

La corrupción y los costos de transacción

-Una mirada desde la contratación estatal colombiana-

*Edgar Martínez**

*Juan Manuel Ramírez***

* Profesor Universidad del Tolima. Administrador público, egresado de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-. Especialista en Administración pública -ESAP-. Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional de la Universidad Católica. Magíster en Administración en la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como funcionario público en diferentes posiciones directivas, consultor organizacional y docente en diferentes instituciones universitarias del país. Actualmente se desempeña como profesor asistente en la ESAP.

** Profesor Universidad Nacional. Administrador de Empresas, egresado de la Universidad del Tolima. Especialista en Análisis y Administración Financiera de la Universidad Católica de Colombia. Candidato a Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Consultor en finanzas públicas y privadas. Actualmente se desempeña como profesor temporal en la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y como catedrático en la Universidad del Tolima.

Los dos autores son autores del libro "Fundamentos de Administración Pública -del Estado Organización al Estado en Acción-"

Recibido: Jun. 7 - 2004

Aceptado: Oct. 17 - 2004

Este trabajo pretende mostrar como el fenómeno de la corrupción distorsiona los precios de los bienes y servicios demandados y ofrecidos por el Estado, arrojando consecuencias desfavorables en el funcionamiento económico de un país; además se hace un acercamiento desde el pensamiento neoinstitucional con el fin de incorporar dicho fenómeno como un costo de transacción en los procesos de contratación ex ante y ex post. Para tal fin, se inicia con una presentación de la teoría neoinstitucional la cual incorpora las instituciones al considerar que estas afectan el intercambio y las decisiones económicas de los agentes; seguidamente, se analiza la incidencia de la corrupción desde la visión económica en donde se permite conocer posiciones contrarias, por un lado los que sostienen que dicho fenómeno beneficia la actividad económica, y, quienes consideran que este distorsiona dicho funcionamiento; basándonos en este último planteamiento, se presenta la incidencia de la corrupción en la contratación estatal colombiana, haciendo mención además a las recomendaciones para minimizar las consecuencias económicas, financieras, fiscales, de equidad y distribución de ingresos, y legales que ocasiona dicho costo de transacción.

1. La perspectiva neoinstitucional

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. Diversos autores han abordado algunos de estos temas, concentrándose principalmente en los costos de transacción entre agentes económicos sin distinguir las particularidades que surgen en la contratación¹ entre el Estado² y los particulares, especificidades que no sólo se reducen a los mayores costos de transacción derivados de las exigencias legales que supone la celebración, perfeccionamiento, ejecución, supervisión y sanciones contractuales, sino que adicionalmente se enmarcan dentro de una desnaturalización de la función política a través de fenómenos como el clientelismo y la corrupción, los que representan unos costos adicionales de transacción.

El Neoinstitucionalismo es una corriente económica que tiene sus orí-

¹ Proceso a través del cual se da un acuerdo de voluntades entre un contratista y un contratante para realización de un determinado objeto.

² Dentro de este ensayo se asume el Estado como el conjunto de instituciones jurídico políticas capaces de contraer derechos y obligaciones (personal moral)

genes en el institucionalismo norteamericano, aunque autores como Morales(1997), consideran como fuente mas remota la obra del sociólogo alemán Max Weber quien estudio las relaciones entre la economía, las instituciones y los valores. En igual perspectiva coincide la obra de Veblen, quien afirma que el comportamiento económico de los agentes y el intercambio son afectados por los valores, las tradiciones y las leyes. (Morales, 1997:74).

Esta corriente, se constituye entonces en una reacción frente al modelo neoclásico que excluye las instituciones esgrimiendo que ellas son variables exógenas que no afectan el intercambio ni las decisiones económicas de los agentes, por ello no contempla en el intercambio la institución principal, el mercado, ni incluye la incidencia de las reglas, normas, leyes, costumbres y valores. En el mercado se realizan las transacciones sin necesidad de instituciones, contratos, derechos de propiedad e información. Es una visión neta y estrictamente economicista y por tanto construye un modelo reduccionista de la realidad que no deja espacio para incorporar el papel de las instituciones y sus costos.

Este enfoque económico, se ha estructurado a partir de los trabajos de diferentes autores como Coase, Willia-

mson, Stiglitz, North, Olson, Stigler, que han estudiado temas como la teoría de la regulación, teoría de los costos de transacción, normas, leyes, derechos de propiedad, teoría de la información, fallas del mercado, teoría de la acción colectiva, incertidumbre, organización y papel del Estado y políticas públicas. Dichos autores al abordar estos temas tratan de solucionar las deficiencias del enfoque neoclásico. Así, Akerlof desarrolla el enfoque de la información; Williamson, Alchian y Demset estudian los problemas de la organización y de los derechos de propiedad; Olson, la acción colectiva (decisiones individuales con consecuencias de tipo colectivo); Stiglitz, la economía de la información a través de los mercados; y North conjuga en su trabajo el análisis histórico con la evolución institucional; estudia básicamente los cambios y la diversificación en las instituciones, y su impacto en la eficiencia y la equidad. (Morales,1997:75)

Por su parte Coase en su ensayo “la naturaleza de la firma” (1937, 386-405) interrogó sobre los límites de la empresa³ y la jerarquía organizacional. Williamson ubica al individuo y al intercambio en un ambiente institucional (reglas y políticas que definen la base para la producción, el intercambio y la distribución) y de una estruc-

³ Es una organización económica encargada de la producción de bienes y/o prestación servicios, orientados a la satisfacción de necesidades. Para los institucionalistas la empresa es el resultado de los costos imputables a la determinación de los precios de mercado.

tura de gobierno definida; exploró tanto los límites de los mercados y las organizaciones como los arreglos para conducir la actividad económica. Su marco de análisis establece que las transacciones ocurren en donde economícen mejor los costos impuestos por la racionalidad limitada y el oportunismo, sobre la base de la eficiencia. (Montoya, 2003: 92-93).

El neoinstitucionalismo considera entonces dos tipos de transacciones: las de bienes y servicios, y las institucionales. Las transacciones se adelantan en una estructura institucional bajo ciertas condiciones económicas. Aquí, todas las variables mencionadas son endógenas, los costos de transacción son positivos, existen fricciones en el intercambio y pugnas redistributivas y son necesarios los mecanismos de coordinación económica (información, derechos de propiedad, etcétera). Los agentes tienen un comportamiento oportunista (*free rider*) con el que intentan mejorar su posición quedándose con los beneficios de las transacciones sin pagar sus costos (Morales:1997:79).

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 tran-

sacción incluye los términos de intercambio cuando dos o más partes están haciendo negocios, así como también los costos de asegurar que las partes cumplan el contrato". (Ayala, 1999:184).

Así las cosas, los costos de transacción surgen, en primer lugar, "...de la transferencia de derechos de propiedad en cualquiera de sus modalidades". La segunda fuente más importante ligada a estos costos "...son los problemas de información en cualquiera de sus modalidades: información incompleta, información asimétrica, aversión al riesgo, daño moral y selección adversa". En tercer lugar, los costos de transacción son resultado de "...cambios en los términos de intercambio especificados en las instituciones, por ejemplo, cambio en las negociaciones, los contratos, los derechos de propiedad y del sistema legal existente, porque estos cambios implican renegociar, recontratar, y aceptar el nuevo ordenamiento legal." (Ayala, 1999:187).

Además, 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.

Aunque los neoinstitucionalistas no consideran la incidencia de un fenómeno como el de la corrupción en los costos de transacción, si se puede, acudiendo al modelo Principal-Agente-Cliente, explicar algunas causas de la misma. 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 deshonesta 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.

Existe información imperfecta sobre los actos del agente en su relación con el cliente.

Se presenta entonces 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. Si la utilidad esperada por ser corrupto es mayor que la utilidad por no serlo, entonces el agente aceptará el soborno.

2. La corrupción y sus enfoques

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 ilícitamente pone sus intereses personales por encima de los intereses generales que esta 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 pú-*

blicos y privados y distorsiona las políticas públicas.” (Bejarano, 1996:84)

“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 falsa, pero al parecer raramente superable” (Cortina, 1998:163).

Es por ello, que a la hora de abordar el estudio de la corrupción es importante hacerlo desde diferentes perspectivas del conocimiento, con el fin de explicar todas las relaciones que caracterizan dicho fenómeno; una de esas visiones es la económica la cual nos permite conocer dicho impacto en la asignación de los recursos y en las demás variables económicas.

Dentro del pensamiento económico se puede plantear dos posiciones frente a dicho fenómeno; en primera medida, quienes sostienen que dicho fenómeno beneficia la actividad económica, ya que permite la asignación de los recursos con el fin de lograr la eficiencia dentro de la economía (Leff, 1964), siendo de esta manera la grasa que mantiene el funcionamiento económico; y en segunda medida quienes consideran que este distorsiona dicho funcionamiento. 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).

La teoría económica, poco a poco se fue abriendo paso la idea de que los gobernantes y burócratas no son distintos de los demás agentes económicos 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 descubrien-

do 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).

De esta manera Huther y Shah (2000) han postulado que un individuo actuando en su propio interés será corrupto sí:

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

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

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 luego, para la sociedad, y también para el in-

dividuo. “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), análisis que es abordado desde la perspectiva de la ética.

3. 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. 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 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 incurrir 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.

4. 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 período 1992-1996 fue de 16%, con un valor máximo de 20% en 1996. Esta parti-

cipación 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 período 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 re-

ferencia, 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 excepcionalidades 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 (TI LAC) 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).

5. 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 intermediadas 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 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.

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 Confecamaras (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 Omaira Arbeláez (2000), la contratación administrativa se prestó para el robo de \$1.650 millones en 1997 mediante malas negociaciones que se presentaron en Invías, Foncolpuertos, la Caja Agraria y la 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 corrientes año 2000)
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
Total	8.098.073.000.000

Fuente: Arbeláez, Omaira (2000) *Una década de corrupción. El Colombiano. Medellín, 15 de abril.*

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 com-

posición 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.

6. Avance normativo

Han sido varios los intentos por buscar a nivel legal corregir estas prácticas que contrarían la ética pública y que además distorsionan considerablemente los precios de los bienes y/o servicios demandados y ofrecidos por el Estado. Por esta razón la evolución de la normatividad jurídica de los contratos de la administración ha discurredo por varias etapas claramente identificadas, que habrían surgido de manera paralela al reconocimiento de su importancia para la realización de los fines del Estado.

En efecto, durante mucho tiempo los contratos estatales estuvieron íntegramente sometidos al derecho privado en la medida en que se los consideró dentro de aquella categoría que la doctrina en su momento denominó “actos de gestión”, en los cuales supuestamente el Estado se colocaba en igualdad de posición jurídica frente a

los particulares, despojados del imperium propio de su naturaleza.

A través de diferentes disposiciones legales se fueron incorporando cláusulas que concedían ciertas prerrogativas al Estado en la actividad contractual, como es el caso de la caducidad administrativa de los contratos. Igualmente, en otras disposiciones, se estableció la exigencia de la licitación para determinados contratos, introduciendo así criterios orientados a garantizar el interés general vinculados a dicha actividad, lo mismo que la transparencia en los procesos de formación, ejecución y control contractual.

Posteriormente, y teniendo como fundamento la doctrina del servicio público francés, se propició un cambio fundamental en torno a los contratos estatales y se impuso desde entonces la idea de un nuevo ordenamiento que otorgara a la justicia administrativa competencia para conocer de las controversias sobre contratos estatales y a la ordinaria, la relacionada con los demás contratos. Por influencia entonces de esta doctrina, se fue instalando en el sistema jurídico la distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado de la administración, distinguiendo a los primeros de los segundos por la cláusula de caducidad.

En el curso de esta evolución normativa, se fue consolidando en nuestro ordenamiento la teoría de la dualidad de los contratos del Estado, cuyo significado y alcance encontró en la Ley 19 de 1982 y en el Decreto Ley

222 de 1983, su más acabada expresión legislativa. Al decir del Gobierno con este nuevo estatuto se buscaba: “...imprimir agilidad, eficiencia y moralidad a la actividad contractual del Estado” (ESAP,1993:18). Inmediatamente después de expedido el Decreto 222 de 1983, se empezaron a plantear críticas y observaciones sobre su necesidad de reforma, atribuyéndole efectos negativos sobre la moralidad en la gestión pública al incurrir en un excesivo reglamentarismo, en la desnaturalización del contrato, y en múltiples instancias de control y revisión, que en buena medida contribuyeron a generar procesos de corrupción en las diferentes etapas de la contratación estatal, incurriendo en costos adicionales para la administración.

El exceso de controles, revisiones y autorizaciones, fueron factores que produjeron graves consecuencias sobre la eficiencia y sobre la eficacia de la gestión pública en este campo. “*Lo primero en cuanto han implicado una significativa elevación de los costos afectando las previsiones presupuestales y la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato. Lo segundo, en virtud de que tales controles y requisitos han terminado por interferir notoriamente el cumplimiento de los fines y objetivos propios de las entidades contratantes. Adicionalmente, debe señalarse que su aplicación ha afectado la transparencia, la responsabilidad y la moralidad de los procesos de contratación pública*” (ESAP,1993:22).

Igualmente, como ya se ha indicado, el citado estatuto se apoya en la concepción del contrato administrativo como categoría esencialmente distinta del contrato de derecho privado, dándose lo que algunos autores denominaron como la desnaturalización de la figura del contrato, generándose diversos inconvenientes, por ejemplo, *“...como el estatuto no previó el pago de interés, estos no se estipulaban ni mucho menos se reconocían y, sin embargo, posteriormente la administración debía someterse a las condenas judiciales que imponían el pago de los mismos”* (ESAP,1993:23).

Como ya se indicó, estas circunstancias condujeron a la necesidad de modificar el decreto 222 de 1983, buscando imprimir nuevos elementos normativos para la eficacia, la agilidad y la transparencia en la gestión contractual. Nuevos imperativos le dieron un renovado impulso a ese propósito, particularmente a raíz de la expedición de la Constitución de 1991, que impone nuevos conceptos sobre el papel del Estado, de los particulares y de la gestión pública. Por otra parte, el modelo económico de apertura e internacionalización impone a las entidades el reto de una mayor eficiencia en los procesos administrativos para mantener condiciones de competitividad como exigencia de permanencia en el mercado. Dentro de este contexto es que aparece el actual estatuto general de contratación de la administración pública (Ley 80 de 1993).

En 1993, durante el Gobierno de César Gaviria, se promulgó este nuevo Estatuto que contiene diferentes principios y deberes en el proceso contractual. La expedición de este Estatuto obedeció a la necesidad de superar los vacíos presentes en el Decreto 222 de 1983, pudiendo aclarar conceptos jurídicos que no estaban expresados en la reglamentación anterior y que dificultaban su aplicación.

En 1995, durante la Administración de Ernesto Samper, se adelantaron diferentes iniciativas para combatir la corrupción como el Decreto 250 de 1995 que reglamenta el Plan Transparencia “Para Volver a Creer”. Adicionalmente, se expidió el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), que contempló la creación del Diario Único de Contratación (Art. 59), que debía incluir la publicación de información como contratante, objeto, valor, y plazo de los contratos que celebren las entidades públicas.

En el Gobierno Pastrana, a través de la Directiva Presidencial 04 de 1998, se elaboró un diagnóstico acerca de los problemas identificados en los contratos de fiducia pública y se crearon mecanismos para superarlos. Más adelante, con el fin de controlar y sancionar los actos corruptos y establecer mecanismos de control en los procesos de contratación se recomendó a todas las entidades del Estado utilizar herramientas preventivas como los Pactos de Integridad y acudir y auspiciar las veedurías ciudadanas. Adicionalmente, en Julio de 2000 me-

dante la Ley 598 se creó el Sistema de Contratación Estatal (SICE) y el Registro Único de Precios de Referencia (RUPR) a cargo de la Contraloría General de la República.

El gobierno actual del Presidente Álvaro Uribe, en el marco del programa de lucha contra la corrupción, tiene como uno de sus proyectos prioritarios mejorar la normatividad relacionada con contratación respecto a los vacíos que ésta presenta. La Directiva Presidencial No. 12 de 2002 estableció los lineamientos, criterios, medidas y acciones de corto y mediano plazo para garantizar la transparencia en los procesos contractuales. Estos lineamientos se ven reflejados en la expedición del Decreto 2170 de 2002, en el que se proponen mecanismos tales como veedurías ciudadanas para que intervengan en todas las etapas del proceso contractual; este Decreto está encaminado principalmente a proporcionar un mayor acceso a la información, permitiendo que en el proceso haya mayor transparencia y selección objetiva. El Decreto 2170 también establece la obligación de efectuar una publicación de los términos de referencia preliminares para los procesos de contratación, con antelación a la iniciación formal del proceso.

Actualmente existe otra iniciativa cuyo objetivo principal es corregir algunas falencias de la Ley 80 de 1993 que han sido observadas a lo largo de sus diez años de vigencia, tales como: (i) sus múltiples reglamentaciones excepcionales; (ii) las prácticas de contrata-

ción no sujetas a la Ley 80 a través de agencias de organismos multilaterales y/o de cooperativas, y aún de convenios interadministrativos; (iii) la falta de verificación de la información y la calificación suministradas por los proponentes al inscribirse en el Registro Único de Proponentes (RUP) y (iv) la falta de centralización en la definición de políticas de contratación pública.

Adicionalmente es importante mencionar que, como continuación de la Directiva Presidencial 12 de 2002 y del Decreto 2170 de 2002, se inició el funcionamiento del Portal Único de Contratación (PUC), su propósito es mostrar en un solo sitio la contratación que con recursos públicos hacen la Nación, los departamentos y los municipios.

Al revisar las diferentes medidas y lineamientos de los últimos gobiernos, se hace evidente el esfuerzo reiterado por superar los vacíos presentes en la legislación, la falta de control y la ineficiencia generada por la complejidad del proceso contractual sin que los resultados sean los más afortunados.

7. Conclusiones

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 de-

penden 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, el Banco del Estado o Termorío; 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 teo-

ría 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 ordenes, 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 accesoria, 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 practicas que se siguieron en los procesos de liberalización y privatización, donde el objetivo era privatizar a toda costa, sin importar destruir el capital existente.

Referencias bibliográficas

- 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 U., 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 Buendía, 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.
- Martínez Fajardo, 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 Valderrama, Pablo. (2001) Soluciones poco convencionales para la corrupción. En: Economía Colombiana, No 283. Bogotá: Contraloría General de la República
- Murphy, Kevin M. (1993). Why is Rent-Seeking so Costly to Growth? *American Economic Review*.
- North, D. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economics Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rose Ackerman, Susan. (1975). The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics*, (4).
- Transparencia Colombia. (2003) Corresponsabilidad del sector empresarial y de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. www.transparenciacolombia.org
- Transparency International Índice de Percepciones de Corrupción 2003. Londres Octubre, 2003. www.transparency.org
- Wiesner Durán, Eduardo. (1998). La efectividad de las políticas públi-

cas 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.

REFORMA DEL ESTADO BRASILEÑO Y ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES: DE LA TECNOBUROCRACIA A LA TECNOGERENCIA

Marcos Barros

RESUMEN

El proceso de reforma del Estado brasileño en los años 90 trajo, en su discurso de eficiencia gerencial, una nueva visión de la actuación del estado a través de sus políticas sociales. Esta nueva visión refuerza el poder político de un nuevo actor, las organizaciones no-gubernamentales a través del Tercer Sector, que asumen el papel anteriormente ligado a las políticas públicas. El otro lado de la moneda, sin embargo, aparece con la exigencia creciente del profesionalismo de las organizaciones tradicionales de trabajo social, anteriormente dominantes en la esfera de la acción social, en la esfera de esta transformación de la lógica de las políticas sociales. En este sentido, la legislación sobre Organizaciones Sociales y OSCIPs son dos intentos del gobierno brasileño de hacer publicidad y racionalizar el trabajo social. En este artículo nosotros investigaremos la fuerza de este discurso gerencialista estatal y su impacto sobre la organización del trabajo social en el contexto de la reforma del Estado brasileño. Nosotros proponemos que la búsqueda del profesionalismo impactó profundamente la naturaleza de estas organizaciones y descaracterizó la esencia de su trabajo, provocando, entre otros factores, la aparición de una nueva tecnogerencia dominante.

PALABRAS CLAVE: Gerencialismo, “New Public Management”, Brasil, reforma del Estado, Tercer Sector

RESUMO

O processo de reforma do Estado brasileiro nos anos 90 trouxe, no seu discurso de eficiência gerencial, uma nova visão da atuação do estado através de suas políticas sociais. Esta nova visão reforça o poder político de um novo ator, as organizações não-governamentais através do Terceiro Setor, que assumem o papel anteriormente ligado as políticas públicas. O outro lado da medalha, no entanto, aparece com a exigência crescente de profissionalização das tradicionais organizações de trabalho social, outrora dominantes na esfera da ação social, na esteira desta transformação da lógica das políticas sociais. Neste sentido, a legislação sobre Organizações Sociais e OSCIPs são duas tentativas do governo brasileiro de publicizar e racionalizar o trabalho social. Neste artigo, nós investigaremos a força deste discurso gerencialista estatal e seu impacto sobre a organização de trabalho social no contexto da reforma do Estado brasileiro. Nós propomos que a busca da profissionalização impactou profundamente a natureza destas organizações e descaracterizou a essência de seu trabalho, provocando, entre outros fatores, o aparecimento de uma nova tecnogerência dominante.

ABSTRACT

*The process of reform of the Brazilian State in the years 90's brought, in its speech of managerial efficiency, a new vision of the performance of the state through its social policies. This new vision reinforces the political power of a new actor, the not-governmental organizations through the **Third Sector**, that they previously assume the role related to the public policies. The other side of the currency, nevertheless, it appears with the increasing exigency of the professionalism of the traditional organizations of social work, previously dominant in the sphere of the social action, in the mat of this transformation of the logic of the social policies.*

In this sense, the legislation on Social Organizations and OSCIPs they are two attempts of the Brazilian government to make publicity and torationalize the social work. In this article we will investigate the force of this stategerencialista speech and its impact on the organization of the socialwork in the context of the reform of the Brazilian State. We propose that the search of the professionalism deeply hit thenature of these organizations and descharacterizó the essence of itswork, causing, among other factors, the appearance of a new dominant techno management

KEY WORDS: State Reform, Managerialism, "New Public Management", Brazil, Third Sector

LA CORRUPCIÓN Y LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN
- UNA MIRADA DESDE LA CONTRATACIÓN ESTATAL
COLOMBIANA

Edgar Martínez y Juan Manuel Ramírez

RESUMEN

A partir de la formulación neoinstitucional, se analiza la incidencia del fenómeno de la corrupción dentro del proceso de contratación estatal. Inicialmente se hace referencia al Neoinstitucionalismo que a través de los costos de transacción y la teoría de la agencia, ofrece un marco orientador de la discusión; seguidamente se aborda el fenómeno de la corrupción y sus causas; luego se analiza la relación entre corrupción y contratación estatal y, finalmente, se presentan unas recomendaciones.

PALABRAS CLAVE: Neoinstitucionalismo, Costos de transacción, Corrupción, Contratación Estatal

ABSTRACT:

From the neoinstitutional formulation, the incidence of the phenomenon of the corruption within the process of state hiring is analyzed. Initially reference to the Neoinstitutionalism is made that through the costs of transaction and the theory of the agency, it offers an orientation frame of the discussion; next one approaches the phenomenon of the corruption and its causes; soon the relation between corruption and state hiring is analyzed and, finally, recommendations appear.

KEY WORDS: Neoinstitutionalism, Costs of transaction, Corruption, State Hiring

ACTEURS, SCÉNARIOS ET DISCOURS: LA MOBILISATION EN RÉSEAUX DE LA BIODIVERSITÉ

Catalina Toro Pérez

RESUMEN

La « biodiversidad » no expresa solamente la variabilidad de especies, organismos y estructuras moleculares en diferente nivel y complejidad o bien la gran diversidad de culturas, etnias y prácticas sociales vernaculares. La biodiversidad es ante todo una construcción de sentido que revela una representación institucional de la idea de una sociedad planetaria reconstruida a partir de una forma de determinación biológica. Es la expresión de un sistema de intervención global excluyente, construida por las sociedades del Norte para las sociedades del sur en el contexto global de la ciencia, la cultura y el comercio.

Es una visión de mundo que se manifiesta como el nuevo Contrato Social del Planeta, donde aparecen tiempos y espacios ancestrales y milenaristas en la puesta en escena de la Gran Negociación, en Río 92. Ella revela en particular un nuevo modo de intervención global de la llamada “sociedad en red” en un nuevo universo de sentido de las políticas públicas: la gobernabilidad sin gobierno.

La expresión de « gobernabilidad global », que pertenece al lenguaje de la mundialización asocia entre los grupos que constituyen la Política Pública no solo a los gobiernos nacionales o a las instituciones supranacionales, también incluye a las corporaciones tales como empresas y centros de investigación privados. Las nuevas redes de individuos comprendidos

a la escala internacional, también constituyen una expresión de poder y de redistribución de recursos simbólicos y materiales. Queremos presentar la historia de esta « sociedad en red » ambientalista del primer mundo, y su rol de mediador y traductor de los referentes de seguridad global y de identidad asociados a la biodiversidad en las sociedades llamadas del sur. Pero, ella no es necesariamente una nueva sociedad fuera de toda soberanía: por el contrario ella es funcional a los intereses económicos que soportan los centros de poder hegemónicos. Estamos convencidos que la capacidad de los Estados Unidos y sus aliados para combinar a la vez, su poder particular con una teoría general de la coordinación global, expresa la matriz de su propia historia social. (Panitch, 2004) La sociedad en red es coherente con esta teoría general de coordinación.

Con el argumento de la necesidad de la protección de la biodiversidad a través de la experimentación y el comercio de los organismos vivos para resolver los problemas del hambre de los pobres, se permite el libre acceso y apropiación del patrimonio natural y cultural de las sociedades del sur. La historia responderá a los escépticos. Pero la ciencia debe continuar. A nombre de la ciencia y la técnica, el nuevo Dios, se refuerza la dominación cultural de los expertos como la expresión de una sociedad tecnificada con una política científizada que impone y opone la tecnocracia en reemplazo de la democracia. (Habermas 1973)

PALABRAS CLAVE: Biodiversidad, Política Pública, Gobernabilidad Global, Ambientalismo, Tecnocracia

ABSTRACT

The “biodiversity” does not express only the variability of species, molecular organisms and structures in different level and complexity or the great diversity from cultures, social ethnic groups and practices vernaculars. The biodiversity is first of all a construction of sense that reveals an institutional representation of the idea of a reconstructed planetary society from a form of biological determination. It is the expression of a system of excluding global intervention, constructed by the societies of the North for the societies of the south in the global context of science, the culture and the commerce. It is a world vision that is pronounced like the new Social Contract of the Planet, where they appear ancestral and milenaristas times and spaces in the putting in scene of the Great Negotiation, in River 92. It reveals in individual a new way of global intervention of the call “society in network” in a new universe of sense of the public policies: the governability without government. The expression of “global governability”, that it belongs to the language of the mundialización associates between the groups that constitute the Policy Publishes non single to the national governments or the supranational institutions, also it includes to the corporations such as companies and private research centers. The new networks of individuals included/understood on the inter-

national scale, also they constitute an expression of being able and pre distribution of symbolic and material resources. We want to present/display the history of this “society in environmentalist network” of the first world, and its roll of mediator and translator of the referring ones of associated global security and identity to the biodiversity in the called societies of the south. But, it is not necessarily a new society outside all sovereignty: on the contrary it is functional to the economic interests that support the centers to be able hegemonic. We are convinced that the capacity of the United States and its that combine simultaneously, its particular power with a general theory of the global coordination, it express the matrix of its own social history. (Panitch, 2004) the society in network is coherent with this general theory of coordination. With the argument of the necessity of the protection of the biodiversity through the experimentation and the commerce of the alive organisms to solve the problems of the hunger of the poor men, one allows to the free access and appropriation of the natural and cultural patrimony of the societies of the south. History will respond to the skeptics. But science must continue. To name of science and the technique, the new God, the cultural domination of the experts like the expression of a technified society is reinforced with a policy of science that imposes and opposes the technocracy in replacement of the democracy. (Habermas 1973)

KEY WORDS: Biodiversity, Public Politics, Global Governance, Technocracy, Environmentalism

"LA SUERTE NO EXISTE" ["LUCK DOES NOT EXIST"]
YOUTH, RISK AND LEISURE IN CALI, COLOMBIA

Teresita María Sevilla Peñuela

RESUMEN

Este documento es el informe académico de una investigación doctoral en Sociología sobre el riesgo voluntario que toma como objeto de estudio a la juventud, dentro de contextos de ocio y de recreación, usando un acercamiento cualitativo mediante un estudio de caso en la ciudad de Cali, Colombia. El estudio fue conducido entre octubre de 2001 y abril de 2005. El financiamiento y la ayuda académica fueron proporcionados por la Facultad de legal y de Estudios sociales y educativos de la universidad de Queen de Belfast- Irlanda, y también por su escuela de sociología y de política social. Los resultados principales se pueden resumir a lo largo de dos líneas teóricas: (1) la naturaleza, elementos y modernidad del riesgo en la vida de la juventud, especialmente en lo referente a la noción del fatalismo, y (2) la posibilidad de entender el riesgo en tanto se lo toma como herramienta positiva para socializar e incorporarse en la vida de adulto, dentro de contextos sociales específicos. En la primera línea, este estudio discute que el riesgo tiene diversos elementos constitutivos: (a) un proceso causal con los elementos del racionalismo, al dársele prioridad a la toma de decisiones y al cálculo del riesgo; (b) un gravamen del tiempo; (c) una visión negativa del riesgo; y (d) el control como eje central de la gerencia de riesgo. El estudio también identificó y buscó entretejer el riesgo con los elementos del fatalismo de clases sociales. La segunda línea analítica desarrolla

tres ideas: (1) que además de la asociación general con resultados negativos, la juventud percibe ventajas en asumir riesgos voluntarios relacionadas con (a) la mejoría de sí mismo (b) contrato emocional, (c) construcción de la familia y de la identidad socio-cultural, y (d) ganando la aprobación del grupo y un sentido de pertenecer; (2) que, mediado por la clase social y el género, arriesgue los juegos un papel central en el acortamiento o el alargamiento de la moratoria, el período de la transición entre la juventud y la edad adulta, y que este proceso está relacionado directamente con el nivel de la integración socioeconómica de la juventud; y (3) que las motivaciones, los significados y las consecuencias de asumir los riesgos tienen que ser dimensionados en el contexto social en el cual ocurren.

PALABRA CLAVES: Riesgo, Juventud, Cálculo, Políticas Sociales, Integración Social

ABSTRACT

This document is the academic report of a doctoral research in sociology on voluntary risk taking in youth, within contexts of leisure and recreation, using a qualitative approach to a case study of the city of Cali, Colombia. The study was conducted between October 2001 and April 2005. Full funding and academic support was provided by the Faculty of Legal, Social and Educational Studies of

the Queens University of Belfast and by its School of Sociology and Social Policy.

The main findings can be summarized along two theoretical lines: (1) The nature, elements and currency of risk in youth's life, in relation to the notion of fatalism, and (2) the possibility of understanding risk taking as a positive tool for socialising and entering adult life within specific social contexts. In the first line, this study argues that risk has different constitutive elements: (a) a causal process with elements of rationalism, prioritising, decision making, and risk calculation; (b) an assessment of time; (c) a negative view of risk; and (d) control as central to risk management. The study also identified and analysed the interweaving of risk with elements of fatalism of diverse kinds. The second line develops three ideas. (1) That

besides the general association with negative outcomes, youth perceive benefits in voluntary risk-taking related to (a) self-improvement, (b) emotional engagement, (c) construction of family and socio-cultural identity, and (d) gaining group approval and a sense of belonging; (2) that, mediated by social-class and gender, risk plays a central role in the shortening or elongation of moratorium, the period of transition between youth and adulthood, and that this process is directly related to the level of socio-economic integration of youth; and (3) that the motivations, meanings and consequences of risk-taking have to be dimensioned in the social context in which they take place.

KEY WORDS: Risk, Youthness, Calculation, Social Politics, Social Integration

INGOBERNABILIDAD Y DETERIORO INSTITUCIONAL - RETOS DE POLÍTICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Edgar Varela Barrios, Ernesto José Piedrahíta y Wilson Delgado Moreno

RESUMEN

Este artículo resume las principales lecciones y aprendizajes del proceso de diseño del Plan Maestro del desarrollo Regional Integral Prospectivo y Sostenible del Valle del Cauca al 2015, desarrollado durante el periodo 2002-2003. Se centra en la caracterización de los problemas que en la región generan ingobernabilidad en diferentes niveles de la vida pública, y además en la interpretación de los desajustes institucionales del Departamento. Los autores describen el marco conceptual que sirvió como eje analítico del proceso. Posteriormente, caracterizan las principales tendencias pesadas (o de larga duración) y emergentes, con sus respectivas variables e indicadores. Y con base en el citado diagnóstico evalúan las posibilidades, estrategias y contextos necesarios para recuperar la Gobernabilidad en el Departamento, en el marco de la actual situación política colombiana, con base en las relaciones de interdependencia existentes entre las distintas fuerzas sociales y políticas que coexisten en la Región.

PALABRAS CLAVE: Gobernabilidad, Institucionalismo, Legitimación, Políticas, desarrollo regional, Valle del Cauca.

ABSTRACT

This article summarizes the main lessons and learning's of the process of design of the Masterful Plan of the Regional development Integral Prospective and Supportable of the Cauca Valley to the 2015, developed during period 2002-2003. It's centered in the characterization of the problems that in the region generate un-governability in different levels from the public life, and in addition in the interpretation to the institutional misalignments of the Department. The authors describe the conceptual frame that served like analytical axis of the process. Later, they characterize the main heavy tendencies (or of long times) and emergent, with his respective variables and indicators. On the basis of the mentioned diagnosis the authors propose an evaluative process of the possibilities, strategies and contexts necessary to recover the governability in the Department, within the framework of the present Colombian political situation. Finally, they support alternatives in the existing relations of interdependence between the different social and political forces that coexist in the Region.

KEY WORDS: Governabililty, Institutions, legitimacy, Politics, Regional development, Valle del Cauca.