

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA CORRUPCIÓN EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

STÉPHANE STRAUB
TOULOUSE SCHOOL OF ECONOMICS

XI Conferencia Anual de la RICG

- 28 al 30 de Octubre de 2015, Santo Domingo, República Dominicana

ESQUEMA GENERAL DE LA PRESENTACIÓN

- Problemática de la corrupción en las contrataciones públicas
 1. Reglas vs. flexibilidad.
 2. Caso específico de América Latina.
- Evidencia empírica sobre corrupción
 1. Costos.
 2. Implicaciones.
- Tensión fundamental: necesidad de transparencia vs. uso político de las compras.
- Las compras públicas como herramienta de política industrial?
 - Teoría y evidencia.
 - El camino adelante.

PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN

- Reglas vs. flexibilidad.
 - La contrataciones mueven mucho dinero público (10 a 15% del PIB) y son unas de las áreas mas expuestas a potenciales abusos o irregularidades.
 - Por eso, puede ser ex ante eficiente imponer reglas y controles bastante rígidos que sacrifiquen un poco de eficiencia operacional a cambio de limites en la discrecionalidad de los individuos implicados en las compras.
 - El nivel adecuado en este arbitraje “reglas vs. discreción” depende del entorno, es decir de la calidad de los mecanismos de control, del desarrollo institucional, etc.

CASO ESPECIFICO DE AMÉRICA LATINA

- América latina claramente tiene una historia contrastada en cuanto a corrupción.
- Recientes escándalos:
 - Petrobras en Brasil, UNA en Paraguay, Caso Casa La Palma en México, Boudougate Argentina, Caso Martinelli Megaprojects Panamá, etc.
- Canales incluyen:
 - Colusión, carteles y bid rigging (arreglos entre subastantes), pliegos ajustados a proveedores específicos, conexiones políticas entre proveedores y compradores, abuso de procedimiento de excepción, etc.

CASO ESPECIFICO DE AMÉRICA LATINA

- Se han importado marcos legales y reglas modernas (“best practices”) para combatir eso. Incluyen (ver próxima página):
 - Competencia.
 - Transparencia.
 - Medidas preventivas y sanciones.
- Sin embargo, no siempre producen resultados, por:
 - Ineficiencia o corrupción en el poder judicial.
 - Fragilidad de las instituciones de auditoria.
 - Restricciones sobre la forma de contratar, la disponibilidad o la transmisión de información.
 - Problema de cumplimiento, por debilidad institucional, inestabilidad y oportunismo político.

Cuadro 3.2 Regímenes de compras públicas para países de América Latina y el Caribe

Pais	Ley de compras públicas	Portal electrónico de compras Públicas
Argentina	Decreto Delegado N° 1023/2001	Argentina Compra (http://www.argentinacompra.gov.ar)
Bolivia	Decreto N° 436/2000	
	Decreto Supremo No. 181 (Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios)	
Brasil	Ley 8666-93	<i>Compras Governamentais</i> (http://www.comprasgovernamentais.gov.br/)
Chile	Ley de Compras Públicas N° 19.886 de 2003	Chile Compra (http://www.chilecompra.cl/)
Colombia	Ley 80 de 1993	Colombia compra eficiente (http://www.colombiacompra.gov.co/)
Costa Rica	Ley N° 7494 (ley de contratación administrativa)	<i>Comprared</i> (https://www.hacienda.go.cr/)
Ecuador	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCIP)	Sistema Oficial de Contratación Pública (http://portal.compraspublicas.gob.ec)
El Salvador	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública	COMPRASAL (https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/)
Guatemala	Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57 - 92.	<i>GuateCompras</i> (http://www.guatecompras.gt/)
Haití	<i>Loi fixant les règles générales relatives aux Marchés Publics et aux Conventions de Concession d'Ouvrage des Services Publics</i> (2009)	<i>Commission National des Marchés Publics</i> (http://www.cnmp.gouv.ht/)
Honduras	Ley de Contratación del Estado	HondurCompras (http://www.hondurcompras.gob.hn/)
	Reglamento de Ley de Compras Eficientes y Transparentes a Través de Medios Electrónicos	
México	Ley de adquisiciones arrendamientos y servicios del sector público (LAASSP) del 2000 (última reforma en 2012)	<i>Compranet</i> (https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html)
Nicaragua	Ley No. 737. Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público.	Nicaragua Compra (http://www.nicaraguacompra.gob.ni/)
Panamá	Ley N° 22 de Contrataciones Públicas del 27 de julio de 2007.	Panamá Compra (http://www.panamacompra.gob.pa/)
Paraguay	Ley N° 3.3439	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (https://www.contrataciones.gov.py/)
Perú	Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado DS. N° 184-2008-EF	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (http://portal.osce.gob.pe)
República Dominicana	Ley N° 340-06 sobre Compras y Contrataciones con modificaciones de la Ley No. 449-06	Compras Dominicana (http://www.comprasdominicana.gov.do/)
Trinidad y Tobago	<i>Central Tenders Board Ordinance</i> (1961)	
Uruguay	Ley 9542 de 1975	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (Uruguay) (http://www.comprasestatales.gub.uy/)
Venezuela	Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas N° 5.929 de 2008	Servicio Nacional de Contrataciones (Venezuela) (http://www.snc.gob.ve/)

Fuente: elaboración propia.

EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE CORRUPCIÓN

- *Di Tella & Schargrodsky (2003)*: compradores en hospitales in Argentina sobrefacturan 15%.
- *Olken (2007)*: en rutas rurales de Indonesia, gastos “desaparecidos” reducidos de 27.7 a 19.2 pp
- *Coviello & Gagliarducci (2014)*: Italia, si alcaldes son reelegidos, hay menos ofertantes por contrato, costo mas alto, y mayor probabilidad de ganador local.
- *Hyytinen, Lundberg & Toinaven (2007)*: Suecia, contratos municipales de limpieza, no van a la oferta mas baja en 58% de los casos. Ganador va por conexiones políticas.
- *Reinikka & Svensson (2005)*: 80% de fondos para escuela rurales en Uganda desaparecían. Una mayoría de escuelas recibían 0.

- *Auriol, Straub & Flochel (2015); Straub (2014)*: Paraguay, entidades públicas que usan más excepción lo hacen con proveedores privilegiados y estos tienen ganancias encima de lo normal. Estos perdieron muchos mercados después del cambio de 2008.
- *Ferraz & Finan (2007)*: en Brasil, auditorias municipales revelan 9.5% de recursos divertidos
- *Gerardino, Litschig & Pomeranz (2015)*: Chile, riesgo de auditoria disciplina entidades, pero justo después internalizan la disminución de la probabilidad de recibir otra auditoría y adoptan modalidades de adquisición más propicias para la corrupción, como las compras directas (+20%).
- *Barbosa & Straub (2015)*: Revolving doors en compras de salud en Brasil. Utilizando 3,2 millones de contratos durante 10 años, seguimos empleados que pasan de ser oficial de compra (público) a trabajar para el proveedor (privado). Cuando ocurre, tiene un impacto sobre precios y cantidades, aunque este puede ser negativo o positivo.

IMPLICACIONES

○ Las consecuencias son varias:

- Costos estáticos: sobrecosto / cantidades reducidas, mala calidad, accidentes, etc.



- Sesgo en tipo de bienes y servicios comprados (márgenes intensivos y extensivos; algunas cosas no se compran)
- Costos dinámicos: distorsiones en el conjunto de empresas que trabajan para el estado: talentos mal utilizados, en términos de tamaño de las empresas y de los sectores en que entran.

TENSIÓN FUNDAMENTAL

- La región esta sometida a dos fuerzas aparentemente contradictorias:
 - Una voluntad de incrementar la transparencia de las contrataciones y acabar con la corrupción (ejemplo: reciente informe de la CAF, 2015: “*Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*”, capítulo 3).
 - Una voluntad política de utilizar las contrataciones como herramienta de política industrial, a nivel nacional y regional (*Reunión Regional sobre Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe en Quito, julio 2015*).
- Como hacerlas compatibles?

LAS COMPRAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA INDUSTRIAL

- Motivos a menudo mencionados: favorecer el desarrollo de determinadas categorías de empresas:
 - Pequeñas y medianas empresas.
 - Empresas nacionales.
 - Empresas lideradas por minoridades o mujeres.
 - Ciertos sectores (por ej. agropecuario), etc.
- Favorecer ciertas prácticas por parte de proveedores.
 - Utilizar ciertos insumos (materia prima local).
 - Tomar ciertos tipos de trabajadores / generar empleo.
 - Ser “sostenible” (procesos respetuosos del medio ambiente, productos orgánicos, estándares de emisiones para vehículos, etc.).

LAS COMPRAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA INDUSTRIAL

- Se hace a través de distintos mecanismos:
 - Reservar ciertos mercados.
 - Dividir los lotes.
 - Aplicar un descuento (ventaja de $x\%$) a las ofertas de dichas empresas.
 - Aplicar requerimientos para que los proveedores subcontraten con dichas empresas.
 - Obligaciones incluidas en los pliegos (criterios de calificación, cláusulas específicas).
 - Descuentos si se cumple.
 - Aplicar una combinación de competición por precio y otros criterios (“scoring”), relacionados con objetivos.

QUE DICE LA TEORIA?

- En principio, la teoría económica enseña que estas practicas son distorsivas: seria mejor comprar de la manera mas eficiente y, en paralelo, utilizar el ahorro logrado para favorecer otros objetivos.
- Esto (“un objetivo – una política”) debería ser mas barato que distorsionar las compras para lograr un objetivo dado, salvo que haya fallas de mercado.
- Además, todos estos mecanismos, por implicar discrecionalidad, se prestan a manipulaciones., y por lo tanto incrementan el riesgo de corrupción.
- Miremos la evidencia...

Y LA EVIDENCIA EMPÍRICA?

- De manera general, empresas que consiguen más contratos, crecen más.
 - Ferraz, Finan y Szerman (2015): Brazil 2004-2010, ganar un contrato mas por trimestre genera 2,2 pp mas de empleo. 93% vienen de desempleo o sector informal.
- Potenciales problemas:
 - Los métodos utilizados para favorecer ciertas empresas no las seleccionan aleatoriamente (conexiones por ej.)
 - Puede haber un efecto sobre los otros participantes, el precio pagado, la calidad, etc.
 - Puede haber un efecto sobre el grado de competencia (participación en el proceso).

EVIDENCIA EMPÍRICA

- Reservar mercados / aplicar descuentos para PMEs:
 - Athey, Coey and Levin (2013): subastas de madera (US Forest Service). Restringir entrada incrementa participación de PME pero reduce mucho eficiencia y ingresos. Política de subsidios mucho mas eficiente.
 - Nakabayashi (JPubEcon, 2013): proyectos de construcción en Japón. Proyectos más pequeños reservados. Programa implica +40% de participación de PMEs, y es neutro en termino de costos, gracias al incremento de competición.
 - Marion (JPubEcon, 2007): Rutas en California. 5% preferencia para PMEs. Resulta en un sobrecosto de 3,8%.

EVIDENCIA EMPÍRICA

- Requerimiento de subcontratación:
 - Marion (Restat, 2009): Rutas en California. Objetivo de subcontratación con empresas perteneciendo a minoridades y mujeres. Sobrecosto del 5,6%, debido al hecho que se subcontrata más para cumplir requerimientos.
- Requerimiento de otras prácticas:
 - Saussier y Vidal (2015): Ciudad de Paris, objetivos de empleo (desempleados de largo plazo, jóvenes, discapacitados). Precio aumenta de 6 a 14%, por la reducción de competencia.
- Incrementar capacidad empresarial local:
 - Chile: CODELCO, programa de Desarrollo de Proveedores de Clase Mundial en la Minería. Percibido como exitoso.

EL CAMINO ADELANTE

- De manera más general, facilitar el desarrollo de capacidades industriales y/o de innovación en el aparato productivo nacional a través de la Compra Pública es complejo, y tenemos pocos elementos de evaluación global.
- Interfiere con la problemática de la corrupción:
 - Reduciendo competencia.
 - Generando incentivos potencialmente perversos.
- Algunos programas aparecen exitosos, otros menos.
- La solución?
 - Empezar pequeño.
 - Evaluar independientemente y científicamente.
 - Extender solamente si los resultados son positivos.

CONCLUSIÓN

- En América Latina, la corrupción en compras publicas es multifacética, costosa, y aún bastante común.
- Esto implica una tensión entre necesidad de transparentar y acabar con la corrupción, y voluntad política de utilizar las contrataciones como herramienta de política industrial.
- Ciertas políticas pueden tener efectos positivos, pero solamente si el diseño es adecuado.
- Encontrar los mecanismos y la calibración adecuados depende crucialmente de las características de los mercados y del contexto económico considerado.
- Por esta razón, se debería experimentar y evaluar antes de generalizar dichas políticas.
- La investigación económica ofrece las herramientas para hacerlo.

Muchas gracias!