticas corruptas, como se ha dado a los bienes adquiridos como producto de las actividades ilícitas del narcotráfico. Se debe avanzar también en infiltrar las redes de corrupción para desestimarlas, divulgando información que el sistema corrupto prefiere mantener oculta; documentando y divulgando los consumos de casas, automóviles y artículos de lujo de los funcionarios públicos, todo esto a través de agentes secretos debidamente entrenados para que creen ambientes de desconfianza entre los corruptos.

El papel de la sociedad civil es también decisivo. En casi todos los países se han desarrollado mecanismos de participación mediante los cuales los ciudadanos a través de instituciones propias ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre aspectos muy variados de las actividades públicas. En esta nueva concepción de las responsabilidades de los ciudadanos se incluye también el control de la corrupción. Las organizaciones ciudadanas pueden ser una herramienta poderosa para supervisar y atender los intereses públicos, es decir, los intereses comunes de la sociedad en general y no los de grupos que tradicionalmente ejercen influencias, especialmente sobre la base del poder económico. El desarrollo tecnológico, a través de la facilitación y mejoramiento de las comunicaciones en ambientes interconectados permite que los ciudadanos comunes y sus instituciones libres puedan vincularse, intercambiar información y contribuir a conocer mucho más acerca de decisiones que antes estaban totalmente ocultas o con datos escasos y contradictorios. En este sentido la sociedad civil e incluso los ciudadanos individuales cuentan en el presente con instrumentos de monitoreo que ayudan a transparentar la actividad del Estado. Seguramente en el futuro las organizaciones de la sociedad civil serán aún más activas y podrán contribuir a mejorar la calidad ética de las acciones de Gobierno y de los privados en su dimensión pública. A su vez las instituciones financieras multilaterales deberán acentuar su trabajo en apoyo a esas organizaciones ya que ellas pueden ser aliadas invalorable en el trabajo de asegurar que el apoyo a los países en formas de préstamos o cooperación técnica y donaciones se ejecuten con honestidad y eficiencia.

Finalmente, dado que la corrupción trasciende las fronteras nacionales, se deben implementar tratados internacionales que prohíban y sancionen la corrupción internacionalmente, fortaleciendo el no pago de sobornos, asistiendo técnicamente a los países víctimas de este flagelo a través de instrumentos crediticios, y a la vez, condicionando los préstamos y ayudas por parte de países desarrollados si los objetivos y las fases de los proyectos están relacionados con la corrupción.

## Referencias

- ARGANDOÑA, Antonio(2000). Sobre la corrupción. IESE. Universidad de Navarra.
- ARBELÁEZ, Omaira. (2000). Una década de corrupción. El Colombiano. Medellín, 15 de abril.
- AYALA, Espino José. (1999). Instituciones y economía: una introducción al Neoinstitucionalismo económico. México : fondo de cultura económica.
- BEJARANO, Jesús Antonio. (1996). Estrategias contra la corrupción. En: descentralización y corrupción, Fescol, Bogotá.
- BADEL, Martha. (1999) Costos de la Corrupción en Colombia. Archivos de Macroeconomía (111), Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá,
- BANCO MUNDIAL. (2002). Estudio de corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad. Bogotá: fundación transparencia.
- CEPEDA, Fernando. (1994) La Corrupción administrativa en Colombia: Diagnósticos y recomendaciones para combatirla. Tercer Mundo Editores.
- COASE, Ronald (1937). La naturaleza de la firma. En: *Economica*, Vol. 4, pp. 386 – 405.
- CONFECAMARAS. (2002). Encuesta de percepción empresarial sobre corrupción en la contratación con el estado. Bogotá: Confecamaras.
- CORTINA, Adela y CONILL, Jesús. (1998). Democracia participativa y sociedad civil: una ética empresarial. Bogotá : Fundación social.
- CORTINA, Adela. (1998). Hasta un pueblo de demonio: ética pública y sociedad. Santafé de Bogotá: Taurus.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2002). Documento CONPES 3186.
- ESAP. (1993). Estatuto general de contratación de la administración pública. (Ley 80 de 1993). Bogotá: ESAP publicaciones.
- GÓMEZ, Hernando. (1993). La corrupción en Colombia una perspectiva política y gerencial. En: Estado moderno, Vol. 1, N°. 4, octubre, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.
- GÓMEZ, Karol y GALLÓN, Santiago. (2000). El fenómeno de la corrupción y su influencia en la economía colombiana entre 1960 y 1999. Medellín, Universidad de Antioquia.
- HUTHER, Jeff y ANWAR Shah. (2000) Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation. Mimeo, Banco Mundial.
- KLITGARD, Robert. (1994). Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo. Buenos Aires. Editorial Sudamérica.
- LEFF, Nathaniel. (1964). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavior al Scientist*.
- MURPHY, Kevin M. (1993). Why is Rent-Seeking so Costly to Growth?. *American Economic Review*.
- MARTÍNEZ, Carlos E. (2002). Neoinstitucionalismo y teoría de gestión. En: Innovar N° 19. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.
- MAURO, Paolo. (1995) Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* 110 (3)
- Rose Ackerman, Susan. (1975) The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics* (4).
- MOLINA, Pablo. Soluciones poco convencionales para la corrupción, en: Economía Colombiana, No 283. Bogotá: Contraloría General de la República.
- NORTH, D. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economics Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ROSEACKERMAN, Susan. (1975). The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics*, (4).
- \_\_\_\_\_. (1997). Corruption and Development. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Edited by Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz, The World Bank, Washington; D.C.
- Transparencia Colombia. (2003). Corresponsabilidad del sector empresarial y de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. [www.transparenciacolombia.org](http://www.transparenciacolombia.org)
- Transparency International Índice de Percepciones de Corrupción 2003. Londres Octubre, 2003. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- VILLAMIZAR, Juan Carlos. (2001). Poder político, legitimidad y corrupción. En: Economía colombiana y coyuntura política. N° 282. Bogotá, Contraloría General de la República.
- WIESNER DURÁN, Eduardo. (1998). La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- WILLIAMSON, O. 1983. "Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications", *The Free Press*, original: 1975, Nueva York.
- WILLIAMSON, O. 1985. "The Economic Institution of Capitalism". *The Free Press*, Nueva York.
- WILLIAMSON, O. 1990. "Transaction Cost Economics", Schmalensee, R. y Willig, R.D., editores, *Handbook of Industrial Organization I*, Elsevier Science Publisher, Amsterdam.