



FLACSO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

ANÁLISIS COMPARADO Y RESPUESTAS EN CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA PARA ENFRENTARLOS



LECCIONES PARA LA REGIÓN: CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA

Índice General

Introducción	
<i>María José Jarquín</i>	4
Compras Públicas y Big Data	10
Nota Técnica Regional Compras Públicas y BigData	
<i>Pablo Montes Mendoza</i>	12
Compras Públicas y Big Data: El Caso Mexicano	
<i>Ana Thaís Martínez y Luis Mauricio Torres</i>	33
Compras Públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre el Índice de Riesgo de Corrupción	
<i>Miguel Jorquera</i>	58
Índice de Riesgo de Corrupción en el Sistema de Compras Públicas Colombiano a partir de una metodología Desarrollada por IMCO.	
<i>María Margarita Zuleta, Santiago Ospina y Carlos Andrés Caro</i>	134
Homologación y Comparación de Compras Públicas	180
Nota Técnica Regional Homologación y Comparación de Compras Públicas	
<i>Tomás Cortés Pacheco</i>	182
Homologación de Compras Públicas en México	
<i>Rebeca Paredes</i>	197
Banderas rojas y corrupción: una evaluación empírica	
<i>Tomás Cortés Pacheco y Eduardo Engel</i>	236
Mirada a las Alertas del Índice de Riesgo de Corrupción del Sistema de Compra Público Colombiano Identificadas en el Cálculo de Índice de Riesgo con la Metodología de IMCO	
<i>María Margarita Zuleta y Carlos Andrés Caro</i>	264

Lecciones de Casos Emblemáticos de Corrupción	327
Nota Técnica Regional Casos Emblemáticos de Corrupción en México, Chile y Colombia <i>Daphne Álvarez Villa</i>	329
El Arte de la Simulación : Casos Emblemáticos de Corrupción en México <i>Fernanda Avendaño e Ingrid Chávez</i>	346
Casos Emblemáticos de Corrupción en Chile <i>Tomás Cortés Pacheco</i>	371
Macro-Corrupción y Cooptación Institucional en el Departamento de Córdoba, Colombia <i>Luis Jorge Garay Salamanca, Eduardo Salcedo-Albarán y Daphne Álvarez Villa</i>	391
Experiencias de Medidas de Política y Factores Institucionales para Enfrentar la Corrupción	462
Evaluación de Impacto de las Nuevas Declaraciones de Intereses y Patrimonio en Chile <i>Tomás Cortés Pacheco, Eduardo Engel y Miguel Jorquera</i>	464
Contraloría Social y Uso de Tecnología en México: Mapeando la Corrupción <i>Fernanda Avendaño</i>	492
Factores Políticos e Institucionales Asociados a la Corrupción en los Gobierno Subnacionales en Colombia. <i>Daphne Álvarez Villa, Jorge Enrique Caputo, Alejandra Quintana y Fabio Sánchez Torres</i>	524
Impacto de los Sistemas de Selección por Mérito, el Caso de Chile Post Reforma <i>Andrés Fernández Vergara, Javier Fuenzalida y Carlos Castro</i>	556
Nota sobre los Autores	585

Introducción

María José Jarquín¹

“Esta [la transparencia] es una prioridad para el BID porque sabemos que, en cada uno de nuestros países, las fallas y debilidades institucionales pueden generar un caldo de cultivo para la corrupción”.

Mauricio Claver-Carone

19ª Conferencia Internacional Anticorrupción Virtual, 2020

Corrupción: modalidades y consecuencias

El Marco Sectorial de Transparencia e Integridad del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (GBID) (BID, 2020) señala que la corrupción se manifiesta de diversas maneras tanto en la esfera pública como en la privada. Es decir, la corrupción se presenta en distintas modalidades y clasificaciones. Desde luego, incluye el soborno, así como el prevaricato, los conflictos de interés, el uso de información privilegiada, el fraude y el tráfico de influencias, entre otras maniobras.

Así como hay distintas modalidades, la corrupción sucede a distintas escalas. Junto a los grandes escándalos coexiste, en muchos casos, la llamada corrupción a pequeña escala. Este tipo de soborno o extorsión es conocido en la literatura académica como “petty corruption” (Barr y Serra, 2009) y suele asociarse a los trámites ordinarios —permisos, licencias—, o al acceso a bienes y servicios básicos —medicinas, la salud y educación públicas— que afectan a las personas de menores recursos.

Estas formas y modalidades suelen ser simultáneas. Por ejemplo, la decisión de construir una gran obra pública a partir de contribuciones ilícitas a una campaña política no precluye que durante la ejecución de esa obra también se deban pagar pequeños sobornos para aprobar determinados permisos o habilitaciones.

Tanto la academia como grupos de pensamiento y organismos de desarrollo han llegado al consenso de que, en cualquiera de estas formas y modalidades, la corrupción tiene efectos negativos para la gobernabilidad democrática, el Estado de derecho, la provisión de servicios públicos y el desarrollo del sector privado. En esta línea, el Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe, alertaba que la serie de escándalos sin precedentes en la región —especialmente aquellos relacionados con el sector de la financiación de la infraestructura— amenazaba con erosionar los cimientos de gran parte del bienestar económico y la estabilidad política, así como del Estado de derecho (Engel et al., 2018).

El Banco Mundial sostiene que la corrupción constituye “un obstáculo enorme para el desarrollo económico y social”, ya que desvía los recursos públicos de aquellos que más los necesitan. Diversos estudios han analizado cómo la corrupción afecta de manera directa y negativa el crecimiento en aquellos países de más bajos recursos. Asimismo, ha demostrado que los países más corruptos son los que, en general, tienen menores niveles de desarrollo humano. Estas reflexiones son consistentes con los datos que proporciona el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia International, pues refleja cómo la co-

1. Especialista líder de modernización del Estado en el Banco Interamericano de Desarrollo

rrupción afecta a los sectores más carenciados. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional encuentra una correlación robusta entre los indicadores de control de la corrupción y una adecuada gestión financiera, incluidas las compras públicas y la recolección de impuestos (2018). Al respecto, el documento de Diálogo Empresarial de las Américas (BID, 2018) presenta evidencia sobre el hecho de que la falta de transparencia e integridad puede afectar la productividad y el crecimiento económico de los países. Por otro lado, la ONU estima que entre el 10% y el 25% del valor de las compras públicas se pierde por la corrupción.

Además de afectar al sector público, la corrupción y la falta de transparencia también surte efectos negativos sobre la inversión privada (BID, 2018), pues la corrupción eleva los costos de la inversión pública y desincentiva la inversión privada, ambos motores clave para la prestación de servicios básicos inclusivos y el crecimiento económico sostenible.

En el ámbito de la inversión pública, la manipulación de licitaciones excluye a potenciales competidores y altera los procesos de ejecución de contratos de obra pública (OCDE, 2010). Regulaciones innecesarias o requisitos burocráticos excesivos y basados en papel no solo incrementan los costos de transacción, sino que también generan oportunidades para la discrecionalidad y las prácticas ilícitas, lo que aumenta los costos de hacer negocios en algunos casos e incentiva a operar en la informalidad, en otros. Las investigaciones penales por casos de corrupción en la financiación de la infraestructura de los últimos años en más de una decena de países de la región han despertado la expectativa de que se reducirá la impunidad (Casas y Carter, 2017), pero también acarrearán una serie de efectos económicos y financieros, incluyendo la paralización de obras, y quiebras de pequeñas y medianas empresas ajenas a cualquier hecho ilícito (De Michele, Prats y Losada, 2018).

También está demostrado que, cuando los indicadores señalan mayores niveles de corrupción, estos datos se traducen en una mayor prima de riesgo en los mercados de deuda. Varios estudios del BID de-

mostraron una fuerte correlación inversa entre las calificaciones emitidas por las tres principales agencias de calificación y los principales indicadores de corrupción (Araki y Panizza, 2019).

Cabe señalar que la integridad en el uso de los recursos públicos corre más riesgo durante desastres naturales, epidemias y crisis humanitarias debido a la necesidad de responder de manera urgente. La urgencia promueve la discrecionalidad en el uso de los recursos, lo que a su vez crea incentivos para el fraude, el uso indebido y la corrupción. En contextos de urgencias, se exacerbaban problemas latentes de debilidad institucional, conflictos de interés entre funcionarios y empresas, sobrepagos injustificados o la contratación de firmas creadas ad hoc.

¿Qué dicen los indicadores?

En América Latina y el Caribe (ALC), la corrupción es uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo. Según el Índice Global de Competitividad 2017-18 del Foro Económico Mundial, la corrupción es uno de los principales factores que afecta hacer negocios en ALC. Es más, en Colombia, México y Paraguay ese es el principal factor y, según el Informe 2018 de Latinobarómetro, la corrupción es el tercer problema más importante que afectaba a los países de América Latina.

Estos datos son consistentes con lo que reportan los principales indicadores internacionales que informan sobre la materia. De esta manera, el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional² reporta para ALC niveles relativamente altos de percepción de corrupción. En 2020, el IPC promedio de ALC era de 39 puntos, nivel que, con pequeñas variaciones, se ha mantenido desde 2012 y que está muy por debajo del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que obtienen 66 puntos. Los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial³ (2019) reportan debilidades en efectividad gubernamental, con un puntaje de -0,24, y en control de corrupción, con -0,27 para el promedio de

2. El IPC mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público en escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio).

3. Índice de Efectividad Gubernamental mide, en escala de -2,5 (débil) a 2,5 (fuerte), la percepción de (i) la calidad de los servicios públicos, (ii) la calidad de la administración pública y su grado de independencia de las presiones políticas, (iii) la calidad de la formulación e implementación de políticas, y (iv) la credibilidad del compromiso del Gobierno con esas políticas. El Índice de Control de la Corrupción mide, en igual escala, la valoración de encuestados y opiniones de expertos sobre el abuso del poder público para el beneficio privado.

ALC; en ambos casos muy por debajo del promedio de la OCDE, con puntaje de 1,13 y 1,08, respectivamente. Si bien Chile reporta un desempeño similar al del promedio de países de la OCDE, se observa una ligera tendencia a la baja en las últimas mediciones en todos estos indicadores, mientras que Colombia reporta niveles similares al promedio de ALC y México inferiores.

La prolífera revelación de casos de corrupción en ALC en los últimos años, que involucra a autoridades del mundo público y privado, igualmente rinde cuentas de esta realidad. Muchos de estos casos, además, han puesto de relieve su complejidad y magnitud geográfica, pues han trascendido fronteras.

También han expuesto que los países de la región comparten debilidades y fracturas institucionales, aunque con distintos grados de profundidad. En este sentido, se observa que un área especialmente propensa a la corrupción son las compras públicas. Por su importancia económica, esta requiere particular atención. Según datos de la OCDE (2020), en 2017 el gasto en compras públicas en ALC correspondió al 17,4% del gasto total de los gobiernos y al 6,0% del PIB en la región; de estos porcentajes, los gobiernos subnacionales representan el 38,2% del total de estas contrataciones, con lo cual pasan a ser actores clave.

Enfrentar la corrupción con mejores instituciones y conocimiento

Existe consenso en los estudios académicos más sólidos respecto de que la debilidad institucional, la inadecuada regulación y la opacidad permiten explicar la corrupción. Y si bien la configuración exacta de estos factores varía de un país a otro, es posible afirmar que América Latina y el Caribe enfrentan desafíos importantes relacionados con asegurar que se produzcan reformas efectivas en estas materias.

Este consenso también reconoce que la calidad de las instituciones y la transparencia son fundamentales para la gobernanza democrática, la prestación efectiva de servicios públicos y el establecimiento de un clima para los negocios que incentive la inversión y respalde el desarrollo del sector privado.

En consecuencia, el BID apoya a los países de la región para que mejoren su capacidad institucional, adopten mejores leyes, y desarrollen regulaciones que eliminen la opacidad y la captura de rentas. Estas reformas están alineadas con los estándares internacionales de transparencia e integridad y el uso de tecnologías de digitales a fin de garantizar un mayor acceso a la información, así como un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

En suma, enfrentar la corrupción de manera efectiva es uno de los principales desafíos que enfrentan los países de ALC. En función de ello, los encargados de formular políticas públicas necesitan entender a cabalidad la corrupción, junto a las causas que la explican en cada país; además, analizar rigurosamente los datos permite identificar las mejores respuestas de política para cada caso.

Los estudios sistematizados que se presentan en esta publicación son un aporte en esta dirección y son el resultado del trabajo conjunto del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, la Fundación para la Educación Superior y Desarrollo (Fedesarrollo) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), con la colaboración del Espacio Público, centro de estudios independiente en Chile. Estos tres centros de investigación, líderes en sus respectivos países, han sumado esfuerzos para crear un Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia, un proyecto de cooperación Sur-Sur cuyo objetivo es generar y proveer a los formuladores de políticas públicas y a los tomadores de decisión de insumos para promover políticas de probidad y transparencia más efectivas para prevenir y controlar la corrupción.

El Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco de la iniciativa Bienes Públicos Regionales, en 2017 adjudicó una asistencia técnica con recursos no reembolsables (donación) a la creación del Laboratorio de Probidad, que se encargaría de desarrollar de manera independiente una *agenda robusta de investigación aplicada sobre el fenómeno de la corrupción y cómo hacerle frente*. A partir de una serie de reuniones técnicas, el Laboratorio identificó siete temas fundamentales: compras públicas y Big Data, homologación y comparación de compras públicas, lecciones de casos emblemáticos de corrupción, uso

de nuevas tecnologías para contraloría social, evaluación de nuevas leyes de declaraciones de intereses y patrimonio, dinámica en gobiernos subnacionales e impacto de sistemas de selección por mérito. Como se aprecia, se trata de un esfuerzo por analizar ciertos temas o áreas específicas a la luz de modalidades concretas de corrupción.

Los primeros tres temas se trabajaron individualmente, por país, y posteriormente se sistematizaron en una Nota Técnica Regional en la que se presentan conclusiones y recomendaciones para la región. La investigación de los últimos cuatro temas giró en torno a la efectividad de reformas y herramientas específicas en Chile y México, respectivamente, y las dinámicas de la corrupción a raíz de la relación del Municipio con el entorno institucional de Colombia.

La publicación se estructura en cuatro capítulos. El *primer capítulo* consta de cuatro estudios donde se presentan los resultados de la aplicación de la metodología de detección de anomalías e irregularidades en las compras públicas desarrollada por IMCO (2018), y aplicada a las compras públicas de México, Chile y Colombia. Esta metodología contempla el análisis exploratorio de estadísticas generales para identificar patrones de riesgo, y el uso de banderas rojas y Big Data para construir un índice de riesgos de corrupción (IRC) en compras públicas. El primer estudio sintetiza los principales resultados de este ejercicio en cada uno de los tres países y destaca algunos aprendizajes sobre los beneficios de las plataformas electrónicas de compras públicas, el alcance y viabilidad de la exploración de Big Data, la importancia de generar datos estandarizados y de calidad para optimizar la utilidad de su análisis, y cómo el acceso a datos públicos propicia una fiscalización más eficiente y una contraloría social más efectiva. Luego se presentan los resultados de la aplicación del IRC en cada uno de los tres países.

El segundo capítulo se refiere a las bondades y limitaciones de diferentes instrumentos —indicadores de banderas rojas, homologación de compras públicas y análisis de tendencias de compra— para aprovechar las oportunidades que ofrecen los sistemas electrónicos de compras públicas y los grandes volúmenes de datos que estos generan, ya sea para la gestión de riesgos de corrupción, el monitoreo de las com-

pras públicas o para aumentar la eficiencia en las compras. El primer estudio reseña cada uno de estos instrumentos y sintetiza el análisis realizado sobre cada uno a partir de la experiencia de su uso en México, Chile y Colombia. Posteriormente, se presentan en detalle los beneficios y riesgos —de corrupción y otros— de la *Homologación de compras públicas* en México a partir del análisis de compras homologada de medicamentos e insumos del sector salud. Luego se estudia el poder predictivo de indicadores de banderas rojas como instrumento para detectar irregularidades en procesos de compras en Chile. Finalmente, se revisan *Tendencias de compra* en las modalidades de contratación directa y de régimen especial, de contrataciones de obra pública de infraestructura de transporte y de compras para el Programa de Alimentación Escolar en Colombia.

En el tercer capítulo se caracterizan tres casos emblemáticos de corrupción, uno por cada país, México, Chile y Colombia, analizando posibles causas, describiendo las formas que toma la corrupción —redes criminales, empresas fantasma, servicios sin entregables— y compartiendo aprendizajes para la región. El capítulo parte con un estudio en que se consolidan y presentan, brevemente, las investigaciones realizadas en cada uno de estos tres países y se analizan algunas lecciones, entre las que destaca la necesidad de contar con una agenda de reforma estructural de largo plazo que aborde las causas de la corrupción desde el proceso político, las capacidades institucionales y la cultura de cada sociedad. Los casos en que se basa el análisis son los denominados Estafa Maestra y Operación Safiro, en México, cuyo común denominador es el uso de empresas fantasma y las compras públicas; los casos Basura y Penta, en Chile, que expusieron los conflictos de interés presentes en distintos rubros del sector público y debilidades en los mecanismos anticorrupción, en tanto la investigación de ambos casos responde a eventos casuísticos; y cuatro casos específicos de corrupción en el sector salud en el departamento de Córdoba, Colombia: el Cartel del Bastón, el Cartel del VIH, el Cartel del Síndrome de Down y el Cartel de la Hemofilia, todos los cuales develan estructuras de redes.

Finalmente, el *cuarto capítulo* presenta los hallazgos de cuatro estudios sobre acciones concretas para enfrentar la corrupción. Por una parte, se abordan

dos acciones de reformas recientemente implementadas en Chile, una en materia de declaraciones de intereses y patrimonio, y otra en materia de empleo público, que proveen evidencia sobre su efectividad en cuanto a transparencia, el comportamiento más cauteloso de diputados sobre la base de la propensión a inhabilitarse y un aumento en el número de postulantes a la Alta Dirección Pública. Por otra, se hace referencia al uso de nuevas tecnologías para la contraloría social en México —“Mapeando la corrupción”—, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y entidades de gobierno del Estado de Chihuahua y la Sindicatura del Municipio de Chihuahua. El capítulo concluye con un análisis de la relación entre corrupción e indicadores del entorno institucional, político y económico en los municipios de Colombia, a partir de la revisión de las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación a los alcaldes municipales; y se ofrece evidencia sobre la existencia de redes clientelares entre congresistas y mandatarios municipales, y cómo una mayor dependencia de recursos no propios se asocia a mayor corrupción.

Cómo aprovechar esta publicación

Tener más y mejor conocimiento sobre la corrupción permite elaborar mejores respuestas a este problema. Por ello, los estudios de esta publicación aportan evidencia para que las políticas públicas identifiquen con precisión (a) las dinámicas y causas de la corrupción; (b) las brechas institucionales, legales y de dise-

ño que limitan la efectividad de las políticas públicas de probidad y transparencia, y aquellas referidas al sistema político y a patrones socioculturales; (c) por qué algunas reformas funcionan y otras no, y bajo cuáles condiciones institucionales, legales y políticas; y (d) los efectos de la participación ciudadana.

Asimismo, en prácticamente todos los casos se muestra cómo los corruptos se aprovechan de los sistemas de compras públicas como herramienta para delinquir y la forma en que diferentes actores buscan facilitar el monitoreo, evaluación y fiscalización del uso de los recursos públicos a partir del volumen de datos que manejan. Por ello, el Banco Interamericano de Desarrollo invita a continuar promoviendo las plataformas georreferenciadas de inversión pública⁴, los sistemas digitales de declaraciones de interés de funcionarios públicos, plataformas electrónicas de compras públicas, la estandarización y apertura de los datos, y el fortalecimiento del marco legal y las herramientas de control interno y externos de la región.

Finalmente, cabe destacar un elemento común a toda la publicación: la generación, el acceso y el uso de datos públicos de calidad —sobre compras públicas, sanciones, concursos de empleo público— es esencial para incrementar la transparencia y el acceso a la información; para mejorar la eficiencia y efectividad de los órganos de control; para facilitar el análisis, la participación ciudadana y la acción colectiva; y para favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores.

4. Ver, entre otros ejemplos, las plataformas de Paraguay (www.rindiendocumentos.gov.py) y Costa Rica (<https://rendircuentas.mideplan.go.cr>). Plataformas similares se han implementado en Argentina, Colombia, Perú, Jamaica y República Dominicana, entre otros países.

Bibliografía

- Araki, S., y Panizza, U. (2019). El uso de indicadores de corrupción en las calificaciones soberanas. Una actualización. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). Documento de Marco Sectorial de Transparencia e Integridad. <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1023060505-95>
- ——— (2018). Acción para el crecimiento. Recomendaciones de Políticas y Plan de Acción 2018-2021 para el crecimiento en las Américas. Diálogo Empresarial de las Américas (ABD). <http://dx.doi.org/10.18235/0001093>
- Barr, A., y Serra, D. (2009). The Effects of Externalities and Framing on Bribery in a Petty Corruption Experiment. *Experimental Economics*, 12, 488-503.
- Casas, K., y Carter, M. (2017). Más allá de los escándalos. El cambiante contexto de la corrupción en América Latina. *Inter-American Dialogue*. Recuperado de www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/M%C3%A1s-all%C3%A1-de-los-esc%C3%A1ndalos-el-cambiante-contexto-de-la-corrupci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf
- De Michele, R., Prats, L., y Losada, I. (2018). Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas. Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Engel, E., Ferreira, D., Kaufmann, D., Lara, A., Londoño, J., Noveck, B., Pieth, M. y Rose-Ackerman, S. (2018). Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/00001419>
- Fondo Monetario Internacional (2018). IMF Guidance Note on Governance. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/04/20/pp030918-review-of-1997-guidance-note-on-governance>
- OCDE (2010). OECD Policy Roundtable on Collusion and Corruption in Public Procurement. OECD DAF/COMP/GF(2010)6. Recuperado de www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf
- ——— (2020). Panorama de las administraciones públicas. América Latina y el Caribe 2020. París: OCDE. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>



FLACSO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

**CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS COMPARADO Y RESPUESTAS
EN CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA PARA ENFRENTARLOS**

**CAPÍTULO 1:
COMPRAS PÚBLICAS
Y BIG DATA**



Índice

Nota Técnica Regional Compras Públicas y Big Data. <i>Pablo Montes Mendoza</i>	12
Compras Públicas y Big Data: El Caso Mexicano. <i>Ana Thais Martínez y Luis Mauricio Torres</i>	33
Compras Públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre el Índice de Riesgo de Corrupción. <i>Miguel Jorquera</i>	58
Índice de Riesgo de Corrupción en el Sistema de Compras Públicas Colombiano a partir de una metodología Desarrollada por IMCO. <i>María Margarita Zuleta, Santiago Ospina y Carlos Andrés Caro</i>	134



NOTA TÉCNICA REGIONAL

Compras Públicas y Big Data



Presentación

La finalidad del presente documento es sintetizar y presentar los hallazgos derivados de las investigaciones que cada centro de investigación realizó en su país en la temática “Compras públicas y Big Data”, con la intención de presentar conclusiones y recomendaciones para la región.

La mayoría de los contenidos del documento proviene de las respectivas investigaciones, “Compras Públicas y Big Data: El Caso Mexicano”; “Compras Públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre el índice de Riesgo de Corrupción”; e “Índice de Riesgo de Corrupción en el Sistema de Compras Colombiano a partir de una Metodología Desarrollada por IMCO”.

Aquí se presentan acá resumidas para contextualizar y apoyar las recomendaciones formuladas.

Introducción

Durante la última década los escándalos de corrupción han sido una constante en América Latina. Investigaciones periodísticas, auditorías de gobierno e incluso investigaciones extranjeras han dado a conocer, cada vez con mayor frecuencia, casos en los que funcionarios públicos, políticos, empresas y ciudadanos abusan de sus funciones y de los recursos públicos para conseguir ganancias privadas. En respuesta, se ha intentado estudiar y entender este fenómeno complejo y variable, que, dada su naturaleza oculta, es sumamente difícil de cuantificar.

La mayoría de los estudios se enfoca en aumentar el conocimiento y comprensión de las modalidades de corrupción que existen, en dilucidar sus causas, en entender y cuantificar sus efectos, y en proponer acciones concretas para prevenir y sancionar este mal. Gracias a eso, ahora es de común entendimiento que la corrupción, sobre todo la política, funciona mediante redes.

¿Qué significa esto? Que un caso de corrupción no es un fenómeno aislado según el cual un grupo de individuos encuentra la manera de desviar recursos (por ejemplo) y la ejecuta en una ocasión, sino que la mayoría de las veces un esquema de corrupción consiste en la repetición de transacciones corruptas por los mismos actores a lo largo del tiempo (Nielsen, 2003). Esto ocurre porque, una vez que una red encuentra una manera exitosa de aprovechar recursos públicos para su beneficio, repite la misma estrategia una y otra vez. Por lo tanto, el descubrimiento de un caso de corrupción generalmente sirve como guía para encontrar casos similares o idénticos en los que participó el mismo grupo de actores.

Si bien la corrupción mediante redes es conocida, pocas veces se pensó que pudiera traspasar fronteras nacionales. La mayoría de las veces el estudio de redes de corrupción estaba enfocado en patrones de

comportamiento de actores nacionales y subnacionales. Por eso, el caso Odebrecht fue al mismo tiempo sorpresa y enseñanza de que un mismo esquema de corrupción podía ser ejecutado en modalidades y estructuras idénticas en más de diez países al mismo tiempo. La manera como Odebrecht sobornó políticos mediante el financiamiento ilegal de campañas electorales con el objetivo de obtener contratos millonarios en Brasil se replicó de manera casi idéntica en México, Colombia y Perú, por mencionar algunos países. Detalles tan particulares como la estructura del pago de sobornos y lavado de dinero encuentran un eco en múltiples ocasiones dentro de un mismo país a lo largo del tiempo, y, más importante aún, de un país a otro.

Esta nueva concepción de la corrupción como fenómeno regional obliga a replantear los mecanismos utilizados hasta el momento para analizar y detectar este tipo de delitos. Es cada vez más necesario crear metodologías que permitan identificar patrones de comportamiento y riesgos de corrupción en sectores vulnerables, como las compras públicas. Además, estas metodologías deben poder aplicarse en distintos países y regiones con la intención de afrontar un problema que ha aprendido a adaptarse a instituciones y marcos legales distintos.

En consecuencia, el objetivo de este estudio es introducir al análisis de Big Data en compras públicas como una herramienta de utilidad para el combate regional contra la corrupción. Con ese fin, se presentan los principales resultados, hallazgos y limitaciones de la implementación de una metodología de detección de riesgos de corrupción en compras públicas desarrollada por el IMCO, aplicada originalmente en México, e implementada por los centros de investigación Espacio Público y Fedesarrollo en Chile y Colombia, respectivamente.

Corrupción y compras públicas

La corrupción se manifiesta de diversas maneras en la vida pública, de modo que con frecuencia actos sumamente distintos son agrupados bajo un mismo concepto. Cuando se habla de corrupción se puede estar haciendo referencia al mismo tiempo al soborno que un automovilista ofrece a un oficial de tránsito para evitar una infracción, al financiamiento ilegal de una campaña electoral, a la creación de una empresa fantasma cuyo único objetivo es simular operaciones de contrataciones públicas, o a la colusión de empresas contratistas del gobierno que se ponen de acuerdo para simular competencia y maximizar sus ganancias, entre muchos otros ejemplos más.

Y aunque se podría estar de acuerdo en que cada uno de los actos mencionados es corrupción, su naturaleza, sus causas, y, sobre todo, los mecanismos de detección e investigación son considerablemente distintos. Por eso, al hablar de “la corrupción” se alude a muchas corrupciones, con particularidades y soluciones distintas.

Por lo tanto, antes de diseñar mecanismos de detección de corrupción, es importante diferenciar y definir el espectro de acciones que se pretende analizar. Para hacerlo, una práctica común es identificar dónde ocurren frecuentemente las prácticas de corrupción. Es decir, aquellos espacios, sectores o actividades de gobierno donde el riesgo de que ocurra una transacción corrupta es considerablemente mayor que en otras actividades de gobierno, y donde los actos de corrupción tendrán una naturaleza similar dado que se desenvuelven en un mismo contexto. Es en estos espacios de alto riesgo donde se ubica el sector de compras públicas de cualquier gobierno.

Dado que para un gobierno es imposible producir y generar todo lo necesario para cumplir con sus labores, debe apoyarse en la contratación de servicios y compra de productos a privados. Para proveer un servicio tan básico como la salud, el gobierno nece-

sita construir hospitales, comprar equipamiento para tratamientos y análisis, surtir medicinas, contar con ambulancias, etcétera. Por eso, las compras públicas son una actividad fundamental de la vida pública, ya que a través de ellas el Estado puede adquirir los bienes y servicios necesarios para dotar a la población de servicios básicos. De igual forma, es a través de la contratación de privados con dinero público que el Estado es capaz de construir obras de infraestructura necesarias para el bien público como carreteras, escuelas, drenaje, etc. Por lo tanto, es prácticamente imposible pensar en un gobierno funcional que no ejecute compras, ya que de estas dependen en gran medida la calidad y eficiencia con la que puede afrontar los problemas públicos (UNCITRAL, 2014).

Vulnerabilidad frente a la corrupción

La necesidad de suministrar los bienes necesarios para todas las actividades de gobierno se traduce en un volumen titánico de transacciones, de modo que prácticamente no pasa un día sin que un gobierno nacional o local efectúe una compra. Esto significa un gasto de cantidades exorbitantes de dinero público. Según reporta Espacio Público con datos de la OCDE (2017), las compras públicas representan en promedio el 13% del producto interno bruto (PIB) y el 29% del gasto público en los países pertenecientes a la OCDE. Para cada una de dichas transacciones, el gobierno tiene la responsabilidad de contratar de manera eficiente e imparcial para garantizar en todo momento la obtención del bien de la mejor calidad y el mejor precio disponible en el mercado (UNCITRAL, 2014).

No obstante, las oportunidades de corrupción en las compras públicas abundan y los funcionarios encargados de asignar un contrato pueden favorecer a cierto proveedor a cambio de una dádiva. Esto se debe a que cada transacción representa una serie de

interacciones entre funcionarios públicos con la responsabilidad de decidir a quién contratar y proveedores interesados en extraer ganancias. Por lo tanto, en cada compra confluyen diversos intereses que frecuentemente opacan el interés público (Fazekas, Toth y King, 2013). Por eso, la mayoría de los sistemas de compras públicas están basados en leyes y reglamentos que limitan fuertemente el grado de discrecionalidad de los funcionarios públicos mediante procesos estandarizados que incentivan y favorecen la competencia económica entre los proveedores con el objetivo de contratar la oferta de menor precio que cumpla con una serie de condiciones y criterios mínimos de calidad (UNCITRAL, 2014).

Sin embargo, dichos procesos no siempre son respetados y la mayoría de los casos de corrupción en compras públicas consisten en la manipulación de estos procesos para favorecer a un proveedor en específico (Fazekas, Toth y King, 2013).

La manera de lograrlo varía, pero en general consiste en limitar o simular la competencia entre los proveedores, pero asignando directamente el contrato sin realizar un concurso, ajustando los criterios de la compra para que solo cierto proveedor pueda cumplirlos, o simulando la competencia mediante empresas ficticias o acuerdos de colusión. La principal manera en la que la corrupción transita en las compras públicas es asegurando que cierto contratista, generalmente el que haya pagado un soborno o con quien se tenga una relación cercana, gane el concurso (Fazekas y Koscis, 2017).

Como explica Fedesarrollo, el impacto negativo de estos esquemas de corrupción recae en la pérdida de recursos públicos producto de asignaciones que resultan en un mayor gasto por una menor calidad de bienes, servicios y obras. Además, los contratistas involucrados querrán recuperar el dinero destinado a sobornos inflando precios, simulando operaciones o incumpliendo con los estándares de calidad de los productos o materiales. Esta práctica tiene además un efecto negativo en el mercado y el ambiente de negocios del sector o país, ya que las empresas exitosas dejarán de ser las que puedan ofrecer un mejor producto y serán reemplazadas por las que puedan ofrecer el mejor soborno (Torres Alcocer, 2015).

Debido al alto volumen de dinero público (Tran, 2009), a la interacción entre funcionarios públicos y posibles contratistas del gobierno (Volosin, 2014), y a la dificultad de monitorear y auditar un sinnúmero de transacciones, el sector de compras públicas es especialmente vulnerable a la corrupción. Prueba de ello es el gran número de escándalos de corrupción que involucran por lo menos en alguna de sus etapas la obtención de un contrato de gobierno.

No obstante, las técnicas y estructuras de corrupción suelen ser similares, ya que la mayoría involucran manipulaciones de los procesos para limitar la competencia y favorecer a un proveedor (Fazekas, Toth y King, 2013). Estas técnicas suelen dejar un rastro y, si bien auditar la totalidad de las contrataciones públicas sería casi imposible, los datos registrados en los sistemas electrónicos de compras públicas permiten elaborar análisis de Big Data para identificar riesgos puntuales de corrupción.

¿Qué es el Big Data?

Según explica el IMCO con información del McKinsey Global Institute (2011), el término Big Data se refiere a volúmenes gigantescos de información almacenada en “conjuntos de datos cuyo tamaño está más allá de la capacidad de las herramientas típicas de software de bases de datos para capturar, almacenar, administrar y analizar”. Es decir, se trata de acervos de información generados la mayoría de las veces de manera automática, que contienen un número tan grande de observaciones que difícilmente pueden ser analizados sin programas y software especializados.

Estos conjuntos de datos se recopilan a través de la infinidad de interacciones que hoy día se llevan a cabo de manera electrónica. Ya sean interacciones entre empresas y clientes, o entre individuos mediante redes sociales, compras, búsquedas, entre otros, la gran mayoría de las operaciones electrónicas deja un registro que es almacenado por fines comerciales, pero que también puede tener utilidad pública.

El número de interacciones almacenadas ha crecido exponencialmente a partir del uso cada vez más intensivo de medios electrónicos para establecer todo tipo de comunicación o transacciones. En la actua-

lidad prácticamente toda interacción social queda registrada en cúmulos de información en forma de datos que pueden ser analizados.

Esta información puede tener distintos usos dependiendo del tipo de interacción del cual provenga. Para las empresas, el análisis del Big Data generado a través de las compras e interacciones con sus clientes es fundamental para conocer las preferencias del mercado, mejorar productos y procesos, establecer estrategias de negocio, entre otros fines. Por su parte, la información de las operaciones de gobierno puede ser de gran utilidad para el mismo gobierno y la sociedad civil para evaluar políticas públicas y mejorar procedimientos dentro de las dependencias de gobierno.

¿Cómo se relaciona el Big Data con las compras públicas?

Hoy, muchos países cuentan con plataformas electrónicas de compras públicas, portales donde se registra información y documentos relevantes que detallan cada proceso de compra pública, y, en ocasiones, portales transaccionales donde todo el proceso de compra es electrónico. Estas plataformas representan una gran oportunidad para combatir la corrupción, ya que, además de limitar la interacción entre funcionarios públicos y contratistas en el caso de ser sistemas transaccionales, generan y registran información detallada de los procesos de compra pública realizados por un gobierno en específico.

La publicación y análisis de los datos generados y almacenados por los sistemas electrónicos de compras públicas es de gran utilidad para prevenir y detectar esquemas de corrupción. En primer lugar, como explica Espacio Público con información de la OCDE (2017), estos datos representan un bien público que permite activar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como evaluar el desempeño del gobierno y mejorar la competitividad nacional. El solo hecho de publicar la información de la toma de decisiones relativa al gasto del gobierno permite detectar prácticas corruptas, toda vez que los ciudadanos y los medios de comunicación pueden acceder a los datos de cada proceso.

En segundo lugar, mediante el análisis del Big Data, la información registrada en estos sistemas puede ser utilizada para señalar problemas sistemáticos en la promoción de la competencia económica, para encontrar cotos especialmente susceptibles a prácticas de corrupción y para detectar irregularidades en los procedimientos inclusive en tiempo real.

También es posible analizar los acervos históricos para detectar patrones de comportamiento, redes de actores y ciclos, y similitudes en las compras periódicas que de otra forma no se podrían detectar. Estos análisis facilitan los esfuerzos de auditoría, toda vez que permiten asignar riesgos de corrupción a dependencias o transacciones específicas, y realizar procesos de planeación de compras públicas mucho más eficientes. En consecuencia, los datos estructurados generados por los sistemas electrónicos de compras públicas pueden ser un excelente insumo para el diseño y propuesta de políticas públicas enfocadas en mejorar las condiciones de compra para el Estado, reducir los riesgos de corrupción, y detectar y sancionar irregularidades específicas.

En línea con lo anterior, la generación y uso de datos masivos de las contrataciones públicas depende de los sistemas electrónicos y plataformas diseñadas para administrar dichos procedimientos. No obstante, la calidad de los análisis depende en gran medida de la calidad de los datos almacenados.

Por eso, es de suma importancia que la captura, registro, almacenamiento y publicación de los datos de los sistemas de compras públicas se ajuste a estándares internacionales. De acuerdo con las mejores prácticas establecidas por la OCDE (2018), la explotación adecuada de datos gubernamentales requiere que los datos cumplan con estándares adecuados de: (1) registro, (2) actualización, (3) sistematización, (4) accesibilidad, (5) transparencia, (6) calidad y (7) salida. Si los datos no cumplen con estos requisitos, el análisis realizado mediante herramientas de Big Data se verá entorpecido.

1. Registro. Los datos deben seguir un proceso prescrito de registro que defina principalmente quién y cómo se genera la información gubernamental. El quién hace alusión a qué dependencias, áreas y funcionarios son los encargados de la generación y

registro de datos, y el cómo a la política de datos que las dependencias siguen. Uno de los grandes retos es lograr que el proceso se ajuste a la normativa oficial para dejar establecido:

- a) el tipo de datos que generan las dependencias públicas al llevar a cabo sus funciones
- b) la publicidad o no de esta información
- c) la fuente de los datos, es decir, si provienen de las labores de las instituciones o de otras fuentes como encuestas, registros oficiales o expedientes.
- d) la discrecionalidad que el servidor público tiene en la creación de datos públicos
- e) la forma de captura de los datos, es decir, si se hace sobre papel o de forma electrónica, así como la plataforma utilizada
- f) cómo y dónde se almacenan los datos (de forma física o también electrónica).
- g) cómo se resguardan los datos públicos, es decir, si se llevan respalda la información y con qué temporalidad.

2. Actualización. La información debe ser actualizada para que sea de utilidad pública. La dependencia actualiza tanto la generación como la publicación de datos públicos.

3. Sistematización. La información y los datos públicos de una dependencia deben ser registrados, almacenados y publicados de forma estandarizada, en formatos abiertos, en bases de datos interoperables y comparables, de forma tal que puedan usarse con facilidad.

4. Accesibilidad. La información debe ser accesible para los ciudadanos. Debe definirse de qué manera pueden ser consultados los datos públicos, ya sea por medio una plataforma digital o un proceso de solicitud. La información de carácter público, salvo excepciones debidamente justificadas, debe estar disponible y su obtención no debe de ser onerosa ni en tiempo ni en dinero a quien la solicita.

5. Transparencia. Las dependencias deben cumplir con sus obligaciones de transparencia en la publicación de información, y, de no cumplir con estas, el solicitante deberá contar con mecanismos eficientes que permitan su obtención.

6. Calidad. Los datos e información provistos por la dependencia deben ser verificados por la misma, así como guardar congruencia con las reglas y procedimientos requeridos por las leyes.

7. Salida. El uso de datos públicos requiere que la información sea exportable en formatos abiertos y de fácil de interpretación al usuario, y, en caso de no poder asegurar una fácil manipulación y/o interpretación, deberá proporcionarse una guía de uso.

Metodologías de análisis de riesgo

El uso de herramientas de análisis de Big Data es ya una práctica establecida para el estudio de las compras públicas. Como explica y sintetiza Espacio Público en su investigación país, varios autores han propuesto metodologías de detección de riesgos de corrupción utilizando la información recopilada en las grandes bases de datos generadas por los sistemas electrónicos de compras públicas.

Estos autores han estudiado que los actos de corrupción en compras públicas frecuentemente dejan una huella en el momento en que los funcionarios favorecen a cierto proveedor. Esta línea de pensamiento ha permitido generar una gran cantidad de indicadores y sistemas de detección de riesgo de corrupción.

La mayoría de estos indicadores se basa en metodologías de banderas rojas, las cuales emiten una alerta cuando se cumplen una serie de condiciones que denotan un desarrollo anormal de determinado proceso (Open Contracting Partnership, 2016).

Por ejemplo, una bandera roja de riesgo de corrupción bastante común es la medición del tiempo transcurrido entre la convocatoria de una compra y la presentación de las propuestas técnicas. Si es demasiado corto (según rangos de las mejores prácticas o la misma ley), se levanta una alerta, ya que es posible que

el plazo haya sido acortado con el propósito de limitar el número de competidores capaces de elaborar una propuesta en un periodo tan acotado. Se supone entonces que los funcionarios públicos le avisan de la compra a la empresa preferida antes de que la convocatoria sea publicada.

De esta manera, dicha empresa tendría una ventaja sobre las demás porque tiene más tiempo para preparar una propuesta al grado de ser la única participante. Si bien hay casos en que el plazo reducido tiene una explicación alternativa aparte de un arreglo corrupto, el riesgo de encontrar corrupción en compras con esta característica es mayor que en el resto. Por lo tanto, esta bandera roja ayuda a guiar a las autoridades a aquellos procesos con más señales de alerta, en un ejercicio de preauditoría.

El indicador presentado como ejemplo es relativamente simple de calcular, sin embargo, existen indicadores mucho más complejos capaces de detectar mecanismos de colusión y el nivel de concentración de un mercado, entre otras cosas. Todos responden a la misma dinámica: el análisis de casos emblemáticos de corrupción devela las características y los rastros que las distintas modalidades de corrupción dejan en la documentación oficial (Ferwerda, Deleanu y Unger, 2017).

A lo largo del tiempo los investigadores han creado muchas banderas rojas, algunas más efectivas que otras, que varían según la práctica por detectar, la normatividad de la entidad que está siendo analizada y la disponibilidad de los datos.

Es cierto que algunos de estos indicadores pueden analizarse caso por caso sin la necesidad de contar con herramientas de Big Data. No obstante, la ventaja del análisis de datos es que permite analizar miles de procedimientos a la vez y en tiempo real. Por lo tanto, las metodologías de banderas rojas aplicadas a la información recopilada en los sistemas de contrataciones públicas permiten identificar riesgos específicos en procesos de contratación y problemas sistémicos en las contrataciones de una dependencia específica o inclusive un país.

Metodología propuesta por el IMCO

En marzo de 2018 el IMCO presentó el estudio “Índice de riesgos de corrupción: el sistema mexicano de contrataciones públicas”. Para ello, diseñó una metodología híbrida de estadísticas generales con banderas rojas para asignar calificaciones de riesgo de corrupción a cada uno de los 700.000 procesos de compra realizados por el Gobierno Federal Mexicano entre 2012 y 2017. El estudio analizó a 1.537 Unidades Compradoras del gobierno mexicano, correspondientes a 2,3 billones de pesos mexicanos, cifra equivalente al 10% del gasto público en los años mencionados.

La metodología del IMCO consiste en detectar anomalías e irregularidades en las compras públicas mexicanas analizando (1) el grado de discrecionalidad (o ausencia de competencia económica), (2) el grado de transparencia y (3) las anomalías de acuerdo con la ley que presenta cada proceso de compra. Para ello, aplica 43 indicadores con una calificación de cero a cien a la información de compras y proveedores contenida en nueve bases de datos distintas.

Contrario a lo que podría parecer, el principal reto no fue tanto la creación y diseño de los indicadores, sino el cruce y cotejo de bases de datos con estructuras y programaciones distintas con información de los mismos procesos de compra. Es decir, para recopilar los datos de tan solo una compra fue necesario encontrar y traducir la información de dicha compra repartida en nueve fuentes de información distintas. El resultado final fue la creación de una base de datos con más de 200 millones de celdas de información, donde la calidad de los datos encontrados definió y limitó en gran parte los indicadores que fueron aplicados.

Además de los 43 indicadores, se incorporó una serie de ejercicios comparativos de estadísticas generales con la intención de mostrar tendencias y patrones de comportamiento que pudieran sugerir riesgos de corrupción.

Hallazgos

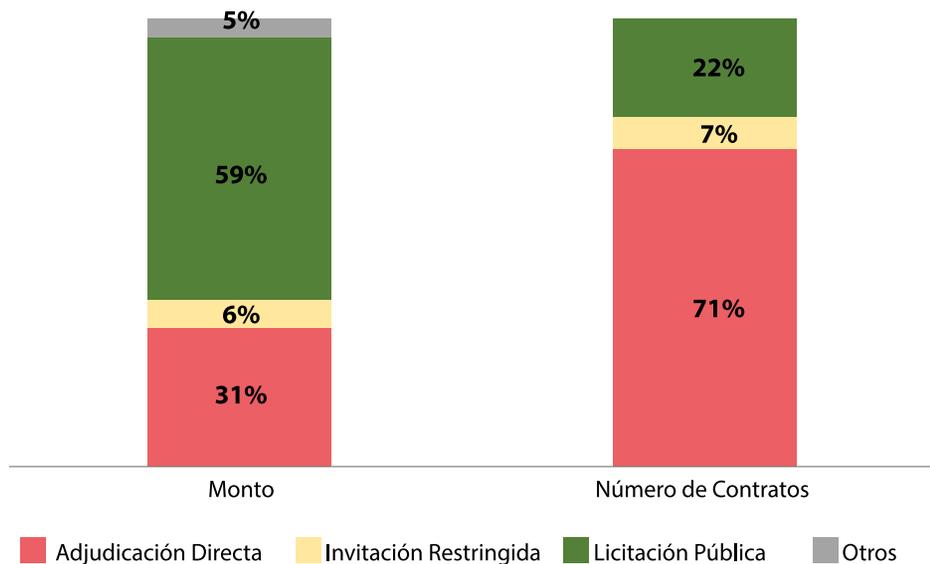
Los resultados de la aplicación de la metodología del índice de riesgos de corrupción del IMCO en los sistemas de compras públicas de México, Chile y Colombia se presentan a continuación.

Sistema de compras mexicano

La metodología del IMCO permitió detectar patrones de comportamiento preocupantes en la manera como el gobierno federal mexicano ejecuta sus compras. En primer lugar, los resultados muestran de

manera consistente la preferencia y abuso de procedimientos de excepción sobre los concursos abiertos. A pesar de que las leyes mexicanas obligan a las distintas dependencias a comprar mediante procesos de licitación pública a través de convocatorias abiertas a todos los proveedores interesados, la realidad muestra que la mayoría de los procesos de contratación fueron realizados mediante adjudicaciones directas o invitaciones restringidas. Es decir, en lugar de favorecer la competencia económica, las dependencias mexicanas han optado por elegir discrecionalmente a sus proveedores alegando alguna causal de emergencia, que en verdad refleja un acto cotidiano y generalizado.

Gráfico 1: Porcentaje del monto contratado y número de contratos adjudicados por tipo de contratación en México, 2012-2016



Fuente: IMCO (2018).

Entre 2012 y 2017, el 71% de los procesos de compra pública del gobierno federal mexicano fue adjudicado directamente. Si bien este porcentaje representó solo el 31% del monto total contratado, un número tan alto de compras discrecionales es alarmante.

Asimismo, al analizar los contratos asignados a los 30 proveedores más exitosos del periodo, se observa que la gran mayoría fue favorecida por contratos de adjudicación directa sobre los concursos abiertos (Gráfico 2).

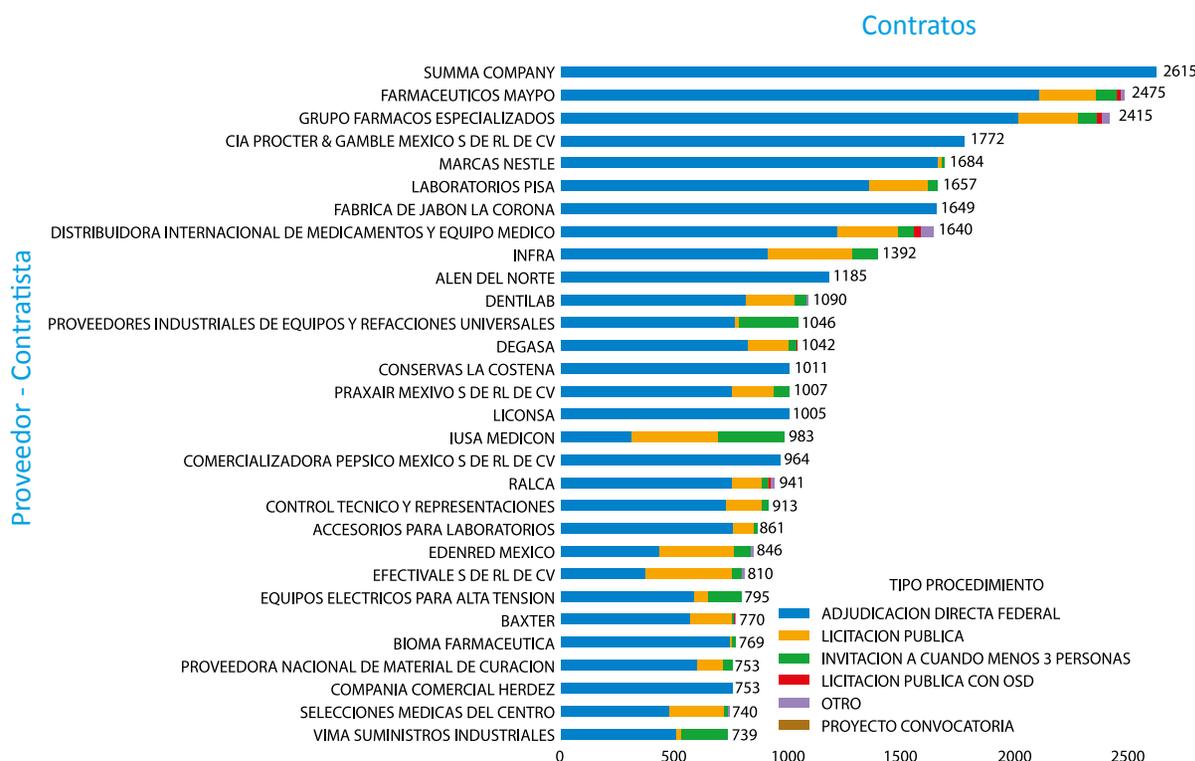
La prevalencia de la discrecionalidad sobre la competencia significa un riesgo de corrupción enorme, toda vez que, al poder elegir al proveedor de su preferencia sin criterios de precio o calidad, los funcionarios públicos pueden exigir algún tipo de renta a cambio. Esto propicia que las empresas se enfoquen en entablar relaciones cercanas con los funcionarios públicos clave para extraer rentas, en lugar de mejorar la calidad y precio de los productos ofertados. En consecuencia, un sistema de compras que favorece la adjudicación directa sobre la licitación pública corre un riesgo alto de sufrir de transacciones corruptas, además de que seguramente estará comprando obras y productos de menor calidad y a un mayor precio que el que podría encontrar en el mercado.

Los efectos negativos de la discrecionalidad al momento de asignar contratos aparecen nuevamente al analizar las posibles conexiones políticas entre las empresas más exitosas y los funcionarios de una ad-

ministración. Si las empresas con más contratos ganados fueron exitosas debido a la calidad de sus productos y propuestas, se esperaría que estas ganaran contratos de manera recurrente sin importar quién está en el gobierno. No obstante, al analizar a las cien empresas más exitosas durante años con gobiernos distintos, se observa que su éxito está fuertemente ligado a la administración en curso.

A este efecto el IMCO lo tituló “cambio de sexenio, cambio de ganadores”, ya que al analizar a las cien empresas más exitosas en 2012 se tuvo que solo 23 figuraban en el top 100 en 2016, con un gobierno distinto. De esta manera, las 73 empresas que fueron exitosas en 2012 y no en 2016 pasaron de acaparar el 29% del monto total adjudicado por el gobierno en 2012 a tan solo el 1,16% en 2016, con una caída del 19% en 2013, primer año de la nueva administración. Es decir, su éxito terminó con la entrada de un nuevo gobierno.

Gráfico 2: Proporción de contratos por tipo de proceso a los principales proveedores del gobierno mexicano, 2012-2016



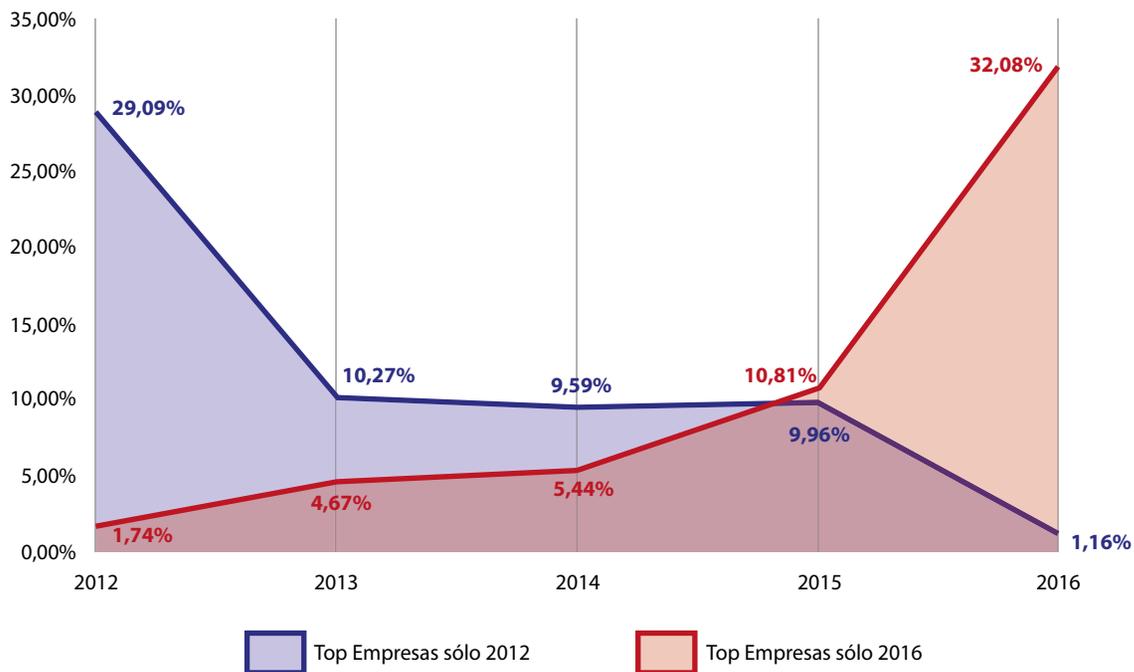
Fuente: IMCO (2018).

Asimismo, las 73 empresas que las sustituyen en el top 100 para 2016, los “nuevos ganadores”, pasaron de ganar muy pocos contratos públicos a acaparar casi una tercera parte del mercado en tan solo tres años. Es decir, en 2012 estas empresas tenían el 1,74% del monto adjudicado por el gobierno y crecieron de manera estratosférica en los siguientes años para llegar al 32,08% del gasto en 2016. Los datos presentados muestran una fuerte conexión entre el éxito de las empresas más ganadoras y los periodos de gobernación. Esta asociación, sumado a que la mayoría de las contrataciones son discrecionales,

refleja un problema sistemático de limitaciones a la competencia económica en el sistema de contrataciones públicas de México.

Si bien los 43 indicadores diseñados por IMCO sirven para mostrar problemáticas relacionadas con el contrato, lo más relevante del análisis mexicano es que se detectaron problemas generalizados. En un sistema tan corroído, la mayoría de los indicadores diseñados obtendrá una calificación alta, como se aprecia en la totalidad del estudio.

Gráfico 3: Porcentaje del dinero contratado obtenido por las empresas más exitosas en México, 2012-2016



Fuente: IMCO (2018).

Sistema de compras chileno

El centro de estudios independiente Espacio Público realizó un esfuerzo importante para adecuar la metodología del IMCO al sistema de compras públicas de Chile. Aunque ambos sistemas persiguen favorecer la eficacia, eficiencia, transparencia y ahorro en las compras del Estado, existen importantes diferencias en la naturaleza de los procedimientos y lineamien-

tos de compras de cada país. Por ejemplo, en Chile una de las modalidades de compra más utilizadas son los convenios marco, que, aunque está prevista en la legislación mexicana, rara vez se utiliza.

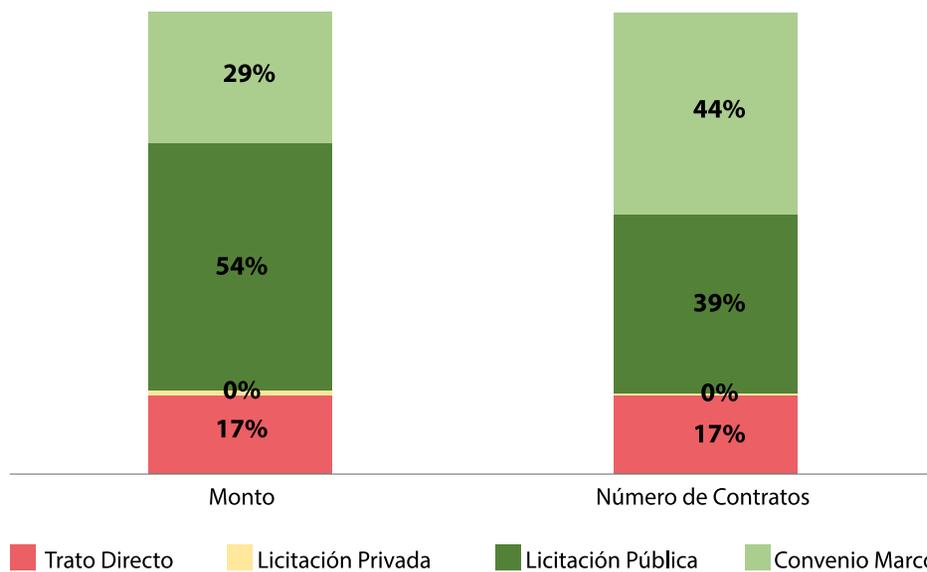
Estas diferencias necesariamente cambian el tipo de información que estará disponible en los sistemas electrónicos. Por lo tanto, se debe tener especial cuidado en la manera en que se compara la información

de cada país. No obstante, tanto los ejercicios de exploración como la implementación de los indicadores desarrollados por la metodología original en la información de los tres principales sistemas de información de compras públicas del país arrojaron hallazgos importantes.

En primer lugar, los análisis exploratorios muestran que, a diferencia de México, Chile no padece un problema sistemático de discrecionalidad en las compras públicas, ya que las dos modalidades que más

favorecen la competencia económica, los convenios marco y la licitación pública, fueron las más utilizadas en cuanto a volumen de operaciones y monto adjudicado. Entre 2012 y 2018 el 82% de las compras públicas en Chile se realizó a través de procesos que favorecen la competencia económica, mientras que los tratos directos —comparables con la adjudicación directa en México— fueron utilizados verdaderamente como mecanismo de excepción, en tan solo el 17% de los casos.

Gráfico 4: Porcentaje del monto contratado y número de contratos adjudicados por tipo de contratación en Chile, 2012-2018



Fuente: Jorquera (2019).

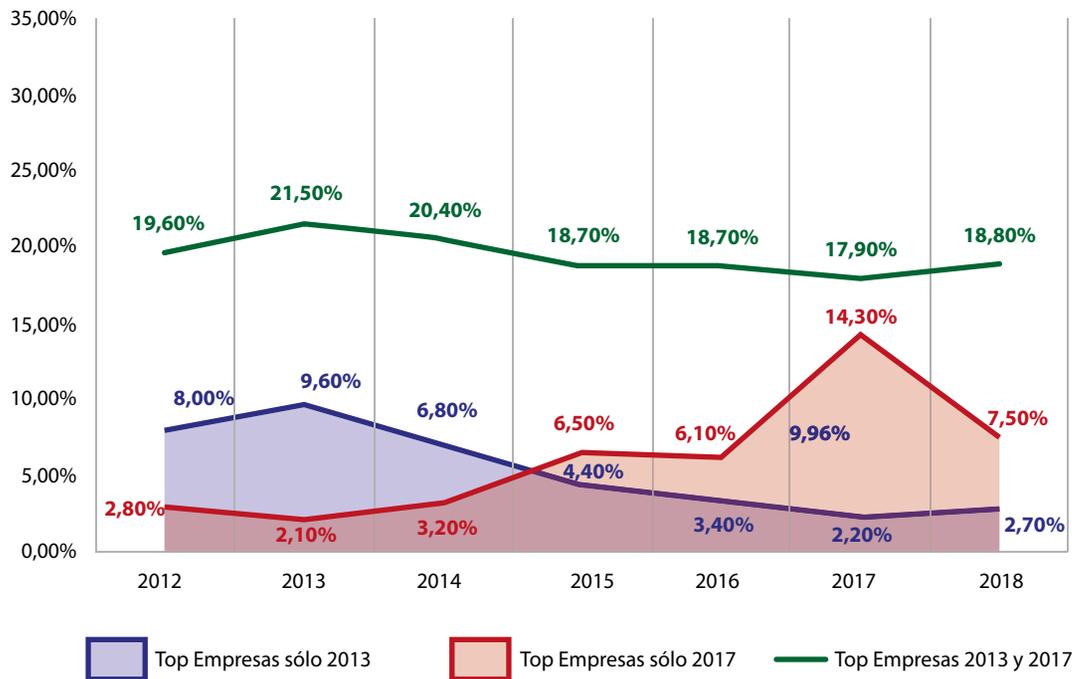
La preferencia por procesos competitivos se refleja también en la prevalencia de proveedores exitosos a lo largo del tiempo. A diferencia de México, los proveedores muestran un éxito similar a pesar de los cambios de gobierno, lo que sugiere que gracias a que los procesos de contratación incentivan la competencia económica, los proveedores contratados son exitosos debido a la calidad de sus productos y no a la cercanía con funcionarios de la administración pública.

Como se muestra en el Gráfico 5, el porcentaje del dinero adjudicado a empresas que solo fueron exitosas en uno u otro gobierno es bajo. En otras palabras, las empresas que fueron exitosas en 2013 y no en 2017 acaparan un máximo del 9,6% del dinero adjudicado en el año, mientras que en el caso contrario, las empresas que solo fueron exitosas en 2017, con un nuevo gobierno, acaparan un máximo del 14,3% del dinero contratado.

Ambas cifras son sustancialmente inferiores a las encontradas en México. Además, un volumen alto de empresas son exitosas tanto en 2013 como en 2017. Es decir, fueron capaces de ganar contratos públicos

sin importar el gobierno en turno. Las ganancias de dichas empresas son representadas por la línea verde, la cual muestra una tendencia estable a pesar del cambio de gobierno en 2014.

Gráfico 5: Porcentaje del dinero contratado obtenido por las empresas más exitosas en Chile, 2012-2018



Fuente: Jorquera (2019).

El hecho de que el sistema de contrataciones públicas de Chile no muestre problemáticas generalizadas no quiere decir que no existan irregularidades, sino que se necesita indicadores más precisos para identificar prácticas específicas. Es en este punto donde los indicadores desarrollados por IMCO e implementados por Espacio Público son útiles para diferenciar a las dependencias y contratos con riesgos de corrupción.

Como se mencionó, los indicadores propuestos por IMCO pretenden cuantificar (1) el grado de discrecionalidad (o ausencia de competencia económica), (2) el grado de transparencia y (3) las anomalías de acuerdo con la ley que presenta cada proceso de compra. Al agregar los resultados de los contratos es

posible asignar calificaciones a cada dependencia o unidad compradora.

En cuanto a los indicadores de competencia, llaman la atención en primera instancia los indicadores de excepción. Estos indicadores son similares a los ejercicios de exploración mostrados anteriormente, ya que miden la recurrencia y magnitud en la que una unidad de compra en específico opta por procesos de compra discrecionales en lugar de procesos que fomenten la competencia económica. Estos indicadores son: i) porcentaje de procedimientos realizados mediante trato directo o licitación privada, y ii) proporción de dinero adjudicada mediante trato directo o licitación privada.

Como recién se expuso, el sistema de contrataciones de Chile privilegia en la ley y en los hechos la contratación mediante convenios marco o licitaciones públicas, pero ¿será esto consistente en todas las

dependencias de gobierno? ¿O habrá unidades de compra que van en contra de la norma y presentan altos riesgos de corrupción debido a la prevalencia de procesos discrecionales?

Tabla 1: Diez organismos con mayor riesgo de corrupción por indicadores de excepción

Organismo	% de operaciones TD y LP	% de dinero en TD y LP	Índice de excepción
Hermanas Misioneras Franciscanas de Purulón	95,2	98,8	97,0
Intendencia III Región, Atacama	66,8	98,7	82,7
Gobernación Provincial de Petorca	57,5	89,2	73,3
Gobernación Provincial de Cauquenes	74,8	65,4	70,1
Intendencia IV Región, Coquimbo	62,1	78,0	70,0
Ilustre Municipalidad de Taltal	78,7	61,1	69,9
Gobernación Provincial de Aysén	58,0	76,0	67,0
Intendencia XI Región, Aysén	63,0	67,3	65,2
Gobernación Provincial de Quillota	45,1	77,0	61,1
Intendencia XII Región de Magallanes y la Antártica Chilena	62,1	59,9	61,0

Fuente: Jorquera (2019).
 TD: trato directo; LP: Licitación pública.

La Tabla 1 muestra los 10 organismos chilenos con la calificación de riesgo más alta para los indicadores de excepción. Queda claro que, a pesar de que el sistema de contrataciones públicas chileno fomenta procesos de licitación pública y convenios Marco, existen dependencias con niveles alarmantes de procesos de excepción.

En este sentido, la bandera roja activada por la proporción excesiva de procesos discrecionales debería servir como guía para que las autoridades correspondientes investiguen las razones que justifican que una dependencia compre en un 95% de las veces mediante tratos directos o licitaciones privadas. En caso de no existir justificación, debe investigar a los proveedores que fueron favorecidos y las conexiones que pudieran tener con funcionarios públicos. La bandera roja sirve entonces como un atajo o guía de auditoría

para enfocar las investigaciones en aquellas dependencias con riesgo anormalmente alto.

Ahora bien, existen riesgos de corrupción que van mucho más allá de los procesos de compra discrecionales, ya que incluso cuando las contrataciones se realizaron mediante licitaciones públicas, algunas técnicas y modalidades de corrupción permiten amañar los procesos de compra para facilitar el éxito de proveedores específicos. En estos casos son útiles los indicadores de participación propuestos por IMCO y aplicados en Chile por Espacio Público. Su objetivo es cuantificar si los procesos de contratación competitivos reflejan el nivel de competencia adecuado o si, por el contrario, a pesar de que se realizan mediante procesos abiertos, las contrataciones de una dependencia favorecen a cierto o ciertos proveedores (Tabla 2).

Tabla 2: Indicadores de riesgo de corrupción por participación

Indicador	Descripción
Porcentaje de licitaciones públicas y privadas con un solo oferente	Calcula la concurrencia de empresas a los procedimientos realizados por la dependencia. Un porcentaje alto implica que la unidad compradora no tuvo más opción que asignar el contrato al único licitante
Promedio de participantes por procedimiento	Captura la presión competitiva que existe en los procedimientos. Mientras más participantes por procedimiento, más competencia dentro de la UC
Número de participantes distintos en todos los procedimientos	Calcula la variedad de participantes que presentan propuestas en los procedimientos de la dependencia

Fuente: IMCO (2018).
UC: Unidad de Compra.

En la Tabla 3 se muestran los diez organismos con mayor valor en los indicadores de riesgo de corrup-

ción propuestos por IMCO, asociados a categoría de participación.

Tabla 3: Diez organismos con mayor riesgo de corrupción por indicadores de participación

Organismo	% de operaciones TD y LP	% de dinero en TD y LP	Índice de excepción
Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas Emaza	100,0	100,0	100,0
Centro de Formación Técnica Estatal de la Región de Los Lagos	80,0	90,7	50,0
Servicio de Bienestar Cenabast	45,5	78,1	16,7
Fundación de Las Familias	50,0	70,0	10,5
Corporación de Asistencia Judicial de las Regiones de Tarapacá y Antofagasta	50,0	72,1	5,4
Gobernación Provincial de Tocopilla	56,3	67,8	2,3
Subsecretaría del Patrimonio Cultural	33,3	59,1	25,0
Corporación de Asistencia Judicial de la V Región	45,5	70,3	3,2
Comité de Seguros del Agro	50,0	60,2	5,7
Gobernación Provincial de Coyhaique	51,6	62,3	0,7

Fuente: Jorquera (2019).

Una vez más, los indicadores muestran su valía al identificar dependencias específicas donde los procesos de licitación carecen de niveles aceptables de competencia. La información muestra graves deficiencias en los procesos de licitación de dependencias en específico. Estas carencias pueden explicarse por la naturaleza del sector o la especificidad de los productos requeridos. No obstante, también pueden deberse a arreglos entre funcionarios y un grupo selecto de proveedores que se ven beneficiados al momento de competir en licitaciones. Como en el caso anterior, la bandera roja cumple con su propósito de identificar espacios de riesgo donde las autoridades tendrán que realizar auditorías e investigaciones para descartar casos de corrupción.

Sistema de compras colombiano

Tal como Espacio Público en Chile, la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) coordinó la aplicación de la metodología de riesgos de corrupción desarrollada por IMCO en el sistema de compras públicas de Colombia. De igual manera, hacerlo implicó un ejercicio de adaptación de los indicadores al marco normativo colombiano, así como a la información disponible en los sistemas electrónicos de compras públicas. En función de ello, se eliminaron 9 de los 43 indicadores propuestos por IMCO y fue posible calcular 15 de 16 indicadores de falta de competencia, 9 de 15 de transparencia, y 8 de 12 de violaciones a la ley o anomalías.

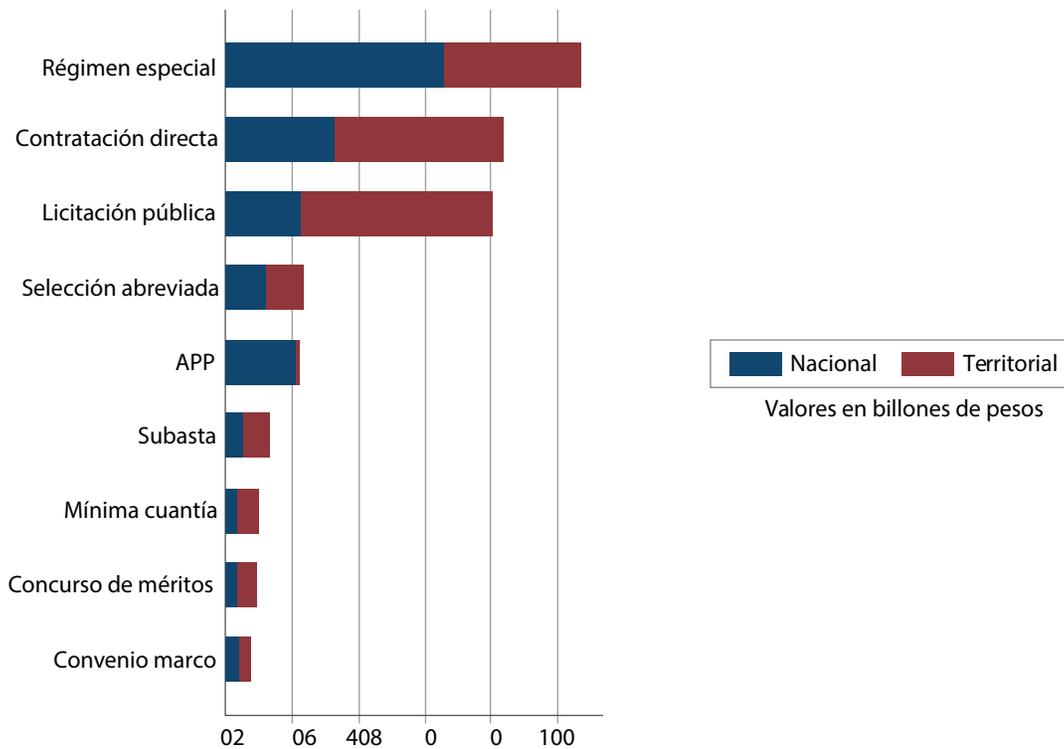
Al igual que en México, la aplicación de los primeros ejercicios exploratorios al sistema de compras públicas colombiano reveló un problema importante al momento de seleccionar el tipo de proceso para efectuar una contratación.

Como se aprecia en el Gráfico 6, la cantidad de dinero contratada bajo la modalidad de contratación directa es mayor a la de licitación pública y a otras modalidades de competencia abierta. Si bien la suma de todos los procesos abiertos rebasa al dinero asignado mediante contratación directa, el cruce de las contrataciones realizadas bajo el régimen especial con indicadores de riesgo de corrupción muestra que la mayoría de las veces esta modalidad es utilizada para contratar directamente.

El régimen especial es una modalidad de contratación diseñada para aquellas dependencias públicas que por su naturaleza tienen que competir en el mercado, como pudiera ser una compañía petrolera de propiedad estatal. Dicho régimen permite a dichas dependencias flexibilizar las disposiciones establecidas por las leyes de compras públicas de forma tal que una contratación pública no signifique una desventaja frente a sus competidores en el mercado. Si bien las dependencias que contratan bajo el régimen especial tienen que respetar los principios de compra pública, pueden utilizar manuales de compra y disposiciones de derecho privado para agilizar los procesos o establecer condiciones distintas.

Gráfico 6: Proporción del monto contratado tipo de contratación en Colombia, 2014-2018

(a) Modalidad de contratación



Fuente: Zuleta, Ospina y Caro (2019).

Contratar bajo régimen especial parece no ser problema a primera vista, ya que dichas contrataciones tienen el mandato por igual de favorecer la eficiencia y la competencia económica. No obstante, al aplicar la metodología de indicadores de riesgo, Fedesarrollo detectó que más de la mitad de los procesos de contratación realizados bajo el régimen especial duran menos de cinco días.

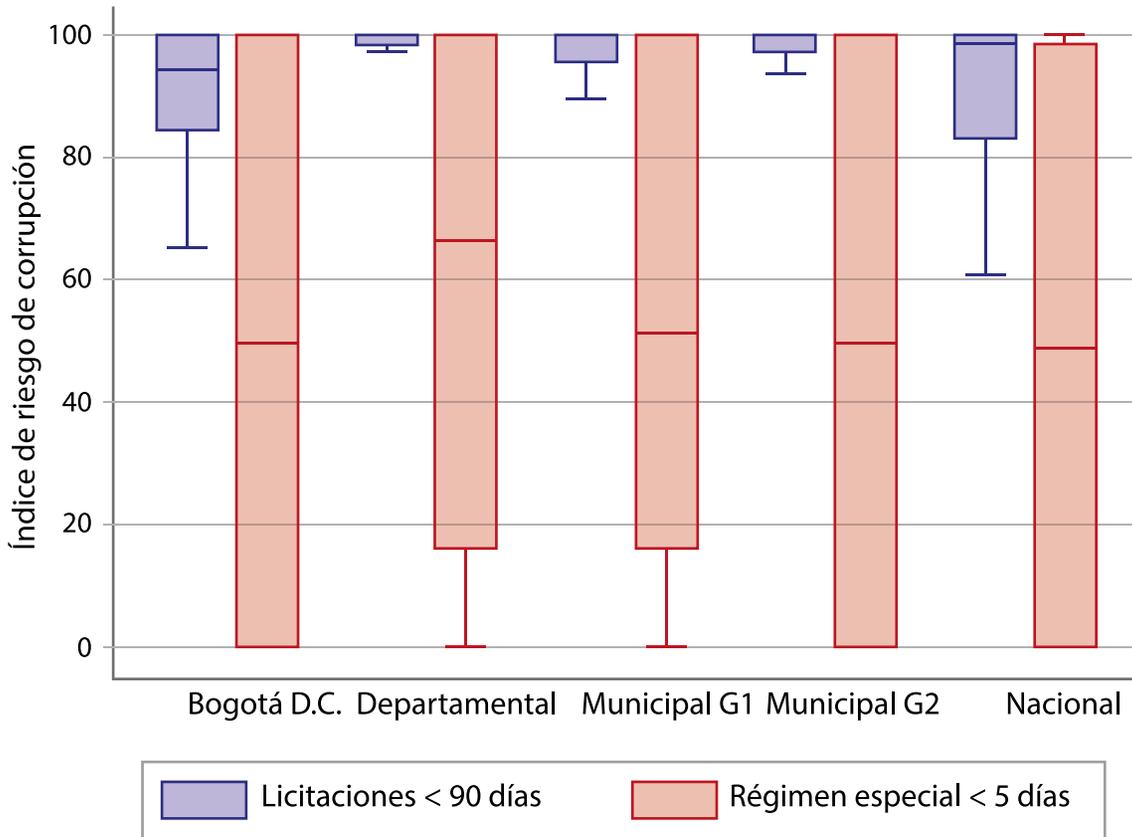
Dado que no es posible realizar una contratación bajo una modalidad de contratación abierta a la competencia económica en un periodo tan corto, la mayoría de las compras realizadas bajo dicho régimen no pasaron por un proceso competitivo para seleccionar al contratista. Es decir, la mayoría de esas contrataciones fueron en verdad contrataciones directas.

Estos resultados son alarmantes sobre todo si se considera que algunas dependencias contratan bajo la

modalidad de régimen especial cuando en verdad no tienen participación alguna en mercados competitivos.

En la Tabla 4 se muestra el porcentaje anual del valor contratado por contratación directa y régimen especial para tres casos específicos: (i) las entidades estatales que hacen parte de los municipios de Medellín, Cali y Barranquilla; (ii) las entidades estatales del orden departamental centralizado y descentralizado de Antioquia, Valle y Cundinamarca; y (iii) la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la Dirección General de la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, el SENA, el ICBF y FONADE.

Gráfico 7: Licitaciones públicas menores a 90 días y régimen especial de menos de 5 días



Fuente: Zuleta, Ospina y Caro (2019).

Tabla 4: Contratación directa (CD) y régimen especial (RE) como porcentaje del valor contratado

Entidad	2014		2015		2016		2017		2018	
	CD	CD+RE								
Medellín (todas)	6%	96%	4%	99%	24%	86%	10%	94%	0%	96%
Cali (todas)	35%	60%	21%	37%	36%	78%	62%	78%	6%	38%
Barranquilla (todas)	28%	30%	39%	47%	18%	20%	48%	51%	0%	3%
Antioquia (centralizado)	32%	50%	15%	23%	37%	59%	25%	81%	2%	60%
Antioquia (descentralizado)	54%	82%	34%	87%	43%	93%	51%	95%	8%	85%
Valle (centralizado)	15%	41%	34%	47%	38%	90%	55%	66%	3%	32%
Valle (descentralizado)	16%	77%	20%	63%	16%	51%	25%	84%	10%	85%
Cundinamarca (centralizado)	67%	79%	57%	82%	55%	67%	66%	78%	0%	27%
Cundinamarca (descentralizado)	42%	82%	28%	78%	34%	85%	39%	86%	2%	79%
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	2%	2%	0%	0%	13%	13%	3%	3%	0%	0%
Instituto Nacional de Vías (INVIAS)	13%	13%	1%	1%	3%	3%	11%	11%	0%	0%
Dirección General de la Policía Nacional (PONAL)	35%	35%	17%	17%	23%	23%	25%	25%	0%	0%
Ejército Nacional	41%	41%	54%	54%	25%	25%	26%	26%	1%	1%
Fiscalía General de la Nación (FGN)	6%	6%	13%	15%	30%	31%	29%	29%	0%	0%
Procuraduría General de la Nación (PGN)	5%	5%	7%	7%	12%	12%	2%	2%	0%	0%
Consejo Superior de la Judicatura	51%	51%	6%	6%	12%	12%	14%	14%	0%	0%
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	35%	35%	42%	42%	46%	46%	56%	56%	3%	3%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	30%	93%	17%	68%	7%	99%	25%	99%	4%	13%
Fondo de Proyectos de Desarrollo (FONADE)	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%

Conclusiones

La aplicación de una metodología conjunta de indicadores de riesgo a los sistemas de compras públicas de tres países distintos demuestra la utilidad del análisis de Big Data, una herramienta innovadora para detectar y combatir la corrupción. Los indicadores permitieron identificar problemas sistémicos en el caso de México y Colombia, donde la mayoría de las contrataciones públicas fueron adjudicadas mediante modalidades de contratación caracterizadas por la discrecionalidad en lugar de la competencia económica.

En el caso de Chile, se identificaron dependencias de gobierno en específico con altos niveles de riesgo de corrupción, ya que sus procesos de compra, a pesar de ser realizados mediante procesos abiertos y competitivos, estuvieron caracterizados por la poca afluencia de proveedores y la selección recurrente de las mismas empresas.

Los ejercicios realizados proporcionan información estadística valiosa en lo agregado y por dependencia que podría ser usada por los gobiernos para mejorar y dirigir sus esfuerzos de auditoría y para mejorar la planeación del ejercicio del gasto. No obstante, la mayoría de las iniciativas de uso de datos estructurados de compras públicas ha provenido de la academia y la sociedad civil.

Sin embargo, es necesario que el potencial principal usuario y beneficiario de la información incorpore a sus labores cotidianas la generación y uso de este tipo de datos. Una participación mucho más activa de los gobiernos en el uso de Big Data de compras públicas expandiría el uso posible de la información a áreas prioritarias de la administración pública. Además, la normalización en el uso de estos cúmulos de información mejoraría en gran medida la calidad y disponibilidad de los datos, lo cual posibilitaría la creación y aplicación de indicadores mucho más precisos.

Si bien los indicadores aplicados permitieron identificar problemas sustantivos, enfrentan graves limitaciones, ya que la mayoría explica condiciones genera-

les de las contrataciones de una dependencia, pero es insuficiente para detectar prácticas específicas de corrupción y vincular a actores específicos, ambos aspectos necesarios para mejorar la detección e investigación de esquemas de corrupción.

La disponibilidad de información estructurada y desagregada por contrato posibilitaría la aplicación de banderas rojas capaces de detectar y diferenciar modalidades de corrupción dentro de un mismo proceso de contratación. Es decir, con información de mayor calidad, gobierno y ciudadanos podrían identificar en tiempo real no solo si un contrato en proceso de adjudicación tiene riesgo de corrupción, sino también la modalidad de corrupción en específico.

Las mejores prácticas de generación de datos estructurados deben estar acompañadas de estándares de información que permitan tener datos de dependencias, niveles de gobierno e inclusive países en un mismo formato. Lo anterior permitiría realizar análisis comparativos de una manera mucho más completa y precisa. Una de las principales complicaciones de los análisis realizados por el Laboratorio de Probidad y Transparencia fue encontrar información comparable entre los países, ya que esta responde primordialmente a legislaciones y procesos distintos, lo cual imposibilitó la aplicación de todos los indicadores propuestos y además requirió de su adecuación en la mayoría de los casos.

Esfuerzos como el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas de la Open Contract Partnership son fundamentales para detonar el potencial completo de los análisis de Big Data. Después de todo, las prácticas de corrupción han encontrado la forma de traspasar fronteras y de replicarse de manera casi idéntica en marcos normativos distintos.

Los esfuerzos de auditoría requieren del mismo grado de adaptabilidad para poder combatirla frontalmente.

Bibliografía

- Fazekas, M., Tóth, I. J., y King, L. P. (2013). Corruption manual for beginners. Recuperado de www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-Toth-King_Corruption-manual-for-beginners_v2_2013.pdf
- Fazekas, M., y Koscis, G. (2017). Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data. *British Journal of Political Science*, 50(1), 155-164. doi: 10.1017/S0007123417000461
- Ferwerda, J., Deleanu, I., y Unger, B. (2017). Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23, 245-267. Recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/s10610-016-9312-3>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2018). Índice de riesgos de corrupción. El sistema mexicano de contrataciones públicas. Recuperado de https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/
- Jorquera, M. (2019). Compras públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre índice de riesgo de corrupción. *Espacio Público*.
- McKinsey Global Institute (2011). Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity. Recuperado de www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/big-data-the-next-frontier-for-innovation
- Nielsen, R. (2003). Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform. *Journal of Business Ethics*, 42(2), 125-149. Recuperado de www.jstor.org/stable/25074949
- Open Contracting Partnership (2016). Red Flags for Integrity: Giving the green light to open data solutions. Recuperado de: www.open-contracting.org/resources/red-flags-integrity-giving-green-light-open-data-solutions
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (2017). Government at a Glance 2017. Recuperado de www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en;jsessionid=tsKcTa9s1LyF-lgrabpxR-tuH.ip-10-240-5-166
- ———. Open Government Data Report. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data-report_9789264305847-en#page3
- Torres Alcocer, L. M. (2015). Aceitar la máquina: Corrupción, estabilidad económica y la gran pregunta. La corrupción en México: Transamos y no avanzamos. Índice de Competitividad Internacional 2015 (pp. 51-61). Instituto Mexicano para la Competitividad. Recuperado de <https://imco.org.mx/competitividad/indice-de-competitividad-internacional-2015-la-corrupcion-en-mexico-transamos-y-no-avanzamos>
- Tran, A. (2009). Can procurement auctions reduce corruption? Evidence from the internal records of a bribe-paying firm. Recuperado de www.researchgate.net/publication/228549999_Can_Procurement_Auctions_Reduce_Corruption_Evidence_from_the_Internal_Records_of_a_Bribe-Paying_Firm/download
- UNCITRAL (2014). UNCITRAL Model Law on Public Procurement. United Nations. Recuperado de www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf
- Volosin, N. (2014). Datos abiertos, corrupción y compras públicas. Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Recuperado de <http://ricg.org>
- Zuleta, M. M., Ospina, S., Caro, C. A. (2019). Índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano a partir de una metodología desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad. Fedesarrollo.



COMPRAS PÚBLICAS Y BIG DATA:

EL CASO MEXICANO



Ana Tháis Martínez y Luis Mauricio Torres

Introducción

El objetivo de este estudio es explorar y proponer nuevas formas de utilizar una política de datos adecuada para las contrataciones públicas.

La mayoría de los gobiernos cuenta con plataformas electrónicas de compras públicas, que, además de funcionar como un espacio transaccional entre gobierno y proveedores, generan información detallada de cada proceso de compra, lo que permite a los gobiernos evaluar el desempeño de sus sistemas de contrataciones.

Un análisis de la información contenida en dichas plataformas puede ser instrumental para diagnosticar problemas de competencia en las compras públicas, señalar irregularidades en los procedimientos y encontrar espacios de discrecionalidad susceptibles a actos de corrupción.

Asimismo, los datos estructurados del historial de compras son útiles para encontrar ciclos y patrones que permitan planear mejor o que evidencien deficiencias en la programación de adquisiciones. Los diagnósticos que arrojan los datos estructurados pueden ser la pieza faltante para proponer y diseñar intervenciones de política pública necesarias para asegurar las mejores condiciones de compra para el Estado, procedimientos apegados a la ley, y un ejercicio del gasto público más transparente, competitivo y con menos oportunidades para cometer actos de corrupción.

Por lo tanto, es necesario comprender, en un primer momento, qué es el Big Data y cómo se puede utilizar en las plataformas gubernamentales. Luego se analizarán ejemplos de cómo se ha utilizado este enfoque en el país.

En la primera sección se describe de manera general qué son y por qué pueden ser útiles los grandes volúmenes de datos generados en los sistemas de contra-

taciones públicas. En la segunda sección se hace un recuento de las condiciones necesarias para explotar el Big Data con la información generada por estos sistemas de compras.

En la tercera sección se realiza un diagnóstico de la implementación o existencia de las condiciones necesarias para utilizar datos de los sistemas de contrataciones en México. La cuarta sección contiene ejemplos de avances que se han dado en México para el uso de Big Data en contrataciones públicas. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política pública.

Big Data

Big Data es probablemente uno de los conceptos más utilizados y menos comprendidos de la era digital. Sin duda, la capacidad de las sociedades modernas para producir, almacenar y consumir información y datos ha crecido de manera exponencial en las últimas décadas.

Sin embargo, el volumen de los datos es solo una dimensión del Big Data, y su valor público reside principalmente en el acceso y la capacidad de generar análisis con base en ellos.

La tendencia de crecimiento exponencial en la producción de información es alimentada por mejores dispositivos de almacenamiento, el internet y los flujos cada vez menos restrictivos de información en el mundo.

La llegada de los dispositivos móviles y millones de sensores en red que están integrados a teléfonos, contadores de energía inteligentes, automóviles y máquinas industriales que detectan, crean y comunican datos en la era del internet de las cosas¹ (Chui, Löffler y Roberts, 2010) también han abonado a la

1. El concepto "Internet de las cosas" se refiere a sensores y actuadores integrados en objetos físicos, conectados por redes a computadoras.

generación de datos. Asimismo, la interacción de las empresas con sus clientes, proveedores y operaciones genera una enorme cantidad de datos digitales. Del mismo modo, el uso intensivo de los consumidores de las redes sociales, teléfonos inteligentes y otros dispositivos de consumo que incluyen computadoras, laptops y tabletas electrónicas portátiles han permitido que miles de millones de personas en todo el mundo contribuyan al gran volumen de datos disponibles (McKinsey Global Institute, 2011).

Hoy en día, prácticamente toda interacción social y comercial se registra y genera información en forma de datos que puede ser analizada y aprovechada. De igual manera, la introducción de herramientas de gobierno electrónico ofrece oportunidades para registrar y sistematizar datos sobre las interacciones de cualquier nivel de gobierno con ciudadanos, contribuyentes y proveedores, además de transparentar información sobre eficiencia en la implementación de políticas públicas y uso de recursos.

Este gran volumen de datos generados, almacenados y, a veces, disponibles, es lo que se ha llamado en recientes años Big Data. McKinsey Global Institute (2011) define este concepto como “los conjuntos de datos cuyo tamaño está más allá de la capacidad de las herramientas típicas de software de bases de datos para capturar, almacenar, administrar y analizar”.

Es importante señalar también que en la literatura se hace frecuente mención a la definición de Big Data² acompañada de las “3 V” para diferenciar el término Big Data de solo datos en general. Las “3 V” corresponden a volumen de los datos, velocidad de recolección de datos y variedad de la información agregada. A esta definición, Stucke y Grunes (2016) agregan una cuarta “V”, que corresponde al valor de los datos.

Más allá del volumen, el Big Data es un concepto que refiere cada vez más a su utilidad comercial, pero también pública. Las empresas, por ejemplo, usan los datos que generan para mejorar productos, los procesos de producción, las estrategias de negocio y las relaciones con los consumidores. Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, por otra parte, han puesto énfasis en el uso de datos para evaluar políticas públicas. Entre los ejemplos concretos de cómo el Big Data crea valor social se encuentran la

transparencia de información pública que posibilita descubrir necesidades, la reducción de la variabilidad y efectividad de procesos, la segmentación de poblaciones para hacer productos y mercadotecnia a la medida, la ayuda a la toma de decisiones humanas con algoritmos automatizados, y la innovación de nuevos modelos de negocio, productos y servicios (McKinsey Global Institute, 2011).

Big Data en el gobierno

El sector público tiene un área de oportunidad importante para explotar y aprovechar el Big Data. Los tres niveles de gobierno, el sistema de salud público, la seguridad social y los registros fiscales, así como los programas y servicios públicos, producen y recolectan una cantidad de información enorme, cambiante y de muy diferente naturaleza sobre los ciudadanos, beneficiarios de programas, proveedores, obras, finanzas y dependencias públicas. La publicación y uso de esta información con fines de análisis es el siguiente paso en la agenda de apertura de datos de gobierno.

En la actualidad es una práctica frecuente que los gobiernos de países de ingreso medio, como México y el resto de América Latina, cuenten con dependencias que publiquen estadísticas macroeconómicas, datos sobre encuestas en hogares, e información sobre presupuestos y finanzas públicas. La publicación de información sectorial es probablemente menos común.

La información y análisis de datos mejoraría la eficiencia de los sistemas de contratación pública, seguridad social, seguridad pública y procuración de justicia, y permitiría desarrollar inteligencia financiera desde los sistemas tributarios, por ejemplo.

Los gobiernos pueden mejorar su relación con los ciudadanos ofreciéndoles mejores y más rápidas alternativas para atender sus necesidades en temas como infraestructura, impuestos, programas sociales, trámites y pagos gubernamentales, entre otros (McKinsey Global Institute, 2011).

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la explotación intensiva

2. La definición de las “3 V” fue originalmente introducida por Laney en 2001.

de datos públicos en áreas como seguridad interna, prevención del delito, salud, tráfico e incluso política macroeconómica puede conducir a ahorros masivos de fondos públicos, mejoramiento de los servicios y, en última instancia, crecimiento económico (OCDE, 2016a). Ejemplos concretos incluyen la utilización de Big Data por las autoridades correspondientes para aumentar la recolección y cerrar brechas fiscales, combatir prácticas monopólicas y de colusión. Asimismo, el acceso (open access) por sí solo a la información del sector público crea oportunidades a las empresas de innovar, evita que se formen monopolios gubernamentales y genera una competencia más vigorosa (OCDE, 2016a).

Para dar una idea de los recursos públicos que se podría ahorrar a través del uso y explotación de Big Data, McKinsey Global Institute (2011) estima un ahorro de 300 mil millones de dólares en el sistema de salud pública de Estados Unidos al elevar los niveles de eficiencia y calidad de sus servicios, de los cuales dos tercios corresponden a la reducción de costos por 8%. Asimismo, el uso de Big Data en la administración pública de las economías europeas podría generar un valor de 148 mil millones de dólares en ahorro por la mejora en la eficiencia de procedimientos.

Requisitos para la explotación de Big Data

Los ejemplos anteriores muestran el beneficio potencial que la utilización de Big Data podría tener en el sector público. Sin embargo, la utilidad de Big Data en estos ejemplos, así como en otras áreas del quehacer público, está delimitada por características estructurales de los sistemas que generan, almacenan y publican dichos datos.

Además, la información almacenada y compartida debe cumplir ciertos requisitos antes de hacer posible su explotación de manera eficiente. De acuerdo con las mejores prácticas de datos abiertos establecidas por la OCDE, el reto de una agenda pública para la explotación de datos gubernamentales es garantizar que la información cumpla con los siguientes requerimientos: (1) registro, (2) actualización, (3) sistematización, (4) accesibilidad, (5) transparencia, (6) calidad y (7) salida (OCDE, 2018)³.

Si la información y datos públicos no cumplen con los requisitos antes mencionados, el uso de Big Data para cualquier propósito estará entorpecido y no podrá brindar todos los beneficios que podría generar su explotación. Por lo anterior, es necesario realizar un diagnóstico del país para saber con cuáles requerimientos sí cumple la información y datos proporcionados por las dependencias gubernamentales y con cuáles no, así como su correcto funcionamiento.

Big Data en el sector público mexicano

Como se mencionó, las posibilidades de usar el Big Data en el gobierno son múltiples y abarcan todos los sectores. Sin lugar a duda, México puede beneficiarse enormemente de la incorporación de estrategias de registro y apertura de Big Data en el gobierno y, en especial, en compras públicas. El análisis de Big Data les permitirá a las autoridades y funcionarios, en conjunto con analistas, investigadores y usuarios comerciales, tomar mejores y más rápidas decisiones utilizando datos públicos que antes eran inexistentes, inaccesibles o poco amigables con el usuario. El gobierno podría analizar de forma independiente fuentes de datos que no hayan sido explotadas previamente o datos públicos para obtener nuevas ideas que le permitan tomar decisiones para mejorar la administración pública de manera más informada.

Sin embargo, México aún debe enfrentar grandes retos antes de que sea posible explotar completamente los beneficios que el Big Data podría traer a los distintos órdenes y sectores de gobierno. Estos retos a están íntimamente relacionados con los siete requerimientos mencionados en la sección anterior y, en particular, con la calidad, disponibilidad y accesibilidad de los datos públicos.

Si bien el Gobierno Federal y algunos gobiernos locales han creado herramientas y plataformas que coadyuvan en algunos de los siete requerimientos, hasta ahora ninguna política pública ha sido capaz de garantizar el correcto (1) registro, (2) actualización, (3) sistematización, (4) accesibilidad, (5) transparencia, (6) calidad y (7) salida de datos públicos en todas las dependencias públicas y en todos los órdenes de gobierno.

3. Para una descripción detallada de cada uno de estos requerimientos, ver pp. 9-10 de este documento.

Sin duda, el esfuerzo más relevante para contar con una política de datos se llevó a cabo durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). La Estrategia Digital Nacional (EDN) fue la primera política pública federal encaminada a digitalizar la actividad gubernamental.

Sin embargo, a pesar de los continuos esfuerzos, la EDN resultó insuficiente porque no logró instaurar una política de datos que respondiera a los requisitos aquí planteados. En la siguiente sección se delinearán los objetivos, así como sus resultados en relación con la implementación de los siete requisitos.

Estrategia Digital Nacional

La EDN (Gobierno de la República, 2013) deriva del Programa para un Gobierno Cercano y Abierto establecido en 2013 para cumplir con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal, el cual contempla el “Objetivo 5: Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento” y, en específico, con la línea de acción “Acercar a los particulares la información gubernamental con las nuevas tecnologías faci-

tando el acceso a la información” (Diario Oficial de la Federación, 2013).

El plan de acción para cumplir con dicho objetivo requirió la creación de la EDN, que contempla dos objetivos principales: que México alcance el índice de digitalización promedio de los países de la OCDE para 2018 y, paralelamente, que alcance los indicadores de Chile, el país líder de América Latina (Gobierno de la República, 2013). Ambas metas estaban inalcanzadas a diciembre de 2018.

La EDN planteó como “propósito aumentar la digitalización de México, para que con ello se maximice su impacto económico, social y político en beneficio de la calidad de vida de las personas” (Gobierno de la República, 2013).

Para ello establece cinco grandes objetivos: transformación gubernamental, economía digital, educación de calidad, salud universal y efectiva, e innovación cívica y participación ciudadana. En particular, los objetivos de transformación gubernamental e innovación cívica y participación ciudadana contribuyen a generar el marco fundamental para el uso de datos abiertos siguiendo los siete requisitos previos para usar Big Data (Tabla 5).

Tabla 5: Objetivos 1 y 5 de la Estrategia Digital Nacional

Objetivo	Líneas de acción	Requisito al que coadyuva
Transformación gubernamental	(1) Generar y coordinar acciones orientadas hacia el logro de un gobierno abierto. (2) Coordinar la política digital de gestión del territorio nacional. (3) Implementar una política TIC sustentable para la Administración Pública Federal. (4) Adoptar una comunicación digital centrada en el ciudadano.	(1) registro (2) actualización (3) sistematización
Innovación cívica y participación ciudadana	(1) Impulsar la innovación cívica para resolver problemas de interés público por medio de las TIC. (2) Usar datos para el desarrollo y el mejoramiento de políticas públicas. (3) Generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas.	(2) actualización (3) sistematización (4) accesibilidad (5) transparencia (6) calidad (7) salida

Fuente: Gobierno de la República (2013).

En general, la EDN marcó la agenda de digitalización del gobierno de Enrique Peña Nieto, enfocada en dar acceso al 80% de los mexicanos a internet y digitalizar todos los trámites burocráticos, al menos del Gobierno Federal. Si bien la EDN ha dado resultados en la asequibilidad de los servicios, la digitalización de 5.000 trámites gubernamentales y la infraestructura detrás de la plataforma Gob.mx, sus resultados no son claros a la fecha (Riquelme, 2018).

La EDN tiene una clara limitante, ya que solo concentra datos de las dependencias públicas del Poder Ejecutivo, que son las que deciden qué publicar a través de la plataforma, la mayoría de las veces sin un estándar de datos compartido incluso dentro de bases de datos de la misma dependencia. Asimismo, la plataforma únicamente concentra datos del gobierno federal, por lo que la falta de disponibilidad y accesibilidad de datos públicos del nivel subnacional es aún más severa. Se puede concluir que la EDN no logró establecer una política nacional de datos públicos que cumpliera con los requisitos necesarios para explotar al máximo el Big Data.

Con la entrada de un nuevo gobierno, es incierto si los esfuerzos de generar y unificar una política de datos se mantendrán. No obstante, como se verá a continuación, esta es fundamental para transitar hacia un sistema de contrataciones con una planeación eficiente y un monitoreo puntual de espacios y riesgos de corrupción.

Big Data en compras públicas

Los aparatos gubernamentales alrededor del mundo utilizan las contrataciones públicas como un mecanismo para acceder a bienes, contratar servicios y realizar obras que de otra manera no podrían satisfacer por sí mismos.

Estas contrataciones se acaban convirtiendo en escuelas, hospitales, carreteras y muchas otras obras y servicios proporcionados con el objetivo de beneficiar a la sociedad en su conjunto. Open Contracting Partnership estima que en el mundo se gastan 9,5 billones de dólares anualmente en contrataciones

públicas, un equivalente al 15% del producto interno bruto mundial (Open Contracting Partnership, 2019).

Dada la importancia y objetivos de las contrataciones públicas, los distintos gobiernos del mundo han implementado en sus respectivas leyes una lógica fundamental de eficiencia en el gasto y optimización de recursos detrás de los esquemas de contrataciones públicas. Es decir, la mayoría de los Estados reconoce que es más eficiente utilizar mecanismos de mercado mediante procesos de licitación abiertos para obtener servicios y obras que el sector privado puede ofrecer en condiciones más competitivas en precio, calidad y pertinencia (UNCITRAL, 2014).

Para cumplir con los criterios de competencia, eficiencia, optimización y transparencia la tendencia mundial ha optado por implementar sistemas electrónicos de gestión de contrataciones públicas, los cuales son un componente central para el fortalecimiento institucional del sector público (ADB, IDB y World Bank, 2004).

De acuerdo con el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo, los sistemas electrónicos de contrataciones públicas son plataformas en línea que enmarcan los procesos de compra de bienes, servicios y desarrollo de obras. Además, estos sistemas pueden involucrar sistemas de red para el intercambio de datos y procesos de planeación de contrataciones (EBRD, 2015). El E-procurement, o contratación electrónica, utiliza la tecnología y herramientas en línea para reemplazar los trámites tradicionales con procesos interactivos de licitación y subastas.

El propósito final de implementar sistemas electrónicos de este tipo es establecer un mercado abierto para los procesos de licitación, incrementar la transparencia y hacer los procesos de contratación accesibles a un universo amplio de proveedores de una manera más sencilla, rápida y económica (ADB, 2013). Además, el desarrollo de sistemas con esta finalidad ofrece la oportunidad de hacer más eficientes los procesos y materializar ahorros para el sector público. Estos efectos positivos son posibles si los sistemas respaldan la introducción de reformas para una mejor gestión y monitoreo de las actividades y datos creados por la contratación pública.

Además, es recomendable que estos sistemas generen un registro en tiempo real de la toma de decisiones a lo largo del proceso de planeación, contratación y ejecución del contrato en línea. Un registro con estas características es fundamental para el monitoreo y la auditoría de los recursos públicos, la evaluación de las condiciones de mercado y competencia, la identificación de prácticas relacionadas con el riesgo de corrupción y colusión, así como la reducción de la carga burocrática (Warnes, 2011).

En línea con lo anterior, la generación y uso de datos masivos relativos a las contrataciones públicas están relacionados con los sistemas electrónicos y plataformas diseñadas para administrar dichos procedimientos. Los sistemas electrónicos de contrataciones públicas funcionales tienen el potencial de ofrecer información y herramientas sobre los procesos para la adjudicación de contratos con el objetivo de evaluar el desempeño de las unidades compradoras en las dependencias de gobierno. De hecho, uno de los activos más relevantes de estos sistemas electrónicos es su capacidad para registrar, almacenar, administrar y transparentar información.

La literatura internacional —Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, Acuerdo para la Procuración Pública de la Organización Mundial del Comercio, Directrices para Combatir el Aprovechamiento de la Oferta en la Contratación Pública de la OCDE y Directivas para las Contratación Pública de la Unión Europea— señala ocho características con las que un sistema de contrataciones públicas electrónico debe contar:

- Automatización de procesos y decisiones: inhibe la discrecionalidad de los funcionarios.
- Transaccionalidad: la compra pública debe formalizarse y validarse a través del sistema.
- Facilidad de uso: el funcionamiento del sistema debe ser comprensible y accesible a cualquier funcionario público con un nivel mínimo de capacitación.
- Niveles de acceso y autorización: los accesos al sistema deben estar relacionados con el tipo de

usuario y las autorizaciones con el nivel de riesgo que enfrentan los funcionarios públicos.

- Validación de identidad: los funcionarios públicos que tengan la facultad de hacer cambios en los procesos de contratación pública y en su historial tienen que tener una identificación y generar cambios únicamente con la validación de su firma electrónica.
- Validación de transacciones: el uso de nueva tecnología, como Blockchain, permite integrar un mecanismo que verifique la validez de las transacciones e inscriba la compra en un libro electrónico de registros contables que pueda ser fiscalizable.
- Competencia: la eficiencia, accesibilidad y reducción de costos del sistema debe permitir que la mayor cantidad de oferentes compitan por un contrato público, y, de igual forma, excluyan a proveedores con sanciones, con un pobre desempeño histórico y/o con problemas de integridad con otros contratos con el gobierno.
- Análisis continuo de la eficiencia del sistema: los datos generados durante los procesos de contratación deben utilizarse para el constante mejoramiento tanto de los procedimientos de contratación como del mismo sistema electrónico.

Un sistema electrónico con las características mencionadas permite a los gobiernos realizar sus compras públicas con control, vigilancia, eficacia y eficiencia en los procedimientos, así como generar transacciones más rápidas, transparentes y, sobre todo, útiles para los distintos agentes económicos.

El beneficio principal de la creación e implementación de un sistema electrónico de contrataciones públicas es la integración de un proceso complejo en una sola plataforma computacional, lo cual facilita los procesos de mejora, auditoría y fiscalización.

En los últimos años, muchas naciones han incorporado un elemento electrónico a las contrataciones del gobierno. Corea del Sur es uno de los países más avanzados en términos de contratación pública en forma electrónica. El elemento más innovador de su sistema, según el estudio “El servicio de contratación pública de Corea” elaborado por la OCDE, es que los usuarios utilizan la huella digital para participar en los procedimientos electrónicos, lo cual evita participaciones ilegales o de proveedores no autorizados (OCDE, 2016b).

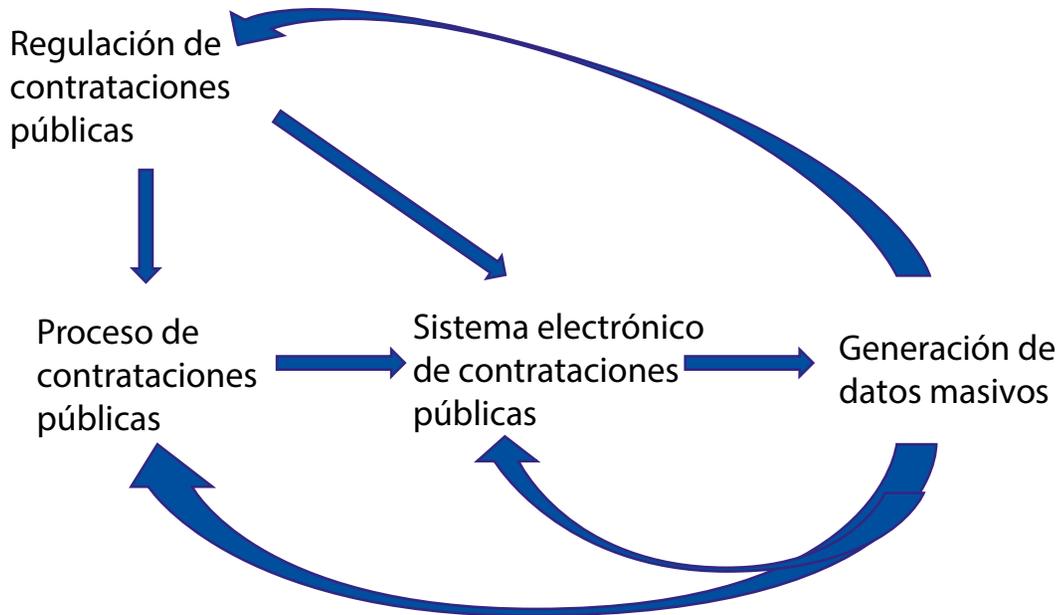
De igual forma, la plataforma es accesible a través de teléfonos inteligentes, lo cual garantiza un acceso continuo a los procedimientos y sus resultados. La OCDE apunta otra característica fundamental del sistema coreano, la transaccionalidad: todas las contrataciones públicas se pagan de manera electrónica a través de la plataforma.

De esta forma, se impide que se desvíen recursos, y se asegura el monto pactado y su destino. Finalmente, los mecanismos de vigilancia de la plataforma y sus usuarios están a cargo de la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea, que evalúa la calidad de las contrataciones y sanciona en caso de encontrar alguna irregularidad en el procedimiento.

La ruta de política pública necesaria para generar y usar datos masivos para mejorar los procesos de contratación implica fortalecer los sistemas electrónicos en los que se llevan a cabo dichos procesos, así como su marco regulatorio.

Sin embargo, esta ruta también funciona en sentido contrario: la generación de mejores datos a partir de los sistemas electrónicos es clave para ayudar a los gobiernos a comprender dónde se encuentran las áreas de oportunidad en los procesos de contratación y los riesgos en las actividades relacionadas con los mismos.

Figura 1: Ruta de política pública para la generación y uso de datos masivos



Fuente: Elaboración propia.

Dado que las plataformas electrónicas son piezas fundamentales en los complejos sistemas de contrataciones públicas y son un requisito previo para el uso de Big Data, es necesario hacer un diagnóstico tanto de los esfuerzos en materia de política de datos en contrataciones públicas como de las plataformas electrónicas de compras públicas en el nivel federal. A continuación, se presenta un diagnóstico (1) del avance en la aplicación del Estándar de Datos para la Contratación Abierta, (2) del sistema electrónico de contrataciones públicas federal, CompraNet, (3) del sistema de contrataciones electrónicas Petróleos Mexicanos y (4) del sistema electrónico de contrataciones de la Comisión Federal de Electricidad.

Avance en la aplicación del Estándar de Datos para la Contratación Abierta (EDCA)

En los últimos años los gobiernos locales han avanzado en subsanar las deficiencias en la implementación de los requisitos de (1) registro, (2) actualización,

(4) accesibilidad, (5) transparencia y (7) salida de los datos públicos. En un esfuerzo proactivo por dar una solución a estos retos, la Ciudad de México adoptó en 2014 el Estándar de Datos para la Contratación Abierta junto con otros seis países y ciudades⁴.

En el entorno local, este estándar coadyuva a cumplir con los requisitos antes mencionados, ya que permite divulgar datos y documentos en todas las etapas del proceso de contratación mediante la definición de un modelo de datos común. El estándar fue desarrollado por Omidyar Network y el Banco Mundial para ayudar a las dependencias públicas a aumentar la transparencia en procesos de contratación y que una amplia gama de usuarios pueda hacer un análisis más profundo de los datos de estos procesos.

Sin embargo, una de sus limitantes es que el Gobierno Federal no ha implementado ni incorporado dicho estándar en las transacciones registradas en el sistema electrónico de contrataciones públicas, CompraNet. En el siguiente apartado se revisa el fun-

4. Ver Open Contracting Data Standard. "Documentation". <http://standard.open-contracting.org/latest/en>

cionamiento de los sistemas electrónicos de compras públicas en México.

Es importante señalar que si bien tanto el Gobierno federal como algunos gobiernos locales han dado pasos hacia la digitalización de la actividad gubernamental y la creación de herramientas que permitan satisfacer los siete requisitos planteados, México no ha logrado consolidar en su totalidad la disponibilidad y accesibilidad de datos públicos en todos los órdenes de gobierno ni en los tres poderes y órganos constitucionales autónomos.

Sin estos siete requerimientos, compuestos por el correcto funcionamiento del (1) registro, (2) actualización, (3) sistematización, (4) accesibilidad, (5) transparencia, (6) calidad y (7) salida de datos públicos es imposible crear las sinergias necesarias entre funcionarios públicos, analistas e investigadores para explotar los datos públicos y obtener nuevas ideas que permitan tomar decisiones más eficientes en política pública.

A pesar del poco avance, la actividad gubernamental de contratación pública muestra un nicho particular para la explotación de Big Data. Esto se debe en gran medida a que la introducción de sistemas electrónicos de contratación pública en América Latina ha sido parte fundamental de los esfuerzos por mejorar la gestión y monitoreo de las compras y contrataciones de los gobiernos. Los beneficios se observan desde su impacto en el aumento de la competencia entre proveedores privados, hasta en la reducción de espacios de discrecionalidad y la eficiencia del gasto público.

Sin embargo, además de los lineamientos básicos para mejorar su funcionalidad, estos sistemas tienen la capacidad de contener cantidades masivas de datos que deben ser aprovechados y explotados a través de metodologías que utilizan Big Data. La información registrada en las plataformas, así como la generada a partir de su uso y seguimiento de los procesos de contratación, es fundamental para analizar su funcionamiento e identificar áreas de oportunidad tanto en la regulación como en el proceso de contrataciones públicas. Los datos generan evidencia que los gobiernos deben utilizar para hacer las compras públicas más competitivas y menos vulnerables a la corrupción.

Por eso, es necesario que las autoridades obtengan un entendimiento integral del funcionamiento de las compras públicas en un nivel general y de sus plataformas electrónicas en todo el país.

Sistema electrónico de contrataciones públicas federal: CompraNet

CompraNet es el sistema electrónico de contrataciones públicas que se utiliza en el nivel federal en México. Fue creado en 1996 para simplificar las actividades de contratación pública y aumentar su transparencia, y ha ido evolucionando en conjunto con las reformas gubernamentales.

Como todo sistema, CompraNet ha tenido una evolución escalonada. Surgió como una plataforma de oportunidades para contratar con el Gobierno Federal, y con el paso del tiempo tanto las exigencias legales como las necesidades de control la convirtieron en una plataforma con capacidad para realizar transacciones. Sin embargo, no está cerca del enorme potencial que podría tener.

Las reformas de 2009 a la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) otorgaron a CompraNet personalidad jurídica como la plataforma oficial para administrar información electrónica sobre la contratación pública del Gobierno Federal. De esta forma, CompraNet se estableció oficialmente como el sistema electrónico de contrataciones públicas, lo cual obligó a las dependencias públicas a utilizarlo.

Con estos cambios, CompraNet pasó de ser una plataforma que promovía oportunidades de contratación con el Gobierno Federal a un portal que concentra los expedientes electrónicos de todas las contrataciones públicas hechas con recursos federales.

Sin embargo, el potencial de CompraNet es aún mayor: no debe funcionar únicamente como un portal en el que se publican las fotos de los documentos relacionados con el procedimiento de contratación, sino que debe convertirse en una plataforma transaccional, así como en un mecanismo de transparencia, control y vigilancia de los procedimientos de compra

pública que se mantiene actualizado al momento, con expedientes electrónicos que incorporan todos los documentos del proceso en formato de datos abiertos. Lo anterior permitiría divulgar y usar información abierta, accesible y oportuna sobre las contrataciones del gobierno, para lograr que los ciudadanos y las empresas puedan participar, con el fin de identificar problemas y solucionarlos.

Ya que los sistemas electrónicos son un componente fundamental para las contrataciones públicas, a continuación se presenta un diagnóstico de CompraNet con base en las mejores prácticas internacionales en procuración electrónica.

El estándar de comparación que se utiliza es el desarrollado por la consultora PriceWaterhouseCoopers (PWC) en su estudio “E-Procurement Golden Book of Good Practices” (PWC, 2013). Se trata de un estándar de las prácticas adoptadas por los países de la Unión Europea, las cuales han mejorado el funcionamiento de las plataformas electrónicas de contratación.

De acuerdo con la Comisión Europea, las entidades que han adoptado la mayoría de estas prácticas han logrado ahorrar entre un 5% y un 20% del presupuesto total destinado a contrataciones, así como mejorar sustancialmente su capacidad de control y vigilancia.

La lista de mejores prácticas establecidas por PWC contiene elementos esenciales para mejorar el control y la vigilancia, así como la eficiencia y la eficacia de las plataformas electrónicas de contratación pública.

La adopción de dichas prácticas permitiría fomentar la transición a sistemas puramente electrónicos para lograr la mejor asignación de recursos gubernamentales en contrataciones públicas. Cada una de las mejores prácticas debe evaluarse en términos de su capacidad para generar alguno de los siguientes resultados deseables:

- Accesibilidad para Pymes
- Garantías de seguridad jurídica y confianza por parte de los contratantes
- Transparencia y rendición de cuentas

- Mejoras en la eficiencia y facilidad de uso de la plataforma
- Estrategia de transición a un sistema de contrataciones públicas totalmente electrónico que sea capaz de incorporar la experiencia adquirida y considerar el factor humano.

Con base en la lista de mejores prácticas, se puede diagnosticar que CompraNet tiene cinco características que se relacionan íntimamente con la falla en la implementación de alguno de los siete requisitos para la explotación del Big Data: (1) registro, (2) actualización, (3) sistematización, (4) accesibilidad, (5) transparencia, (6) calidad y (7) salida de datos.

1. Incompleta

CompraNet únicamente cubre la etapa de contratación de la compra pública y falla en el (1) registro y en la (3) sistematización de las dos etapas de la contratación pública restantes: planeación y ejecución. Debido a ello, se pierden los dos extremos del ciclo: en primer lugar, la programación global por dependencia pública y la planeación de cada proceso de contratación, y, en segundo lugar, la ejecución del contrato. Esto es particularmente grave si se considera que, según la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, los riesgos de corrupción suelen generarse en la etapa de programación y planeación, y materializarse en mayor medida en la etapa de ejecución.

2. Desarticulada

La información sobre el procedimiento de contratación que incluye la plataforma no cumple con el correcto (1) registro, (2) actualización, (3) sistematización, (4) accesibilidad y (7) salida, ya que no siempre está completa y además se encuentra en ventanas o incluso plataformas diferentes. Lo ideal sería que cada proceso de contratación apareciera desde su planeación hasta el último pago, de tal manera que el usuario pudiera leer la historia de un proyecto desde un solo lugar.

3. Desintegrada

Para que CompraNet funcione como una verdadera herramienta de vigilancia y control, debe tener la ca-

pacidad de acceder a información de otras plataformas para verificar los datos relevantes de los procedimientos de contratación.

Por ejemplo, para evitar conflictos de interés, la plataforma debería estar conectada al sistema de declaración de intereses para que se emitan alertas a tiempo cuando un servidor público pueda incurrir en un conflicto. Otro ejemplo puede ser estar conectado al sistema del SAT para verificar la existencia fiscal y legal de las empresas que se va a contratar, y así minimizar el riesgo de que el Estado contrate con empresas fantasma. Hoy, CompraNet está completamente aislado de otros sistemas o plataformas gubernamentales, lo cual es reflejo de la falla en cumplir con los requisitos de (1) registro, (3) sistematización, (4) accesibilidad, (5) transparencia y (7) salida de datos.

4. Complicada

Se agrava la falla de la plataforma para cumplir con el requisito de (1) registro, (3) sistematización y (4) accesibilidad, ya que presenta la información utilizando diferentes formatos de datos y de documentación, lo que dificulta enormemente la labor de minería de datos, pues resulta muy complicada y costosa. Además, debido al escaso control sobre credenciales y niveles de acceso, y a la falta de reglas claras, el usuario de CompraNet no tiene manera de saber si los documentos que ve fueron los que se usaron para la contratación. Esta falla dificulta sobremanera la contraloría social, que es una de las razones de ser de las plataformas electrónicas.

5. Subutilizada

Como la plataforma no cumple con los requisitos de (3) sistematización, (4) accesibilidad, (5) transparencia, (6) calidad y (7) salida, es subutilizada por los actores interesados (dependencias compradoras, proveedores, fiscalizadores y generadores de política pública). Esto implica que CompraNet no cumple con la meta última de cualquier plataforma electrónica de contrataciones públicas: fungir como una herramienta transaccional que genere eficiencia, eficacia y reduzca de manera importante los riesgos de corrupción.

Los cinco retos que enfrenta CompraNet se relacio-

nan estrechamente con los siete requisitos mencionados en las secciones anteriores, los cuales son una condición necesaria previa a la explotación del Big Data.

Si bien CompraNet es el sistema electrónico que concentra la mayor cantidad de contrataciones públicas federales, derivado de una serie de reformas constitucionales en 2014, ahora existen otros dos sistemas electrónicos de compras públicas que son utilizados por dos empresas productivas del Estado: Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Ambas plataformas adolecen en gran medida de los mismos problemas que su antecesor, CompraNet; sin embargo, en algunos aspectos han agravado algunos de sus retos en cuanto a (1) registro, (2) actualización, (3) sistematización, (4) accesibilidad, (5) transparencia, (6) calidad y (7) salida.

Estas dos empresas productivas del Estado son de particular importancia. Según el estudio “Índice de riesgos de corrupción”, elaborado por IMCO en 2018, entre 2012 y 2017 la CFE se adjudicó contratos por 424,5 mil millones de pesos (21 mil millones de dólares a un tipo de cambio de 19,7 pesos por dólar), lo cual representa casi el 20% de los 2 billones de pesos analizados en dicho estudio. Lo anterior implica que las unidades compradoras de la CFE se mantienen activas en la creación y seguimiento de los procedimientos de contratación, por lo que es importante monitorear qué sucede con esta información en la nueva plataforma. Para el caso de PEMEX es de particular interés, ya que en 2017 fue catalogada como la marca más valiosa de México con un valor de 8.477 millones de dólares, según un estudio de Brand Finance (Rodríguez, 2017). A continuación se delimitan las principales características y problemas de ambos sistemas electrónicos de compras públicas.

Sistema electrónico de contrataciones de Pemex

Derivado de la Reforma Constitucional al Sector Energético de 2013, la empresa productiva del Estado, Petróleos Mexicanos (Pemex), a través de su Consejo de Administración, quedó facultada para emitir sus propias disposiciones en materia de contrataciones públicas⁵. Por lo anterior, mudó todas sus contrataciones públicas de la plataforma CompraNet al Sistema

5. Artículo 13, fracción V de la Ley de Petróleos Mexicanos.

de Contrataciones Electrónicas Pemex (SISCeP), con el objetivo de contribuir con la eficiencia, eficacia, transparencia, certidumbre, trazabilidad, homologación y sistematización de los procesos de procuración de bienes y servicios de Petróleos Mexicanos y de sus empresas productivas subsidiarias.

A pesar de que uno de los beneficios más mencionados de esta nueva plataforma es la transparencia, es claro que el cambio poco la fomenta. Cuando se quiere consultar información de un procedimiento de compra pública en CompraNet, basta con acceder a la plataforma y buscarlo. Sin embargo, según el procedimiento para la habilitación y participación en SISCeP, es necesario conocer la identidad de la persona física y la constitución legal de las personas morales, por lo que el interesado deberá registrarse en la sección de Registro de Proveedores.

Lo anterior representa serios problemas, como que el Registro de Proveedores de PEMEX es distinto del inscrito en CompraNet. Aun cuando se obtuviera un registro de forma exitosa, el interesado tendría que realizar una manifestación de habilitación e interés de participación para poder recibir, por parte de Pemex, la Comunicación de Incorporación al procedimiento de su interés. Esta manifestación de interés de participación se tendrá que realizar para todo procedimiento en el que se tenga interés, y la información proporcionada por el interesado tiene que coincidir con aquella del registro de proveedores.

De lo anterior se desprende que los ciudadanos que no quieran participar en calidad de proveedores quedan excluidos de toda información acerca de los procedimientos de compra pública llevados a cabo por PEMEX. Incluso, si se tuviera la calidad de proveedor ante la dependencia, existen dos barreras insuperables para acceder a la información: los proveedores solo tienen acceso a aquellos procedimientos en los que presentan la manifestación de interés y, en esos procedimientos, solo tienen acceso a la información que la dependencia les hace llegar.

Si bien es cierto que la plataforma CompraNet muestra ciertas deficiencias, la reforma en materia energética agravó estos problemas para los procedimientos de compra pública llevados a cabo por PEMEX. Sin los requisitos mínimos de (4) accesibilidad, (5) trans-

parencia y (6) calidad en la información es imposible para la ciudadanía y las empresas realizar el análisis y explotación intensiva de datos que podrían no solo mejorar el sistema electrónico de contratación, sino también detectar mejoras en los esquemas de licitación que permitan una contratación con más competidores y aseguren mejores precios y condiciones al Estado para el sector energético del país.

Sistema electrónico de contrataciones de la Comisión Federal de Electricidad

Debido a las reformas en materia de energía y a la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, los procedimientos de compra pública llevados a cabo por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ya no se regulan por la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma ni por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Actualmente, es el Consejo de Administración de la CFE la instancia encargada de elaborar las disposiciones a las que se tiene que sujetar la dependencia y sus subsidiarias en términos de procedimiento para la contratación de bienes, obras y servicios que desarrollen en territorio nacional. Las disposiciones fueron emitidas por el Consejo de Administración y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2015.

Dadas las disposiciones, los procedimientos de contratación se trasladaron a una nueva plataforma que habita en la misma página web de la CFE. El Sistema Electrónico de Contrataciones se define como un sistema informático mediante el cual se desarrollarán los procedimientos de contratación, de consulta gratuita, integrado por información relevante para el Proceso de Suministro y Contratación de la CFE y sus empresas productivas subsidiarias⁶.

Si bien es cierto que la plataforma creada opera de forma muy similar a CompraNet, por lo que cualquier persona puede acceder a los procedimientos de compra pública, la legislación no es clara en mencionar qué debe pasar con los procedimientos anteriores a la expedición de las leyes en la materia. Es decir, no señala si estos procedimientos deben permanecer alojados en la plataforma de CompraNet o si deben ser mudados a la nueva plataforma de la CFE. Actualmente, la plataforma alberga procedimientos hechos

6. Diario Oficial de la Federación, Disposición 3. DISPOSICIONES Generales en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y ejecución de obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, 23 de junio de 2016.

a partir de 2015, pero resulta preocupante la incertidumbre a la que se enfrentan los procedimientos previos a este año.

Como se mencionó en las secciones pasadas respecto de la literatura internacional, un sistema de compras públicas tiene que cumplir con los principios fundamentales de competencia, transparencia e integridad del procedimiento, por lo que mudar y dividir en distintas plataformas las contrataciones públicas del Gobierno Federal entorpece la competencia, toda vez que segmenta el mercado de proveedores, limita el acceso a la información y crea procedimientos de contratación pública regulados por distintos ordenamientos, lo cual complica la rendición de cuentas y el cumplimiento íntegro de los procesos. Los puntos anteriores en gran medida son un reflejo de cómo la separación de los procedimientos afecta el cumplimiento de los siete requerimientos necesarios para el uso de Big Data en contrataciones públicas.

Estudios de caso en México

Dado que desde hace algunas décadas el gasto gubernamental en compra de bienes y servicios como porcentaje del producto interno bruto en México ha mostrado una tendencia al alza, pues pasó del 9,5% en 1960 al 25,5% en 2011 (Fondo Monetario Internacional, s. f.), es importante el análisis presentado de los tres sistemas de contrataciones públicas en el nivel federal, ya que delinea el panorama adverso para el uso de Big Data en la actividad gubernamental llevada a cabo en México.

Los sistemas no cumplen con los requerimientos básicos que permitirían una adecuada explotación de la información generada por las dependencias públicas. Sin embargo, aun con los impedimentos anteriores, estos sistemas electrónicos —en particular CompraNet— y los esfuerzos derivados de política pública llevados a cabo por distintos gobiernos, distintas organizaciones de la sociedad civil mexicana han logrado explotar la información sobre contrataciones públicas, y crear análisis y estudios.

A continuación se presentan dos casos particulares de cómo, a pesar de los retos y deficiencias identificadas, es posible explotar el Big Data en el sistema de

contrataciones públicas nacional, e identificar riesgos y proponer soluciones basadas en evidencia.

Índice de riesgos de corrupción

En 2018 en México se presentó un ejemplo de cómo la información contenida en los sistemas electrónicos de compra pública posibilita que distintos actores realicen labores de detección, prevención y vigilancia de diversos riesgos. El Instituto Mexicano para la Competitividad presentó el estudio “Índice de riesgos de corrupción (IRC): el sistema mexicano de contrataciones públicas”, que evalúa las prácticas de competencia, transparencia e integridad de las Unidades Compradoras, es decir, las áreas responsables de las contrataciones públicas dentro de las dependencias y/o entidades del Gobierno Federal, con el objetivo de identificar riesgos de corrupción. El proyecto fue desarrollado en cuatro etapas:

1. Generación e integración de bases datos
2. Estimación de indicadores
3. Calificación de riesgo para cada Unidad Compradora
4. Índice de riesgos de corrupción de dependencias o entidades

El IRC diagnostica más de 700.000 procedimientos de contratación pública entre 2012 y 2017. Estos procedimientos fueron realizados por 1.536 Unidades Compradoras (UC) relevantes y representan más de 2,3 billones de pesos asignados en contrataciones públicas, es decir, poco más del 10% del gasto público ejercido durante el mismo periodo.

El trabajo en esta etapa del proyecto consistió en integrar una base de datos con información suficiente para generar variables que permitieran medir cuantitativamente el desempeño de las UC en los tres temas analizados: competencia, transparencia y anomalías en el proceso de contratación.

Crear esta base de datos no fue sencillo. Como se mencionó en las secciones anteriores, diversos factores limitan el potencial de CompraNet. Por ejemplo,

faltaba información sobre las propuestas que no resultaron ganadoras.

Tampoco había publicidad de indicadores en la plataforma para los procedimientos de adjudicación directa que rebasaban los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo cual deben cumplir con ser excepciones contempladas en la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las mismas son algunas de ellas. Por otra parte, se carecía de un formato estandarizado y datos abiertos de los documentos que son parte de cada procedimiento de contratación para que puedan ser analizados utilizando técnicas de minería de textos.

Los problemas mencionados se vuelven obstáculos fundamentales al considerar el volumen de expedientes que se genera cada día en dicha plataforma. El incumplimiento de los siete requisitos dificulta la evaluación integral del sistema de contrataciones públicas. De no remediarse este problema, no será posible tomar en cuenta los niveles de competencia, transparencia e integridad en los procedimientos de contratación.

Por lo anterior, es de particular interés la forma como la metodología utilizada en el estudio superó los obstáculos que imponía la plataforma. En primer lugar, se complementó la base de contrataciones de CompraNet con otras fuentes de información que permitieron solventar las deficiencias, principalmente en lo que respecta al acceso, disponibilidad, calidad y formato de los datos públicos de CompraNet. A continuación se enumeran algunas de las medidas que se implementaron en el estudio:

1. Para obtener detalles sobre cada propuesta presentada durante los procesos de contratación, y no solo la del ganador, se pidió información mediante solicitudes de información a la Secretaría de la Función Pública (SFP).

2. Se utilizó una técnica de programación para hacer web scraping y así extraer los documentos publicados de cada procedimiento. El algoritmo inspeccionó cada publicación que se ha hecho en CompraNet desde 2012 a 2017. Durante dicha inspección, el algoritmo extrajo la información contenida dentro de la publi-

cación: datos sobre el procedimiento y documentación generada durante el proceso.

3. Para identificar contrataciones que no cumplieron con montos máximos autorizados en procesos de adjudicación directa e invitación a cuando menos tres participantes (INV3), se consultó el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

4. Se solicitó una base de datos al Sistema de Administración Tributaria (SAT) sobre empresas con operaciones inexistentes (empresas fantasma).

5. Con el objetivo de identificar proveedores y contratistas sancionados, se consultó la Lista Pública de Proveedores y Contratistas Sancionados por el Gobierno de la República que pone a disposición del público la SFP.

6. Se incluyó información de los Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas (PAAASOP) para evaluar el cumplimiento con lo establecido en la normatividad.

7. Al análisis se integró el Registro Único de Proveedores y Contratistas (RUPC), que contiene detalles sobre la experiencia y el cumplimiento de empresas.

8. Por último, se consultó el directorio de Unidades Compradoras para extraer los datos que no estaban disponibles en la base de contratos, y que son de utilidad para complementar el análisis, como el puesto del responsable o la clave de la UC y la dependencia a la que pertenece (una dependencia pública puede tener múltiples Unidades Compradoras).

La compilación de información para el IRC es un ejemplo de la manera en que se pueden aprovechar grandes volúmenes de datos. Sin embargo, esta primera aproximación deja claro que no es suficiente contar con un sistema electrónico de compras públicas aislado de bases de datos que complementan la información contenida en el mismo.

En el caso mexicano, analizar irregularidades en los procesos de contrataciones públicas es prácticamente imposible si no se consultan otras bases de datos, como las de propuestas perdedoras o empresas fantasma, que son administradas por las autoridades fiscales.

Por otra parte, la necesidad de programar un algoritmo para descargar la información almacenada en la plataforma indica que los formatos públicos de información no son procesables por la ciudadanía en general.

El reto para CompraNet es garantizar la accesibilidad y calidad de los datos, así como la publicación de información en formatos abiertos y la comunicación entre bases de datos operadas por autoridades pertenecientes a distintas dependencias públicas.

Fue posible explotar el Big Data solo después de integrar las nueve fuentes de información mencionadas. Se creó una base de datos con más de 200 millones de celdas de información, lo que hizo posible crear variables cuantitativas que midieran el desempeño de todas las Unidades Compradoras al analizar sus procedimientos de contratación.

El objetivo de estas variables es evaluar tres dimensiones fundamentales de los procedimientos de contratación pública: transparencia, competencia e integridad.

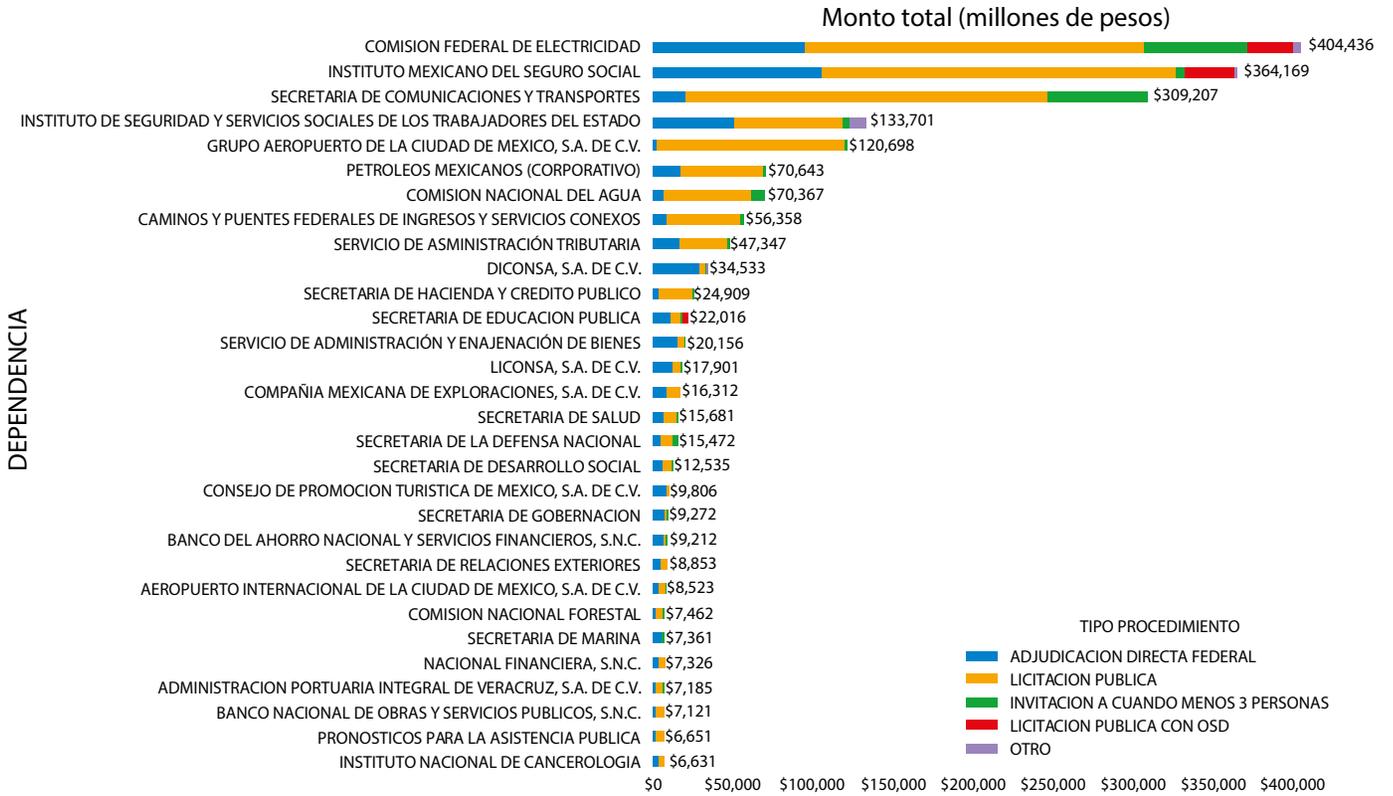
Para construir el índice se elaboraron tarjetas de puntuación para cada UC perteneciente a la Administración Pública Federal (APF) y para las unidades dentro de las dependencias que se encargan de las actividades de contratación pública, ya que una dependencia puede tener más de una Unidad Compradora.

La tarjeta de puntuación incluye el promedio de falta de competencia, falta de transparencia y las anomalías o falta de integridad para cada procedimiento de contratación hecho por la dependencia compradora. Dado que se tiene la tarjeta de puntuación de cada dependencia, se utilizaron ponderadores para poder comparar todas las unidades comparables.

Entre los resultados destacados se encuentra que solo 30 dependencias de la APF, correspondiente al 11% de las dependencias y entidades, gastan el 85,9% de los recursos federales utilizados para procedimientos de contratación, es decir, estas 30 dependencias acaparan el mercado de contrataciones públicas en México. Más aún, estas 30 no son las dependencias que reciben más recursos públicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el Gráfico 7 se observa el monto total en contrataciones públicas de estas 30 dependencias, así como el tipo de contratación. También se señalan diferencias en el uso de los diversos tipos de procedimientos utilizados y un alto porcentaje de excepciones legales al concurso público (invitación a tres y adjudicación directa).

Gráfico 7: Monto total por dependencia y tipo de procedimiento

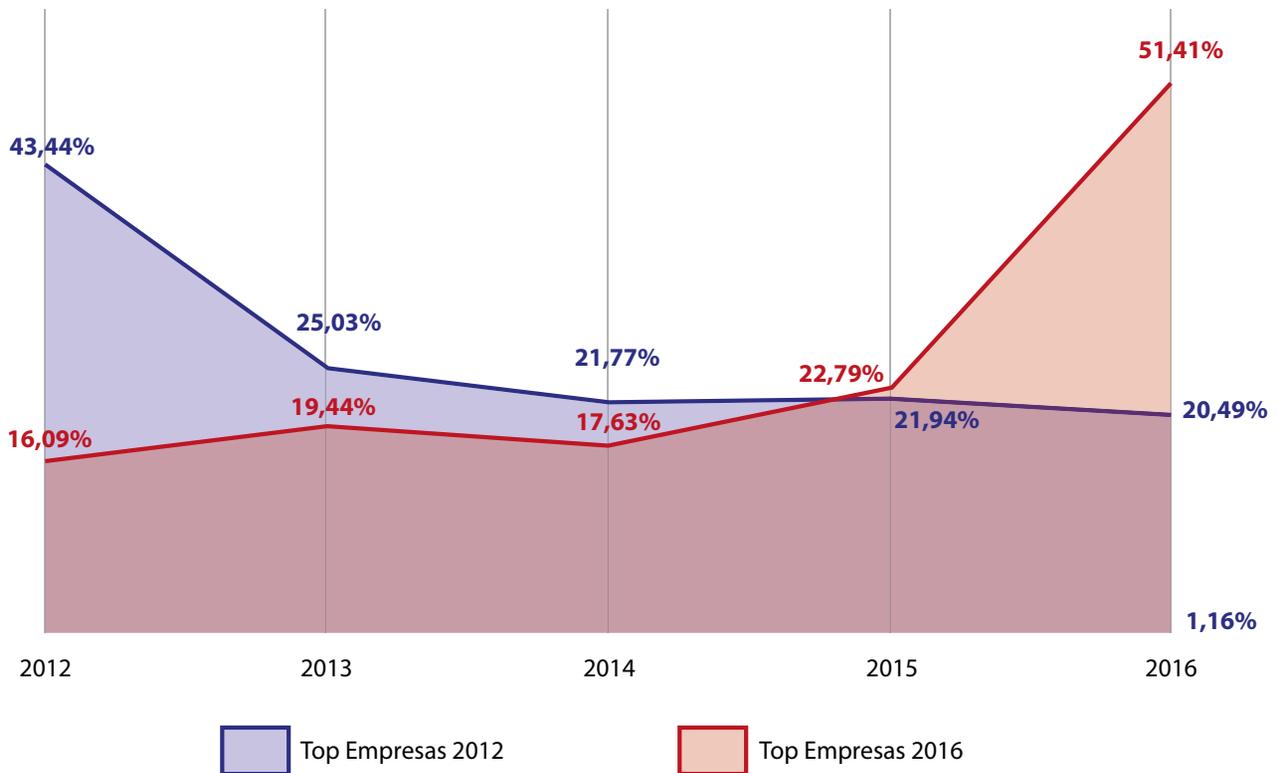


Fuente: IMCO (2018a).

Otro hallazgo importante es a lo que el estudio se refiere como “cambio de compadres”. En el Gráfico 8 se aprecia cómo, a comienzos de 2013, en el inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto, hubo un drástico cambio de proveedores en las 30 dependencias y entidades que gastan el 85% del presupuesto en

contrataciones públicas. Para detectar este cambio se analizaron las cien empresas a las que más monto les adjudicó la APF en 2012, sexenio de Felipe Calderón, y se compararon con las cien empresas que más monto les adjudicó la APF en 2016.

Gráfico 8: Porcentaje del monto total adjudicado por la APF al top 100 empresas, 2012 y 2016



Fuente: IMCO (2018a).

El top empresas 2012 pasó de ostentar el 43% del monto total al 20% en 2016, un decremento del 53% en su participación en las compras públicas.

Por su parte, el top empresas 2016 pasó de tener el 16% del monto total en 2012 a tener el 51%, equivalente a un incremento del 218% de su participación en el mercado de las contrataciones públicas.

Finalmente, en la Tabla 6 se indican las diez dependencias con más Unidades Compradoras en riesgo de corrupción.

Las primeras cinco son la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que representan más de la mitad de todo el gasto correspondiente a las contrataciones públicas en el periodo analizado.

Tabla 6: 10 dependencias con mayor riesgo de corrupción

Las 10 dependencias con más UC en riesgo	Número de UC en riesgo	Porcentaje del total de UC en riesgo de la dependenciariesgo	Monto de la dependencia o entidad 2012-2017
CFE	91	25%	\$424,466,885,322
ISSSTE	46	53%	\$147,627,542,114
IMSS	42	38%	\$401,055,667,795
Aeropuertos y SA	28	47%	\$6,319,534,861
SCT	18	27%	\$327,324,355,171
Prospera	17	52%	\$4,539,204,482
Liconsa	14	52%	\$19,477,741,036
CNDPI	11	35%	\$6,223,063,582
Sagarpa	10	30%	\$4,556,218,295
Semarnat	9	53%	\$2,692,089,607

Fuente: Gobierno de la República (2013).

De la Tabla 8 destaca el caso de la CFE, que en el periodo analizado hizo contratos por 424 mil millones de pesos, es decir, por el 19% del monto total de todas las dependencias y entidades. Como se observa, esta entidad concentra 91 de las 500 UC más riesgosas, correspondientes al 25% de las UC al interior de la CFE. El estudio precisa que sus contratos suman el 70% del monto de toda la entidad y las 10 UC más riesgosas concentran el 28% del monto contratado por la dependencia.

El IRC del sistema mexicano de contrataciones públicas calculado por IMCO es un ejemplo aplicado de cómo la catalogación de información y datos públicos se pueden convertir en indicadores concretos que permiten identificar dónde deben estar las prioridades de vigilancia y control en cada una de las dependencias compradoras del gobierno.

En suma, es una herramienta de administración para el control de la corrupción que debe formar parte del diseño de CompraNet. Son necesarias reformas para que CompraNet tenga acceso a la información y datos públicos, así como la capacidad para aplicar

de manera automática y en tiempo real esta herramienta.

La compilación de información realizada para el IRC es un ejemplo de la manera en que se pueden aprovechar grandes volúmenes de datos. Sin embargo, esta primera aproximación a su uso deja claro que no es suficiente contar con un sistema electrónico de compras públicas si este se encuentra aislado de bases de datos que complementan la información contenida en el mismo.

En el caso mexicano, hacer un análisis integral de irregularidades en los procesos de contrataciones públicas es prácticamente imposible si no se consultan otras bases de datos, como las de propuestas perdedoras o empresas fantasma, que son administradas por las autoridades fiscales.

Por otra parte, la necesidad de programar un algoritmo para descargar la información almacenada en la plataforma indica que los formatos públicos de información no son procesables por la ciudadanía en general.

El reto para CompraNet se relaciona con la accesibilidad y calidad de los datos, con la publicación de información en formatos abiertos y con la comunicación entre bases de datos operadas por autoridades pertenecientes a distintas dependencias públicas.

Estándar de datos en contrataciones abiertas: Nuevo Aeropuerto Internacional de México

Un ejemplo de cómo la aplicación del Estándar de Datos en Contrataciones Abiertas (EDCA) permite la divulgación y uso de información abierta, accesible y oportuna sobre las contrataciones del gobierno, para lograr que los ciudadanos y las empresas puedan participar con el fin de identificar problemas y solucionarlos, es el megaproyecto de infraestructura del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM).

El recientemente cancelado proyecto del NAIM se encontraría entre los tres aeropuertos más grandes del mundo y la dependencia paraestatal encargada de su construcción era el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM). Esta dependencia fue la encargada de aplicar el EDCA en los procedimientos de este proyecto y es la primera dependencia pública en aplicar dicho estándar en un megaproyecto de infraestructura en el país.

Gracias a la transparencia inédita en los procesos de contratación, diversas organizaciones de la sociedad civil pudieron realizar contraloría social en este proyecto. Ejemplos de lo anterior es el seguimiento hecho por México Evalúa a la competencia de los procedimientos de contratación adjudicados (Campos y Muciño, 2017), así como el estudio de riesgos de corrupción en dichos procedimientos elaborado por el IMCO “Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: riesgos y oportunidades” (IMCO, 2018b).

El proyecto de IMCO analiza 320 procedimientos de contratación desde su inicio hasta la etapa final de ejecución del contrato. Para capturar cada procedimiento se utilizaron 121 variables creadas a partir del proceso de contratación pública establecido en la legislación y las mejores prácticas internacionales. Los datos de estas 121 variables se extrajeron de los documentos contenidos en los expedientes electró-

nicos para todas las contrataciones, y se creó una base de datos a partir de la cual se plantearon 16 preguntas que cubren las tres etapas de la contratación y facilitan la detección de riesgos de corrupción.

El esfuerzo proactivo de transparencia llevado a cabo por el GACM incluyó la publicación y actualización continua de los documentos comprendidos en los procedimientos de contratación. En este caso resalta el hecho de que los expedientes electrónicos publicados por el GACM en el portal Datos Abiertos del Gobierno Federal estaban mucho más completos y actualizados que los del portal oficial de contrataciones públicas, CompraNet.

Sin embargo, a este esfuerzo de transparencia fue necesario sumar un total de 1.154 solicitudes de información para completar aquella que faltaba para el llenado de la base de datos a partir de las 121 variables. Las solicitudes se enfocaron en obtener los documentos dentro del proceso de contratación que la dependencia no está obligada a publicar, tales como finiquitos, estudios de mercado y dictámenes de excepción a la licitación pública, entre otros.

La transparencia y la aplicación de EDCA en los procedimientos del NAIM son un ejemplo de cómo el acceso a datos públicos en formatos abiertos propicia que los ciudadanos realicen contraloría social en proyectos fundamentales para el desarrollo del país.

Conclusiones

Si bien es cierto que los dos estudios anteriores son muestras claras de la explotación de Big Data con información sobre las contrataciones públicas en México, ambos también evidencian los problemas y deficiencias de los sistemas de contrataciones públicas que tuvieron que enfrentar para obtener los datos, ordenarlos y pasarlos a formatos que permitieran explotarlos.

Estos problemas y deficiencias se concentran en particular en los siete requisitos necesarios para la explotación de Big Data en el gobierno y, en particular, en la actividad de contrataciones públicas. Sin no se aplica una política correcta de datos, el mejoramiento de las contrataciones públicas se verá frenado de

entrada y no podrán aportar todos los resultados que podrían dar, junto con las propuestas de política pública que llevarían a nuestro sistema de contrataciones públicas a ser más competitivo, transparente y apegado a la legislación aplicable. También es necesario mencionar el costo, tanto en tiempo como en dinero, en el que los ciudadanos, la sociedad civil y las empresas tienen que incurrir para subsanar las fallas de las dependencias públicas, que no cumplen con su obligación de garantizar el acceso efectivo a los datos públicos.

Las acciones gubernamentales tomadas hasta este momento para solucionar estos problemas y garantizar los siete requisitos mínimos necesarios para la explotación de la información han probado ser insuficientes y descoordinados, en el sentido de que no se conciben como un plan conjunto sino como acciones individuales que intentan resolver distintos elementos sin considerar el problema en su conjunto. La política pública tanto del Gobierno Federal como estatal, e incluso de los municipales, tiene que dirigirse en primera instancia a crear una estrategia unificada que permita satisfacer los requerimientos necesarios para la explotación de los datos públicos.

Propuestas

Del estudio realizado se derivan dos propuestas fundamentales. La primera es la necesidad y urgencia de contar con una política de datos unificada. No basta con que las dependencias sepan cuáles son los requerimientos básicos de la política de uso de datos, sino que la política para todas las dependencias públicas en relación con datos públicos debe estar basada en los mismos principios, independientemente del orden de gobierno o poder al que pertenezcan. Una política pública de datos unificada y abierta debe incorporar los 12 principios establecidos por la OCDE, toda vez que procuran el desarrollo e implementación de estrategias dirigidas a la creación y fortalecimiento de gobiernos digitales. A continuación se delinearán dichos principios, el avance que se observa en México y lo que se podría mejorar.

1. Apertura, transparencia e inclusión. Si bien México ha mostrado avances en esta materia, como la creación del portal nacional de venta-

nilla única —gob.mx—, estos se han dado solo en el nivel federal y no concentran el total de datos públicos, ni tampoco la forma y formatos requeridos para su inmediato procesamiento y explotación.

2. Compromiso y participación en la formulación de políticas y la prestación de servicios. La EDN incluyó una acción encaminada a la inclusión digital a través de un programa piloto de alfabetización, sin embargo, el programa se enfoca en otorgar aparatos electrónicos a niños de cinco años, lo cual no cubre los millones de necesidades diversas relacionadas con el uso de datos. Este principio supone consultar las preferencias de los usuarios respecto del tipo y formatos de salida para los datos, así como asegurar que los procesos de toma de decisiones involucren más a la ciudadanía.

3. Crear una cultura basada en datos en el sector público. Si bien el gobierno mexicano dio pasos para la consolidación de la información no solo en el orden federal, sino también en el estatal y el municipal a través de la plataforma Red México Abierto, estos esfuerzos no se han concretado en una sola plataforma que permita acceder a todos los datos públicos. La producción masiva de datos requiere que los gobiernos adopten un enfoque estratégico para el uso de los datos y la tecnología, de modo de fortalecer la inteligencia del sector público.

4. Proteger la privacidad y garantizar la seguridad. La política pública de protección de datos privados otorgados en trámites o procedimientos gubernamentales en México está regida por los organismos de transparencia, y no se contempla la necesidad de unificar las políticas de utilización de datos de las dependencias públicas en una sola. Asegurar la privacidad y la protección de la seguridad es fundamental para preservar la confianza en las instituciones gubernamentales y fomentar una mayor interacción con el gobierno a través de medios digitales.

5. Liderazgo y compromiso político. Uno de los principales resultados de la Estrategia Digital

Nacional es que, por primera vez, México tiene una agenda digital que permite alinear los proyectos de la Administración Pública Federal para promover el uso de las TIC y llevar a la población a la sociedad de la información, lo que no hubiera sido posible sin liderazgo político y compromiso político, concretado en un esfuerzo de colaboración y de conversaciones con expertos, la industria y académicos, legisladores, organizaciones civiles y ciudadanos. Es necesario que los siguientes gobiernos, así como los órdenes subnacionales, se sumen a este compromiso.

6. Uso coherente de la tecnología digital en todos los ámbitos políticos. La END fortaleció la capacidad de la Comisión Interministerial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico de coordinar las acciones de la estrategia, así como de analizar el presupuesto y distribución asignado a estos objetivos. Sin embargo, para consolidar este objetivo se requiere poner en marcha un plan conjunto para cualquier orden de gobierno, así como diagnosticar las necesidades presupuestarias, ya que una parte significativa de los beneficios de las políticas e iniciativas de gobierno digital solo se pueden obtener usando las tecnologías de manera coherente y coordinada.

7. Marco efectivo de coordinación organizacional y de gobierno. Si bien la Comisión Interministerial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico se encuentra en el centro de la toma de decisiones de la END, muchas de las necesidades para la explotación masiva de información dependen de las decisiones individualizadas de las dependencias públicas, por lo que tener un órgano dentro del gobierno nacional no es medida suficiente, toda vez que el uso óptimo de las tecnologías digitales depende de la unificación de los marcos legales y procedimentales existentes.

8. Fortalecer la cooperación internacional con los gobiernos. Si bien México es de los países que más acuerdos internacionales ha suscrito, poco se ha hecho para aumentar la cooperación transnacional en compartir e integrar da-

tos. Los gobiernos digitales se pueden beneficiar si fortalecen la cooperación internacional, lo que, a su vez, genera mejores servicios entre fronteras, beneficios de aprendizaje entre pares y garantiza el intercambio temprano de conocimientos, así como la coordinación internacional de las estrategias y políticas de gobierno digital.

9. Desarrollar casos de negocio claros. Este principio es el que más se relaciona con las contrataciones públicas y con la justificación de las inversiones públicas. La prueba del impacto de las iniciativas de tecnología en información y comunicación (TIC) requieren que los gobiernos preparen casos empresariales claros para los proyectos de TIC, punto en que la END prueba ser un éxito, ya que cumple con el objetivo de establecer un plan estratégico de TIC que integra las iniciativas y los proyectos de todas las dependencias federales. Sin embargo, fortalecer este marco ayudará a los inversionistas a comparar oportunidades y entender cuáles son los motores de los proyectos y su rentabilidad.

10. Capacidades reforzadas de gestión de proyectos TIC. Si bien la END es la primera política pública en el país cuyo objetivo es el desarrollo de las TIC y la digitalización del país, los organismos creados por esta siguen siendo recientes. A medida que proliferan los proyectos públicos de TIC, este principio subraya la necesidad de que los gobiernos refuercen sus capacidades institucionales para gestionarlos e implementarlos.

11. Adquirir tecnologías digitales. La EDN considera una estrategia en particular para cubrir las necesidades de contratación pública de TIC. Es necesario robustecer esta estrategia y disponer de procedimientos de contratación pública que permitan contratar productos que generen innovación e incrementen la eficiencia del sector. Se debe subrayar la importancia de revisar las normas de contratación y crear un entorno y una estrategia de adquisición de TIC que respalde la transformación digital del sector público.

12. Marco legal y regulatorio. Si bien la EDN fue el primer paso en política pública para encaminarse a un gobierno digital, estos avances po-

drían ser borrados por el siguiente gobierno en turno. Es necesario asegurar que el marco legal y regulatorio permitan e impulsen la transformación digital del gobierno.

Asegurar una política pública que contemple estos 12 principios no es tarea de un solo sexenio, sino que el cambio de gobierno debe continuar y mejorar las estrategias hasta ahora planteadas para asegurar una adecuada implementación para el (1) registro, (2) actualización, (3) sistematización, (4) accesibilidad, (5) transparencia, (6) calidad y (7) salida de los datos públicos en todas las dependencias públicas del Estado.

La segunda propuesta se relaciona con el fortalecimiento y transición del sistema electrónico de compras públicas nacional, CompraNet, que debe ser más que una plataforma para publicar documentos del proceso de compra pública. En consecuencia, se recomienda:

- Convertirla en una plataforma transaccional.
- Implementar un mecanismo de control y vigilancia de los procedimientos de compra pública.
- Disponer de un sistema que se mantenga actualizado al momento.
- Que los expedientes electrónicos incorporen todos los documentos del proceso en formato de datos abiertos.

- Que la validez de los contratos firmados esté sujeta a su publicación en la plataforma de forma íntegra el día mismo de su firma.

Lo anterior permitiría la divulgación y uso de información abierta, accesible y oportuna sobre las contrataciones del gobierno, para lograr que los ciudadanos y las empresas puedan participar con el fin de identificar problemas y solucionarlos.

Únicamente cuando exista una política pública de datos unificada y enfocada a prácticas abiertas, y se cuente con un sistema electrónico basado en los principios de competencia, transparencia e integridad, el gobierno, la sociedad civil y la iniciativa privada comenzarán a encontrar formas de explotar esta información en una infinidad de áreas.

Su explotación permitirá mejorar procedimientos, detectar áreas de gasto improductivo y aumentar la eficiencia del sector público en lo general.

Esto, a su vez, conduce a que el gobierno mejore su relación con los ciudadanos ofreciéndoles mejores y más rápidas alternativas para atender sus necesidades en temas como infraestructura, impuestos, programas sociales, trámites y pagos gubernamentales, entre otros, lo cual, en términos agregados, genera una sociedad más próspera.

Bibliografía

- Asian Development Bank (ADB) (2013). E-government procurement handbook. Mandaluyong, Filipinas. Recuperado de www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34064/files/e-government-procurement-handbook.pdf
- Asian Development Bank, Inter American Development Bank (IDB) y World Bank (2004). Strategic Electronic Government Procurement: Standards Framework Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19030/882510WP0Box3800Standards0March2004.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Campos, M., y Muciño, D. (2017). Mal síntoma en las contrataciones del NAICM. México Evalúa. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/mal-sintoma-en-las-contrataciones-del-naicm-2>
- Chui, M., Löffler, M., y Roberts, R. (2010). The internet of things. McKinsey Quarterly, 2(2), 1-9. Diario Oficial de la Federación (2013). Programa para un Gobierno Cercano y Abierto. Ciudad de México.
- European Bank of Reconstruction and Development (EBRD) (2015). Are you ready for e-procurement. Londres. Recuperado de www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-e-procurement-reform.pdf
- Fondo Monetario Internacional. Government expenditure, percent of GDP. IMF Data Mapper. Gobierno de la República (2013). Estrategia Digital Nacional. Ciudad de México. Recuperado de www.inr.gob.mx/Descargas/trc/EstrategiaDigital.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2018a). Índice de riesgos de corrupción: el sistema de contrataciones de México. Recuperado de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/AnexoMetodologicoIRC_06-03-2018.pdf
- ——— (2018b). Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: riesgos y oportunidades. Recuperado de <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Documento-NAIM-2018-1.pdf>
- McKinsey Global Institute (2011). Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity. Recuperado de www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/big-data-the-next-frontier-for-innovation
- Open Contracting Partnership (2019). Why Open Contracting - Open Contracting Partnership. Recuperado de www.open-contracting.org/why-open-contracting
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (2016a). Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era. Recuperado de [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2016\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)14/en/pdf)

- ——— (2016b). The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness, OECD Public Governance Reviews. París. doi: 10.1787/9789264249431
- ——— (2018). Open Government Data Report. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data-report_9789264305847-en#page3
- PricehousewaterCooper (2013). "E-Procurement Golden Book of Good Practices." Recuperado de <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15443/attachments/1/translations/en/renditions/native>
- Riquelme, R. (2018). ¿Será Gob.mx el legado digital del presidente Peña Nieto? El Economista. Recuperado de www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Sera-Gob.mx-el-legado-digital-del-presidente-Pena-Nieto-20180219-0033.html
- Rodríguez, M. (2017). Pemex se coloca como marca de valor en Brand Finance México 50. El Economista. Recuperado de www.eleconomista.com.mx/empresas/Pemex-se-coloca-como-marca-de-valor-en-Brand-Finance-Mexico-50-20170614-0109.html
- Stucke, M. E., y Grunes, A. P. (2016). "Big Data and Competition Policy." Oxford University Press.
- UNCITRAL (2014). UNCITRAL Model Law on Public Procurement. United Nations. Recuperado de www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf
- Warnes, J. (2011). Combating corruption in the EU through e-Procurement. Recuperado de <http://blog.transparency.org/2011/02/16/combating-corruption-in-the-eu-through-e-procurement>



COMPRAS PÚBLICAS Y BIG DATA:

INVESTIGACIÓN EN CHILE SOBRE EL ÍNDICE DE RIESGO DE CORRUPCIÓN



Miguel Jorquera

De acuerdo con el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Intereses, el Tráfico de Influencia y la Corrupción,⁷

las compras públicas son un aspecto clave dentro de la administración del Estado y representan un factor determinante en la calidad de los servicios que este entrega y en la infraestructura que provee. Es así que el buen funcionamiento del sistema compromete el interés general y por ello es de vital importancia que en sus mecanismos y procesos se asegure la transparencia y eficiencia, se promueva la competencia y se minimicen los riesgos de corrupción (Consejo Asesor Presidencial, 2015).

Cada vez más, el sistema de compras públicas es considerado una herramienta de gobernanza estratégica para los gobiernos. Sin embargo, algunas características de este sector lo hacen vulnerable a la corrupción, lo que pone en riesgo todos los potenciales beneficios que puede producir en distintas áreas de la economía. Entonces, se ha planteado la necesidad de buscar constantemente formas de perfeccionar su funcionamiento, lo que se ha visto reflejado en el desarrollo de estudios que han avanzado en diversas propuestas. Una de ellas consiste en hacer uso del Big Data que se origina en las plataformas electrónicas de compras públicas para determinar potenciales riesgos de corrupción.

El sistema de compras en Chile no es ajeno a la corrupción, por lo que, siguiendo las recomendaciones de la literatura, este documento estudia el sistema de compras públicas en el país a partir del uso de datos como herramienta en la lucha anticorrupción. Para ello, se utiliza la información producida por la plataforma electrónica Mercado Público, siguiendo la metodología diseñada por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Esta metodología se basa en dos pasos secuenciales: el primero es la búsqueda de patrones de riesgo a partir de ejercicios exploratorios sobre compradores, proveedores y tipos de contratación, mientras que el segundo consiste en la cons-

trucción de un índice de riesgo de corrupción basado en indicadores asociados a competencia, transparencia, y anomalías o violaciones a la ley.

El documento se estructura de la siguiente forma: en la siguiente sección se motiva la importancia del uso de datos como una herramienta para combatir la corrupción y cómo puede tener un impacto significativo en las compras públicas dado el creciente uso de plataformas electrónicas. Posteriormente, se revisa la literatura sobre indicadores de riesgo de corrupción, las denominadas banderas rojas en compras públicas y cómo se han adaptado al Big Data que se produce en el sistema de compras públicas.

Luego se describe el sistema de compras públicas en Chile, detallando su composición, plataformas electrónicas e información. A continuación, se describe la metodología utilizada por IMCO, la cual se basa en la literatura sobre indicadores de riesgo de corrupción y consiste en ejercicios exploratorios y un índice de riesgo de corrupción. A partir de todo lo anterior, se presentan los resultados de la etapa exploratoria y los indicadores de riesgo de corrupción usando los datos de compras públicas en Chile. Finalmente, se presentan las conclusiones y se derivan recomendaciones para perfeccionar algunos aspectos deficientes del sistema de compras públicas en Chile.

Motivación

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 2017 los datos abiertos son un bien público, que pueden ayudar a prevenir, detectar, investigar, enjuiciar y reducir la corrupción. En particular, el uso de este tipo de datos fomenta una colaboración activa que fortalece los esfuerzos anticorrupción desde cuatro perspectivas: transparencia y rendición de cuentas, desempeño del gobierno, competitividad nacional y compromiso social (OCDE, 2017a).

Para cada una de estas áreas, la OCDE entrega ejemplos concretos que reflejan cómo los datos abiertos pueden ayudar en la lucha contra la corrupción. Par-

7. En marzo de 2015, la presidenta Michelle Bachelet creó el Consejo Asesor, con el objetivo de “proponer un nuevo marco normativo, que permita el cumplimiento efectivo de los principios éticos, de integridad y transparencia, en sus aspectos legales y administrativos”, previniendo así la corrupción y los conflictos de interés en el servicio público chileno. Como resultado de la formación de este Consejo, en 2016 se promulgó la Ley “Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses”. Para más información sobre el Consejo y su trabajo, visitar <http://consejoanticorrupcion.cl>

ticularmente interesantes son los referidos a la transparencia y rendición de cuentas, y desempeño del gobierno, puesto que se relacionan con medidas que buscan principalmente prevenir y detectar la corrupción.

Específicamente, la idea detrás de estas medidas se basa en que los datos abiertos entregan información sobre las actividades, decisiones y gastos del gobierno, lo cual disminuye los incentivos a cometer actos ilegales, dado que aumenta la probabilidad de que estas conductas sean visibles y al mismo tiempo se incrementan los incentivos para monitorear, descubrir y dismantelar actividades corruptas, toda vez que existe acceso a información crítica que puede ser usada por distintos actores como la sociedad civil (OCDE, 2017a).

En esta misma línea, algunos estudios apoyan el uso de datos abiertos para combatir la corrupción (G20, 2015; Omdyar Network, 2014; Open Contracting Partnership y Open Data, 2017; Transparency International UK, 2015; Transparency International, 2017). Por ejemplo, en el documento de Transparency International UK, realizado en conjunto con la Unión Europea (UE), mediante el proyecto Tackling Corruption through Open Data (TACOD) se estudia el potencial de los datos abiertos como una herramienta anticorrupción.

El proyecto analiza su impacto en 95 casos específicos de corrupción ocurridos entre 2009 y 2014 en el Reino Unido, que estuvieron asociados a soborno, fraude interno, conflicto de intereses no declarados y uso indebido de fondo públicos, y abuso de lobby (Transparency International UK, 2015). Los resultados del estudio muestran que gracias a los datos abiertos como método de detección se descubrió el 7% de los casos de corrupción, mientras que el mecanismo con mayor porcentaje de detección corresponde a la actuación policial, con el 34%⁸.

Si bien este último método es el principal para revelar actividades corruptas ilegales, el estudio muestra que los datos abiertos son complementarios, pues restringen el desarrollo de ciertas conductas de los agentes corruptos. Además, los datos abiertos pue-

den contribuir a informar sobre actividades que técnicamente son legales, pero éticamente cuestionables (Transparency International UK, 2015).

En definitiva, los datos abiertos son una herramienta útil en la lucha contra la corrupción y se espera que cada vez tengan mayor relevancia, especialmente en sectores propensos a actos de corrupción por sus características estructurales y que producen grandes volúmenes de información como consecuencia de la intensificación del uso de plataformas electrónicas. Un claro ejemplo son las compras públicas, que cumplen con ambos criterios.

Las compras públicas son las adquisiciones de bienes, servicios y obras que hacen los gobiernos y las empresas de propiedad estatal. Incluso, en distintos países, el rol de las compras públicas ha evolucionado hasta el punto de ser un instrumento de gobernanza estratégica (OCDE, 2015). En particular, las compras públicas pueden fomentar la eficiencia del sector público, inspirar la confianza de los ciudadanos y ayudar al logro de objetivos de política como la protección ambiental, la innovación, la creación de empleo, y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (OCDE, 2015; SELA, 2015).

El sector público presenta características que lo hacen vulnerable a la corrupción. Una de ellas es el volumen de las transacciones y la magnitud de los montos transados (Tran, 2009). Específicamente, las compras públicas representan una proporción significativa del producto interno bruto y del gasto del gobierno en los países OCDE, con un 13% y un 29% promedio, respectivamente (OCDE, 2017a).

En segundo lugar, el nivel de discrecionalidad que se le otorga a los funcionarios es mayor en esta área en comparación con otras como gasto público en el pago de salarios o deudas (Campos y Pradhan, 2007; Volosin, 2014). En particular, en el sistema de compras pública existen mecanismos de contratación que permiten realizar adquisiciones de manera directa en situaciones excepcionales. Finalmente, los riesgos de corrupción son exacerbados por la complejidad del proceso, la estrecha interacción entre los funcionarios públicos y las empresas, y la multitud de partes

8. Los métodos restantes son investigación periodística (25%), solicitudes de información pública (14%), delación compensada (13%), y auditoría pública e información filtrada (7%).

interesadas (OCDE, 2016). Aquello implica una dificultad adicional al momento de monitorear irregularidades en los procesos de compra, que es transversal a distintos países.

Los efectos negativos de la corrupción en compras públicas se manifiestan de distintas maneras. Por un lado, los costos directos de la corrupción incluyen la pérdida de fondos públicos a través de asignaciones erróneas o mayores gastos y menor calidad de bienes, servicios y obras.

En particular, quienes pagan sobornos buscan recuperar su dinero inflando los precios, facturando por trabajos no realizados, no cumpliendo estándares contractuales, reduciendo la calidad del trabajo o de los materiales. Por otro lado, los costos indirectos de la corrupción son que distorsionan la competencia, y disminuyen el acceso a los mercados y el atractivo empresarial para empresas extranjeras (OCDE, 2015, 2016; Søreide, 2002).

En este sector se desarrollan cada vez más transacciones a través de sistemas electrónicos. A mediados de la década pasada, el uso de plataformas electrónicas en compras públicas estaba surgiendo en el mundo con el potencial de reformar los procesos, mejorar el acceso al mercado y promover la integridad en la contratación pública. La idea de esta implementación se basaba en que un correcto diseño de la adquisición electrónica podía reducir drásticamente el costo de información y al mismo tiempo facilitar el acceso a información. Lo anterior, a su vez, tiene el potencial reducir la discreción en las prácticas propensas a la corrupción (OCDE, 2007a).

En la actualidad, estos beneficios siguen estando presentes y los países están digitalizando cada vez más los procesos de contratación pública, e incluso algunos cuentan con una plataforma central acompañada de sistemas electrónicos específicos (OCDE, 2017b). En este sentido, la información sobre las actividades que realizan los participantes en estas plataformas electrónicas constituye un ejemplo de lo que se denomina Big Data. Este concepto típicamente se asocia al set de datos cuyo tamaño excede al que puede manejar el software y hardware estándar para capturar, almacenar y analizar datos (Rodríguez, Palomino

y Mondaca, 2017). En consideración a todo lo anterior, es fundamental que la sociedad civil comience a explotar el uso de estos datos como herramienta analítica en la lucha anticorrupción.

En consecuencia, en la siguiente sección se revisa literatura que recopila los avances para prevenir, monitorear y detectar actos de corrupción en compras públicas. Esta revisión de brinda el sustento teórico de la metodología desarrollada por IMCO. En particular, se examinan los esfuerzos de distintos organismos internacionales para definir banderas rojas asociadas a riesgos de corrupción en las compras públicas, para posteriormente detallar estos indicadores para que pueden ser construidos y utilizados a partir de la información que generan los sistemas electrónicos de compras públicas.

Literatura

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), los actores corruptos hacen todo lo posible para mantener sus actividades ocultas, haciendo de la corrupción un fenómeno intrínsecamente secreto y, por lo tanto, difícil de capturar. En consecuencia, es esperable que haya habido varios intentos en la literatura por mejorar los indicadores que miden la corrupción (FMI, 2018).

En el mismo documento se analiza cómo ha evolucionado la forma de medir corrupción. La primera generación de medidas de corrupción descansa en encuestas que miden las percepciones de expertos y ciudadanos sobre la prevalencia y la naturaleza de la corrupción⁹. Buscando medidas más objetivas de corrupción, una segunda generación trató de medirla con encuestas de victimización, en las cuales se preguntaba a la ciudadanía si había experimentado directamente la corrupción, como también con indicadores de calidad burocrática.

Si bien tales medidas ofrecen una visión sobre la naturaleza y la extensión de la corrupción entre países, en especial cuando se utilizan en conjunto, siguen apoyándose en percepciones subjetivas y rígidas, por lo que es difícil rechazar la hipótesis de que reflejan simplemente diferencias en la capacidad burocrática.

9. Ejemplos de la primera generación de medidas incluyen el índice de percepción de la corrupción de Transparency International y las medidas de control de la corrupción del Banco Mundial.

Finalmente, en la última década, el acceso en aumento a grandes bases de datos y el uso exponencial de internet ha originado una tercera generación de medidas de corrupción unificada por el uso de Big Data, que adoptan acercamientos metodológicos transparentes, reproducibles y menos subjetivos, y proveen de indicadores de alta frecuencia, lo que disminuye la rigidez (FMI, 2018).

Un ejemplo de esta tercera generación son justamente los estudios realizados a partir de la información de compras públicas para detectar actos corruptos (FMI, 2018). Ahora bien, antes de entrar en detalles sobre las investigaciones en compras públicas usando Big Data, es importante entender cómo ha avanzado la literatura hasta llegar a este punto.

En este sentido, pese a las dificultades propias de la corrupción, al ser un crimen intrínsecamente difícil de descubrir, distintos autores y organismos internacionales han estudiado cómo los actos de corrupción pueden dejar una huella cuando un gobierno o un funcionario público dirige el contrato a un oferente favorecido. Luego de varios años, se ha desarrollado una larga lista de indicadores de corrupción o banderas rojas para identificar potenciales adquisiciones corruptas dentro de un mismo sector y país (Ferwerda, Delenau y Unger, 2017).

En particular, la literatura ha desarrollado estas banderas a partir del análisis de los esquemas de corrupción o de los mecanismos de corrupción en las fases de licitación. Esta literatura parte con el estudio del Banco Mundial (BM), que primero explica los esquemas de corrupción más frecuentes, como Kickback Brokers¹⁰, Bid Rigging¹¹ y Front Companies¹², y luego entrega un listado de indicadores o banderas rojas para cada esquema (Campos y Pradhan, 2007)¹³. Posteriormente, en el estudio de Transparency International (TI) se identifican banderas rojas o indicadores de potencial manipulación para cada etapa

del proceso de compra, las cuales comienzan con la evaluación de necesidades o determinación de la demanda y terminan con auditoría y contabilidad final (TI, 2006)¹⁴. El desarrollo de banderas rojas ha tenido continuidad en el tiempo y la estructura que ha predominado para ordenarlas son las fases de licitación (Banco Mundial, 2014; Coopers, 2013; Heggstad y Frøystad, 2011; Transparencia Internacional, 2014).

En la mayoría de los estudios mencionados las banderas rojas se establecían a partir del estudio en profundidad de casos corruptos particulares, con lo cual los indicadores propuestos reflejan los elementos comunes encontrados en esos casos. Si bien fue un gran avance porque arrojaron elementos más precisos para prevenir y detectar potenciales actos de corrupción, algunas de estas banderas rojas requerían la revisión de documentos específicos, lo que hacía imposible analizar todos los procesos de adquisición. Por ejemplo, una bandera roja es que se modifiquen los criterios de evaluación luego de la recepción de las ofertas (Transparencia Internacional, 2014).

A raíz de esto nace una rama de investigación que, motivada por la cantidad creciente de datos, busca sistematizar la lógica de banderas rojas llevándola al contexto del Big Data. Esta nueva metodología cuantitativa persigue evaluar riesgos de corrupción específicamente en compras públicas usando Big Data sobre contratos públicos para así obtener patrones e indicadores que pueden ser un reflejo de actos de corrupción en un rango de instituciones. Además, esta metodología intenta construir un índice de riesgo de corrupción agregando los indicadores construidos con Big Data para evaluar a los organismos compradores sobre la base de un criterio multidimensional, que pudiese abarcar el universo completo de adquisiciones de un país.

Uno de los investigadores que ha estado a la vanguardia en esta rama de investigación es Mihaly Fazekas.

10. La expresión *kickback* se usa cuando una compañía que gana un contrato público le "patea de vuelta" un soborno al funcionario de gobierno que influyó la adjudicación del contrato (voluntariamente o por coacción). Por su parte, *brokers* se usa cuando este soborno lo realiza un agente local, representante o empresa aliada de una empresa extranjera.

11. La expresión *big rigging* se usa cuando una licitación competitiva es manipulada de tal forma que se le adjudica a un oferente preseleccionado.

12. La expresión "Front Companies" se refiere a una compañía de fachada que permite a un funcionario público corrupto manipular la licitación y, comúnmente, ejercer una influencia coercitiva sobre otros postores auténticos, para garantizar que su compañía de fachada gane el contrato y disfrute de la ganancia ilegal resultante.

13. La versión final de este libro fue publicada en 2007, sin embargo, se comenzó a divulgar antes de esa fecha. Aquello queda de manifiesto en el documento "Curbing Corruption Public Procurement" de 2006, en el cual se indica: "These red flags have been directly quoted or inspired from 'Corruption in Public Procurement: A perennial Challenge' by Ed. Campos et al, in 'The Many Faces of Corruption' World Bank. Forthcoming 2007".

14. En (OCDE, 2007) y (OCDE, 2007) también se menciona el concepto de bandera roja, aunque de forma tangencial.

En particular, el trabajo de Fazekas, Tóth y King (2013) fue la primera tentativa de desarrollar indicadores cuantitativos que evalúen la estructura y la magnitud de la gran corrupción¹⁵.

Estos indicadores derivan del estudio de las técnicas de corrupción más comunes en el contexto de las compras públicas. Para identificar cuáles son, los autores estudiaron cada etapa de un proceso de adquisición a partir de una comprensión cualitativa acabada de cómo las redes de corrupción extraen rentas en los contratos públicos. Para ello, revisaron la evidencia asociada a la literatura académica, realizaron entrevistas y analizaron contenido mediático. El listado de técnicas de corrupción en cada etapa les proporcionó el marco teórico y metodológico para construir indicadores cuantitativos de corrupción, utilizando los datos disponibles en los sistemas electrónicos de compras públicas de Hungría entre 2009 y 2012.

En la misma línea, el trabajo de Fazekas y David-Barré (2015) analiza la aplicabilidad de la metodología del documento anterior al conjunto de adquisiciones del Reino Unido. El objetivo era demostrar cómo se pueden utilizar los métodos cualitativos y cuantitativos para analizar los riesgos de corrupción. Para ello, los autores evaluaron el sistema de compras públicas del Reino Unido a partir de tres casos de estudio que entregaron insumos cualitativos, además de entrevistas con los grupos de interés y una base de compras públicas con datos disponibles entre 2009 y 2013. Con todo lo anterior, los autores elaboraron los indicadores testeados en el trabajo anterior, y los propusieron como herramientas útiles para detectar riesgos de corrupción en el sistema de compras públicas del Reino Unido. De este trabajo se desprenden recomendaciones de política pública, entre las cuales destacan invertir en la infraestructura de datos, introducir indicadores de riesgo intuitivos que permitan a la sociedad civil utilizar y entender los datos de contratación del gobierno, y desarrollar canales institucionalizados a través de los cuales cualquier interesado pueda informarse de los análisis y hallazgos clave de las adquisiciones públicas.

Por su parte, en Fazekas, Cingolani y Tóth (2016) se realiza una revisión exhaustiva de los proxies cuantitativos de corrupción en la literatura, para con-

ceptualizar cómo los indicadores captan diferentes aspectos de la corrupción y así proporcionar un listado completo de mecanismos con sus respectivos indicadores. Para ello se utiliza un conjunto de puntos de referencia que permiten evaluar los indicadores, considerando que, si bien los indicadores pueden ser muy diferentes, los requisitos de los académicos y de los hacedores de política son similares. Los puntos de referencia son la objetividad del indicador, que sean de facto, a nivel micro, comparables internacionalmente y en el tiempo, exhaustivos y utilizables en series de tiempo. Los autores señalan que si un indicador cumple con todas estas características tiene mayores posibilidades de ser accionable y sensible a cambios en los comportamientos subyacentes. Producto de la revisión realizada en este trabajo se concluye, entre otras cosas, que existe una amplia gama de indicadores de riesgo de corrupción objetivos, aunque se debe trabajar más para definir el alcance de la aplicabilidad de cada indicador, así como su validez y confiabilidad.

Finalmente, reconociendo el interés académico y político de medir la gran corrupción, Fazekas y Koscic (2017) desarrollaron dos medidas objetivas de gran corrupción en compras públicas: (1) licitaciones con oferente único en mercados competitivos y (2) una puntuación compuesta de banderas rojas de licitación. Para ello se utilizó una base de datos con 2,8 millones de contratos de 28 países europeos entre 2009 y 2014. La particularidad de este trabajo es que, si bien los datos fueron calculados por contrato, producen índices agregados que permiten analizar regiones, organizaciones o el comportamiento de las personas, lo que durante mucho tiempo se ha considerado necesario para avanzar en el análisis de la gran corrupción.

En definitiva, la literatura académica sobre banderas rojas entrega directrices interesantes para prevenir y monitorear los sistemas de compras públicas a partir de indicadores de riesgos de corrupción construidos con datos generados por sus plataformas electrónicas. En consideración a lo anterior, en la siguiente sección se caracteriza el sistema de compras públicas en Chile y se describe la información disponible en las distintas plataformas electrónicas.

15. La gran corrupción en la contratación pública implica que algunos o todos los principios de buena contratación pública (transparencia, competencia justa y responsabilidad) son violados sistemáticamente y de forma recurrente por algunos actores para obtener beneficios injustos en la competencia y la contratación.

El sistema de compras públicas en Chile

Composición del sistema de compras públicas

El sistema de compras públicas actual es consecuencia de la Ley 19.886, “Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios”¹⁶, cuya fecha de publicación fue julio de 2003, y del Decreto 250/2004 del Ministerio de Hacienda, denominado “Reglamento de la Ley 19.886”¹⁷, publicado en septiembre de 2004.

Ambos cuerpos legales constituyeron una nueva normativa cuyo objetivo fue uniformar los procedimientos administrativos relacionados con la contratación de bienes y servicios necesarios para el correcto funcionamiento de la administración pública (Subdere, 2011). Su finalidad era aumentar la eficacia, eficiencia, transparencia y ahorro, así como preservar la igualdad de competencia.

Esta nueva normativa significó un cambio radical en la forma en que el Estado realizaba sus compras, ya que se instauró el uso de un sistema electrónico que hoy permite recopilar más información sobre las transacciones y los participantes del mercado. Este sistema electrónico es la plataforma de adquisiciones Mercado Público, donde los organismos públicos de Chile realizan sus procesos de compra, y los proveedores ofrecen sus productos y servicios, creándose así un espacio de oferta y demanda con reglas y herramientas comunes.

La institucionalidad creada por la nueva legislación se expresa, fundamentalmente, en dos organismos que se erigen como pilares del sistema: la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) y el Tribunal de Contratación Pública. La primera se encarga de administrar la plataforma de compras públicas, Mercado Público, cuyo funcionamiento se rige por un marco regulatorio que tiene como base los principios de transparencia, eficiencia, universalidad, accesibilidad y no discriminación (ChileCompra, 2017). Este servicio depende del Ministerio de Hacienda y está sometido a la supervigilancia del presidente de la república.

Por su parte, el Tribunal de Contratación Pública es el órgano jurisdiccional competente que tiene la misión de conocer las impugnaciones contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con los organismos públicos, que se rigen por la Ley 19.886. A su vez, debe pronunciarse sobre la legalidad del acto u omisión impugnado. Este órgano constituye una garantía jurisdiccional de que el proveedor elegido por el Estado será el que haga la oferta más ventajosa, velando porque todos los procesos licitatorios sean realizados bajo los principios que persigue la Ley de Compras Públicas.

Aun cuando la Ley 19.886 estableció un nuevo marco regulatorio que mejoró el proceso de contrataciones del Estado, actualmente no existe un sistema unificado de contratación pública.

En términos institucionales y operacionales, existen cuatro agencias nacionales que establecen pautas para las contrataciones del Estado (Banco Mundial, 2014; ChileCompra; 2017): ChileCompra (a cargo del Ministerio de Hacienda) para la contratación pública de bienes y servicios; la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud o Cenabast (a cargo del Ministerio de Salud) para insumos y medicamentos; el Ministerio de Obras Públicas para las obras públicas, y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para las contrataciones asociadas a vivienda. La Ley 19.886 rige únicamente el sistema de compras de bienes y servicios, a cargo de ChileCompra, y el sistema de compras de insumos médicos, a cargo de Cenabast¹⁸ (ChileCompra, 2017).

La falta de procedimientos consistentes sobre las prácticas de contratación de las cuatro agencias compradoras fue una situación constatada por el Banco Mundial en un estudio realizado en 2004. Este mismo diagnóstico se repite en el trabajo de Bordón (2017), quien señala que el sistema actual se compone de una serie de actores regidos bajo diferentes leyes y reglamentos, lo cual conlleva que no todos los organismos estatales realicen sus compras públicas de la misma forma. Bordón reconoce cuatro instituciones que administran los procesos de compras públicas y las define de la siguiente manera:

16. www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213004

17. www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230608

18. Es decir, quedan fuera de este sistema las compras de obras públicas que realizan el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), además de las compras de bienes y servicios realizadas por empresas del Estado (ChileCompra, 2017).

1. Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (ChileCompra): Su rol principal es proveer los servicios informáticos y asesorías para la realización de las compras públicas requeridas por las Fuerzas Armadas y de Orden, el Gobierno Central, universidades públicas, municipios, servicios públicos y hospitales.

2. Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (Cenabast): Su tarea principal es gestionar los procesos de compra mandatados por el Ministerio de Salud, la Subsecretaría de Redes Asistenciales, la Subsecretaría de Salud Pública, el Fondo Nacional de Salud, servicios de salud, municipalidades y corporaciones municipales, y en general por las entidades que se adscriban al Sistema Nacional de Servicios de Salud para el ejercicio de acciones de salud.

3. Ministerio de Obras Públicas (MOP): Su quehacer principal consiste en planear, estudiar, proyectar, construir, ampliar, reparar, conservar y explotar la infraestructura pública del país.

4. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU): Su labor principal es proveer soluciones habitacionales, y contribuir al desarrollo de barrios y ciudades.

Por otra parte, Bordón (2017) señala que “existen una serie de roles e instituciones involucradas directa o indirectamente en los procesos de compra”. De todas ellas, cabe destacar las siguientes:

- Demanda: La demanda la componen los organismos públicos, que realizan sus adquisiciones sobre la base de los requerimientos de los funcionarios públicos con tal de cumplir con las funciones que la institución desempeña. Sus compras, por ley, deben ser planificadas —aunque solo con un carácter referencial— en un Plan Anual de Compras que cada entidad confecciona año a año. Para cada compra, la entidad licitante debe establecer el conjunto de requisitos, condiciones y especificaciones que describan los bienes y servicios que se contratará, y que regulan el proceso de compras y el contrato definitivo.

- Oferta: La oferta del sistema de compras públicas la integran los proveedores, subcontratistas e intermediarios que compiten por la provisión de bienes y servicios demandados por las instituciones estatales. De acuerdo con la Ley de compras, los proveedores del Estado son personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que proporcionan bienes y/o servicios a las entidades.

La oferta y la demanda interactúan celebrando acuerdos a través de distintos tipos de contratación, según la naturaleza de la adquisición. La Ley de Compras Públicas reconoce los siguientes mecanismos de contratación:

1. Convenio marco: Modalidad de compra en la que se establecen precios y condiciones para comprar bienes y servicios durante un periodo definido, a través de una tienda virtual. Los productos están disponibles en un Catálogo Electrónico de Productos y Servicios. Por ley, el convenio marco debe constituir la primera opción de compra de las entidades, es decir, los organismos públicos deben consultar si aquello que quieren comprar se encuentra en la tienda antes de optar por los otros mecanismos de adquisición, sin importar el monto de las contrataciones.

Para ser parte de un convenio marco es necesario participar de las licitaciones públicas que gestiona la Dirección ChileCompra, y quienes se adjudiquen dichas licitaciones pueden ofrecer sus productos en la tienda electrónica ChileCompra Express. En esta tienda se encuentran bienes y servicios de uso masivo, desde alimentos y artículos de oficina, hasta servicios de mayor complejidad como hotelería, tratamientos médicos, entre otros. De acuerdo con el artículo 8 del reglamento de la Ley 19.886, la suscripción de estos convenios no es obligatoria para las municipalidades ni para las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

2. Licitación pública: Cuando no procede la contratación a través de convenio marco, por ejemplo porque el producto requerido no está disponible en la tienda, las entidades deben hacer sus contrataciones a través de licitaciones públicas. Este procedimiento es un concurso

público en que un organismo público abre la participación, a través de Mercado Público, a todos los proveedores interesados en proporcionar un producto, y se elige la oferta más conveniente de acuerdo con los criterios previamente establecidos en las bases de la licitación. Únicamente en casos fundados, los organismos públicos pueden realizar sus procesos de contratación a través de licitaciones privadas o tratos directos, aunque la ley es taxativa al indicar que todos los organismos están obligados a realizar licitaciones públicas cuando sus contrataciones superen las 1.000 UTM¹⁹. En cuanto al proceso de licitación, las licitaciones públicas constan, en general, de tres fases (OCDE, 2016; Transparencia Internacional, 2014):

— Fase previa a la licitación: Se evalúan las necesidades, se planea el presupuesto, se deciden los documentos requeridos para la licitación.

— Fase de licitación: Se publica la oferta, se aclaran dudas, se reciben y evalúan las ofertas recibidas y se elige a un ganador, a quien se le adjudica la licitación.

— Fase posterior a la licitación: Se implementa y gestiona el contrato, desde firmarlo a introducir más convenios complementarios, se solicita el producto a través de una orden de compra y finalmente se generan los pagos.

Licitación privada: Es una modalidad en que concursan tres o más proveedores llamados directamente por el organismo que requiere un bien o servicio. Consta, en general, de las mismas fases que la licitación pública y se adjudica el contrato al proveedor que entregue las mejores condiciones. La licitación privada procede únicamente en las siguientes circunstancias:

a. Si en la licitación pública no se presentaron interesados

b. Si la razón del contrato es el término anticipado de otro contrato por falta de cumplimiento del proveedor

c. En casos de emergencia o imprevistos, calificados mediante resolución fundada del jefe superior de la entidad contratante

d. Si solo existe un proveedor del producto

e. Si se trata de prestaciones que se celebran con personas jurídicas extranjeras, que deban efectuarse fuera del territorio nacional

f. Si se trata de servicios de naturaleza confidencial

g. Cuando por la naturaleza de la negociación existan circunstancias que hagan necesario acudir al trato o contratación directa

h. Cuando el monto de la contratación sea inferior a 10 UTM, y se trate de adquisiciones que privilegien materias de alto impacto social, como el impulso de Pymes.

Trato directo: Es un procedimiento simplificado y excepcional, que por su naturaleza se efectúa sin la concurrencia de los requisitos señalados para la licitación pública ni para la privada. Para poder contratar en esta modalidad es necesario acreditar su pertinencia, ya que solo procede cuando no es posible usar la oferta del catálogo electrónico, de acuerdo con los 14 casos indicados en el artículo 8 la Ley 19.886.

Estos casos reflejan razones similares a las causales de licitación privada, mientras que otras son particulares a este tipo de contratación, como condiciones especiales que rodean la compra (emergencia, urgencia o imprevisto, entre otros) (ChileCompra, 2017), además de razones de naturaleza económica y falta de competencia real (ChileCompra, 2017).

19. De acuerdo con el Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile, la Unidad Tributaria Mensual (UTM) se define así: "Unidad definida en Chile que corresponde a un monto de dinero expresado en pesos y determinado por ley, el cual se actualiza en forma permanente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se utiliza como medida tributaria". Por ejemplo, en abril de 2019 su valor era de 580.236 pesos chilenos.

En definitiva, si un producto solicitado no está en el catálogo que se dispone a partir de los convenios marco, o se pueden obtener condiciones más ventajosas que las que entrega este catálogo, se debe optar como regla general a la licitación pública; luego, por excepción, a la licitación privada, y solo en última instancia al trato directo (ChileCompra, 2008).

Plataformas electrónicas del sistema de compras públicas

Mercado Público: En virtud de la Ley 19.886 se creó la plataforma electrónica de compras públicas denominada Mercado Público, un espacio público y gratuito donde oferentes y demandantes transan bienes y servicios, con reglas establecidas y herramientas comunes que permiten realizar los procesos de compra de forma eficiente y transparente.

Esta plataforma es administrada por la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, ChileCompra, y entre sus funcionalidades electrónicas se encuentran consultar al mercado acerca de un producto o servicio específico; elaborar y publicar las bases de una licitación; elaborar, gestionar y enviar ofertas; suscribir contratos, y calificar y presentar reclamos, entre otras.

Tienda ChileCompra Express: Como se indicó, la ley establece que la primera modalidad de contratación debe ser el convenio marco. Para llevar a cabo estos acuerdos, ChileCompra desarrolló, dentro de Mercado Público, una tienda virtual denominada ChileCompra Express, que funciona como el catálogo electrónico más grande de Chile. En la tienda, todo tipo de proveedores puede vender sus productos y servicios al Estado de forma permanente por un periodo establecido.

Chile Proveedores: Además de Mercado Público, la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas maneja un registro electrónico oficial de proveedores del Estado en todo el país, que valida y certifica a los oferentes, y que tiene como objetivo facilitar la participación de las empresas en el mercado de las compras públicas, disminuyendo así los costos de transacción (ChileCompra, 2017).

Este registro reúne en un solo lugar toda la información requerida por el Estado para transar con las empresas,

como la situación financiera, la idoneidad técnica y la situación legal. De esta manera, los proveedores evitan presentar certificaciones y documentos cada vez que participan en una licitación, de modo que es una verdadera carta de presentación comercial.

Entre los servicios de Chile Proveedores se encuentran la validación y acreditación de la información que las empresas necesitan para participar de las licitaciones públicas del Estado, la promoción de la empresa y sus productos tanto en el sector público como en el privado a través de un catálogo electrónico, y el análisis y desarrollo de informes especializados en distintas materias, entre otros.

En Chile, la plataforma más importante es Mercado Público, a través de la cual se realizan las distintas transacciones del sistema de compras públicas chileno de forma electrónica, y dependiendo del tipo de contratación será el grado de información disponible en este portal.

En las licitaciones, en esta plataforma es posible desde elaborar y publicar licitaciones hasta suscribir contratos; sin embargo, algunas de las etapas del proceso de compra no son obligatorias de hacer en este portal o se realizan mediante la publicación de algún documento que no corresponde a datos estructurados, lo que hace imposible explotar esa información para los fines de este documento.

Un buen ejemplo de lo anterior son los contratos, pues existe una brecha asociada a las responsabilidades en los distintos hitos de la ejecución de los mismos: monitoreo, control de calidad, servicios de posventa, responsabilidades de los administradores de los contratos, sanciones, modificaciones y liquidaciones de contratos, pagos, etc. (ChileCompra, 2017).

Por otra parte, en el convenio marco esta plataforma permite efectuar las licitaciones para determinar qué proveedores y cuáles de sus productos pasarán a integrar la Tienda ChileCompra Express. Finalmente, sobre los tratos directos no existe mucha información del proceso de adquisición en Mercado Público, al punto de que la única forma de rastrearlos es mediante las órdenes de compra. En este sentido, las órdenes de compra constituyen un elemento fundamental en el proceso de compra, puesto que, independiente del tipo de contra-

tación, los organismos públicos deben emitir órdenes de compra para efectuar sus compras.

Una orden de compra es el documento electrónico a través del cual un organismo público solicita la entrega de un producto o servicio a cambio del cumplimiento de las condiciones económicas fijadas en el proceso de contratación asociado a cada orden de compra. Este documento tiene una numeración única y, como se mencionó, se utiliza en todos los mecanismos de contratación.

Cada orden de compra contiene información sobre el organismo público, el proveedor, el tipo de contratación, año de emisión, el precio de venta de los productos o servicios, el número de unidades de cada producto o servicio, entre otra.

Dado lo anterior, en este estudio se utiliza la información asociada a las órdenes de compra emitidas mediante el portal Mercado Público entre 2012 y 2018 para generar estadísticas descriptivas sobre el sistema de compras públicas en Chile y aplicar la metodología

de IMCO respecto de los ejercicios exploratorios.

Por su parte, para construir los indicadores los datos anteriores se complementan con información específica sobre los procesos de licitación. En particular, para cada proceso de licitación es posible identificar el organismo público, los proveedores, fechas, preguntas, reclamos, documentos adjuntos, el precio de venta de los productos o servicios, el número de unidades de cada producto o servicio, entre otros datos.

*Estadísticas sobre el sistema de compras públicas en Chile*²⁰

Durante 2012 y 2018, 886²¹ organismos públicos emitieron dentro del sistema de compras públicas un total de 13.647.972 órdenes por un monto total de \$35.056.875.486.517, lo que equivale a US\$ 57.821.031.192 o UF²² 1.386.879.284.

En la Tabla 7 se detallan estos valores año a año:

Tabla 7: Número de organismos, de órdenes de compra (OC) y monto de las órdenes de compra por año, 2012-2018 (montos en pesos, dólares y unidades de fomento)

Año	Organismos	Cantidad OC	Monto OC	Monto OC (US)	Monto OC (UF)
2012	834	1.690.657	\$3.138.989.033.114	\$6.465.115.264	\$138.778.879
2013	835	1.736.867	\$3.458.316.090.427	\$6.958.319.117	\$150.392.738
2014	843	1.845.913	\$4.086.209.595.782	\$7.130.994.983	\$170.217.402
2015	843	1.924.574	\$5.329.213.850.617	\$8.084.829.858	\$212.434.379
2016	848	2.062.584	\$5.590.356.357.775	\$8.265.405.214	\$214.727.413
2017	858	2.182.337	\$6.608.051.657.266	\$10.228.538.439	\$248.449.790
2018	875	2.205.040	\$6.845.738.901.536	\$10.687.828.315	\$251.878.683
	Total	13.647.972	\$35.056.875.486.517	\$57.821.031.190	\$1.386.879.284

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

20. Las estadísticas elaboradas en esta sección se basan exclusivamente en los datos obtenidos a partir de las órdenes de compra. En el Anexo 1 se detalla el proceso por el cual se construyó, limpió y depuró los datos asociados a las órdenes de compra.

21. El número de total de organismos corresponde a la cuenta de aquellos que emitieron órdenes de compra al menos un año entre 2012 y 2018. Aquello significa que durante ese periodo algunos organismos públicos se integraron al sistema, mientras que otros salieron, lo cual queda reflejado al observar el número de organismos por año en la Tabla 8. El listado de los 886 organismos públicos se muestra en el Anexo 2.

22. De acuerdo al Ministerio de Hacienda, la Unidad de Fomento se define como: "Índice que evoluciona de acuerdo a la inflación del mes pasado. Este índice se calcula mensualmente y rige desde el día 10 del mes en curso al día 9 del mes siguiente.". A modo de ejemplo, el 1 de abril de 2019 su valor fue de 27.565,76 pesos chilenos.

Fuentes: <https://www.hacienda.cl/glosario/uf.html> http://www.sii.cl/valores_y_fechas/uf/uf2019.htm.

Los valores de todas las variables aumentan en el tiempo, y es particularmente importante el incremento en el monto de las órdenes de compra, que crecen aproximadamente un 118,1% en términos no-

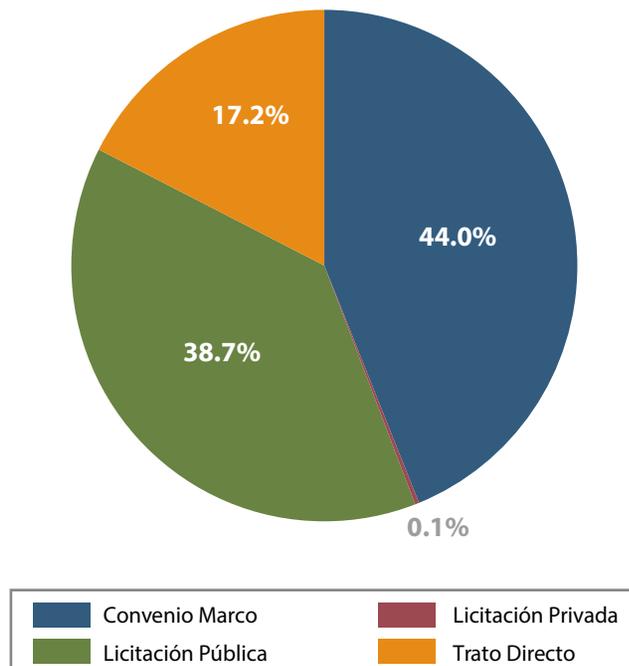
minales y un 81,5% en términos reales entre 2012 y 2018. En la Tabla 8 y el Gráfico 9 se muestra el detalle de las mismas órdenes de compra por tipo de contratación.

Tabla 8: Número de órdenes de compra por tipo de contratación, 2012-2018

Tipo de contratación	Cantidad OC	% Cantidad OC
Convenio marco	5.999.845	44.0%
Licitación privada	18.217	0.1%
Licitación pública	5.281.989	38.7%
Trato directo	2.347.921	17.2%
Total	13.647.972	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Gráfico 9: Porcentaje del número de órdenes de compra por tipo de contratación



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Respecto del número de órdenes de compra, los valores muestran que los dos tipos de contratación que concentran el mayor porcentaje son el convenio marco (44,0%) y la licitación pública (38,7%), lo cual se condice con lo planteado por la legislación en el sentido de que estos dos mecanismos debiesen ser utilizados regularmente por los organismos públicos,

mientras que el trato directo y la licitación privada debiesen constituir una excepción y ser usados en condiciones particulares.

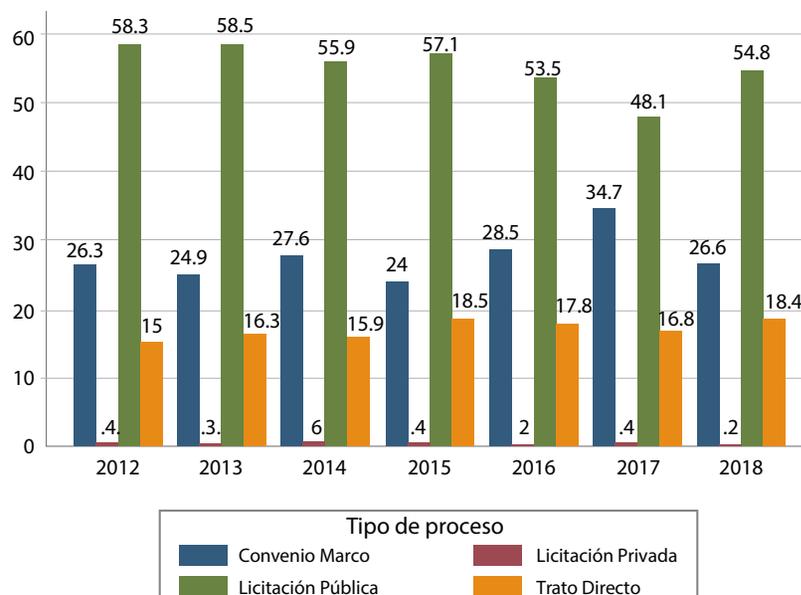
En la Tabla 9 y el Gráfico 10 se muestra el detalle del número de órdenes de compra por tipo de contratación y por año.

Tabla 9: Monto de las órdenes de compra por año y tipo de contratación, 2012-2018 (montos en dólares)

Año	Convenio marco	Licitación privada	Licitación pública	Trato directo
2012	\$1.700.566.689	\$26.790.937	\$3.766.478.127	\$971.279.513
2013	\$1.730.258.604	\$22.376.466	\$4.070.975.266	\$1.134.708.781
2014	\$1.969.587.351	\$40.263.259	\$3.985.880.665	\$1.135.263.708
2015	\$1.937.439.669	\$33.839.509	\$4.618.667.161	\$1.494.883.519
2016	\$2.353.259.735	\$20.582.642	\$4.423.593.060	\$1.467.969.776
2017	\$3.545.246.127	\$43.775.415	\$4.923.039.042	\$1.716.477.855
2018	\$2.840.110.254	\$24.688.743	\$5.856.866.012	\$1.966.163.307
Total	\$16.076.468.429	\$212.316.971	\$31.645.499.333	\$9.886.746.459

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Gráfico 10: Porcentaje del número de órdenes de compra por tipo de contratación



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Mercado Público.

Al analizar el monto de las órdenes de compra entre 2012 y 2018, la licitación pública (54,7%) y el convenio marco (27,8%) nuevamente concentran los mayores porcentajes, aunque en este caso el tipo de contratación se revierte y la diferencia en porcentajes es considerable. Lo anterior se cumple también al desagregar año a año, donde el 2017 se observa la menor diferencia entre estos dos mecanismos de contratación. Por su parte, el trato directo es el tercer tipo de contratación, con valores que fluctúan entre 15% y 18,5%, y cuyo mayor valor se registró tanto en 2015 como en 2018.

En definitiva, a partir de las estadísticas agregadas es posible rescatar dos aspectos que pueden ser considerados un buen indicio del sistema de compras públicas. Primero, la licitación pública concentra el mayor porcentaje de gasto total y por año, lo cual es positivo en cuanto es el mecanismo más transparente. Segundo, el trato directo y la licitación privada son los mecanismos menos utilizados y tienen un comportamiento estable en el tiempo, con un porcentaje menor al 20% en todos los años tanto en el número como en el monto de las órdenes de compra.

Si bien ambos elementos son rescatables como primera aproximación del sistema de compras públicas en Chile, es necesario analizar estas estadísticas en un mayor nivel de desagregación, para así chequear si existen riesgos de corrupción en organismos públicos específicos. Dicho lo anterior, a continuación se describe la metodología desarrollada por IMCO, la cual se sustenta en la literatura sobre banderas rojas e índices de riesgo de corrupción, para analizar riesgos de corrupción de manera más detallada.

Metodología

A la luz de todo lo antes mencionado, el interés radica en cómo el manejo estadístico del Big Data sobre compras públicas permite identificar riesgos de corrupción a lo largo del proceso de compra. Puede apoyar la detección de casos corruptos al hacer facilitar la clasificación de riesgo de las compras y así focalizar el esfuerzo (investigación más profunda de casos) en aquellas adquisiciones que parecen riesgosas.

En particular, en este trabajo se usará la línea de investigación mencionada en la literatura sobre las banderas rojas aplicadas al contexto del Big Data. El objetivo es evaluar los riesgos de corrupción, específicamente en compras públicas, usando los datos de las contrataciones para obtener patrones e indicadores que pueden ser un reflejo de actos de corrupción en un rango de instituciones.

Si bien esta literatura recomienda comenzar analizando los casos de corrupción ocurridos en cada país para así conocer los comportamientos corruptos y luego identificarlos a través de indicadores, como lo hacen Fazekas, Tóth y King (2013) para Hungría, en Chile no existe una gama amplia de casos de corrupción en compras públicas. Por esta razón, se usará la metodología de IMCO, que consiste en realizar ejercicios exploratorios con los datos en una primera etapa y luego construir indicadores para elaborar un índice de riesgo para cada organismo del sistema de compras públicas en Chile. Es necesario volver a mencionar que la información asociada al sistema electrónico de compras públicas en Chile no registra datos para todas las fases del proceso de compra. Además, algunas de las variables del portal electrónico las ingresan de forma manual tanto compradores como proveedores, lo que limita el margen de análisis dada la falta de información o los potenciales errores en la información disponible. Por ejemplo, en la etapa posterior a la adjudicación un bajo porcentaje de licitaciones tiene disponible la información sobre contratos, lo cual quedará reflejado a continuación en uno de los indicadores de índice de corrupción²³.

Metodología IMCO: ejercicios exploratorios

La metodología del IMCO consta de dos pasos secuenciales. El primero consiste en realizar ejercicios exploratorios para encontrar patrones de riesgo, los cuales se basan en estadísticas generales a lo largo de los años del estudio sobre compradores, proveedores, tipos de contratación y combinaciones de estos, usando el monto y la cantidad de adquisiciones.

Los ejercicios exploratorios consisten en analizar los siguientes aspectos:

23. También ocurre con otros documentos asociados a la etapa posterior a la adjudicación, como convenios modificatorios, boletas de garantía, emisiones de pago, entre otros. No obstante, para estos documentos descritos no se construyó un indicador debido a dificultades técnicas en su elaboración.

i. Ranking de los organismos y formas de contratación del sistema de compras públicas: Se elaboran estadísticas descriptivas sobre los distintos actores del sistema de compras públicas, comenzando con categorías agregadas para posteriormente ir desagregando la información conforme se detecten comportamientos específicos. El objetivo es construir un ranking sobre los organismos, proveedores y tipos de contratación más importantes del sistema, de forma de comprender cuáles son las áreas predominantes y evidenciar si existen diferencias en el patrón de comportamiento respecto de los tipos de contratación utilizados.

ii. Nivel de concentración de los organismos públicos y proveedores: Este ejercicio permite conocer si los montos transados en el sistema de compras públicas se concentran en un número pequeño de actores, lo que constituye un primer acercamiento respecto de qué organismos y proveedores pudiesen ser propensos a la corrupción dado el atractivo de los montos transados.

iii. Evolución de los montos adjudicados por las empresas predominantes: Este análisis se utiliza para testear si existen cambios de participación en los proveedores producto de sus eventuales conexiones políticas, las cuales se manifiestan con los cambios de autoridad política.

iv. Relación proveedor-comprador: Este análisis se emplea para conseguir el mayor nivel de detalle respecto de las relaciones en el tiempo que se entablan entre los proveedores y compradores del sistema. En particular, el objetivo es examinar para un proveedor (organismo público) dado cuál es el nivel de concentración de cada un organismo público (proveedor) en sus ventas (compras) y así conocer el nivel de dependencia entre los actores del sistema.

Metodología IMCO: índice de riesgo de corrupción

El segundo paso consiste en aplicar la metodología de banderas rojas y Big Data, para lo cual se construye un índice de riesgo de corrupción en el sistema

de compra pública basado en indicadores de riesgo de corrupción. En el caso de IMCO, estos indicadores están agrupados en tres aspectos que son importantes en las compras públicas: 16 indicadores de competencia, 15 indicadores de transparencia y 12 indicadores de violaciones a la ley o anomalías en los procesos de adquisición, donde cada indicador tiene el mismo peso en los índices de riesgo.

Para construir indicadores similares a los usados por IMCO, algunos tuvieron que ser adaptados para lograr replicarlos al contexto de Chile. Por ejemplo, los plazos establecidos en la ley respecto del periodo de ofertas varían en México, por lo cual se creó un número mayor de indicadores para este aspecto.

Otro ejemplo tiene relación con los documentos obligatorios que se deben adjuntar en un proceso de licitación, los cuales son diferentes en ambos países. Ahora bien, algunos de los indicadores no pudieron ser replicados pese a los esfuerzos realizados debido a la ausencia de información o a que no aplicaban a Chile²⁴.

A continuación se describen los 32 indicadores utilizados en este documento, detallando para uno la categoría a la que pertenecería en la clasificación de competencia, transparencia y anomalías utilizada por IMCO, y describiendo la forma en que se construyeron.

Indicadores de competencia

1. Porcentaje de licitaciones públicas y privadas con un único oferente:
 - Construcción: Dividir el número de licitaciones públicas y privadas con un único oferente por el total de licitaciones.
2. Promedio de participantes por procedimiento:
 - Construcción: Contar el número de oferentes en cada licitación pública y privada, y promediar ese número entre todas las licitaciones.

24. Los indicadores que no pudieron ser replicados por ausencia de información son: i) promedio del importe del contrato adjudicado, ii) monto asignado a empresas fantasma, iii) monto asignado a empresas sancionadas, iv) porcentaje de procedimientos con convenio modificatorio y v) promedio de convenios por procedimiento. Por otra parte, aquellos indicadores que no eran replicables en el contexto chileno son: i) datos faltantes en la base de Compranet, ii) porcentaje de procedimientos presenciales, iii) porcentaje de inconsistencias en el monto reportado entre la base pública de contratos y Compranet-IM, iv) porcentaje de procedimientos en la base pública de contratos en donde no se reportan a todos los ganadores, v) tamaño de la empresa reportado por la UC y por la empresa no coinciden, vi) porcentaje de las adjudicaciones directas que rebasaron el máximo permitido y vii) porcentaje de las INV3 que rebasaron el máximo permitido.

3. Cambio en el promedio de participantes por procedimiento:
 - Construcción: Contar el número de oferentes en cada licitación pública y privada, y promediar ese número entre todas las licitaciones para cada año. Luego, analizar la evolución en el número promedio de participantes entre 2012 y 2018.
4. Número de empresas ganadoras diferentes entre todos los contratos:
 - Construcción: Contar el número de empresas distintas asociadas a las órdenes de compra y dividir por el potencial número de contratos que debiese haber firmados.
5. Porcentaje de procedimientos que utilizaron adjudicación directa o licitación privada:
 - Construcción: Dividir el número de procedimientos asociados a trato directo y licitación privada por el potencial número de contratos que debiese haber firmados.
6. Porcentaje del monto adjudicado por adjudicación directa o licitación privada:
 - Construcción: Dividir el monto adjudicado en los procedimientos asociados a trato directo y licitación privada por el monto adjudicado entre todos los tipos de contratación.
7. Cambio en la tendencia del porcentaje de adjudicaciones directas:
 - Construcción: Dividir el monto adjudicado en los procedimientos asociados a trato directo y licitación privada por el monto adjudicado entre todos los tipos de contratación por cada año. Luego, analizar la evolución de este porcentaje entre 2012 y 2018.
8. IHH por número de contratos²⁵:
 - Construcción: Calcular la participación de mercado respecto del número potencial de contratos que debiesen haber firmados por cada proveedor entre todos los tipos de contratación, para luego sumar cada uno de estos valores al cuadrado.
9. IHH por monto:
 - Construcción: Calcular la participación de mercado respecto del monto adjudicado de cada proveedor entre todos los tipos de contratación, para luego sumar cada uno de estos valores al cuadrado.
10. ID por número de contratos²⁶:
 - Construcción: Calcular la participación de mercado respecto del número potencial de contratos que debiesen haber firmados por cada proveedor entre todos los tipos de contratación y elevar esos valores al cuadrado. Luego dividir estos valores por el valor del indicador de IHH por número de contratos, para posteriormente sumar cada uno de esos términos al cuadrado.
11. ID por monto:
 - Construcción: Calcular la participación de mercado respecto del monto adjudicado de cada proveedor entre todos los tipos de contratación y elevar esos valores al cuadrado. Luego, dividir estos valores por el IHH, para posteriormente sumar cada uno de esos términos al cuadrado.
12. Índice de participación:
 - Construcción: Calcular para el proveedor con mayor número de propuestas presentadas qué porcentaje representa su total de propuestas entre el total de propuesta recibidas por el organismo público.
13. Número de participantes distintos entre todos los procedimientos:
 - Construcción: Contar el número de participantes distintos dividido por el número total de licitaciones públicas y privadas.
14. Índice de concentración de las cuatro empresas con más procedimientos ganados:

25. Índice de Hirschman-Herfindhal, que se utiliza para cuantificar el grado de concentración en un mercado (FNE, 2012).

26. El ID corresponde al índice de dominancia, que se utiliza para cuantificar el grado de concentración en un mercado.

- Construcción: Calcular el porcentaje de mercado que representan las cuatro empresas con mayor número de contratos potenciales.
15. Índice de concentración de las cuatro empresas con más monto adjudicado:
- Construcción: Calcular el porcentaje de mercado que representan las cuatro empresas con mayor monto adjudicado entre todos los tipos de contratación.
16. Ratio de participación y adjudicación en licitaciones públicas y privadas:
- Construcción: Contar el total de empresas distintas que han participado y dividir ese número por el número de empresas distintas que han ganado en licitaciones públicas y privadas.
- Indicadores de transparencia**²⁷
17. Porcentaje de licitaciones públicas y privadas sin ningún documento obligatorio publicado:
- Construcción: Contar el número de licitaciones públicas y privadas que no tienen publicadas las bases de licitación, el acta de evaluación, la resolución de adjudicación ni los contratos, y dividir por el número total de licitaciones públicas y privadas.
18. Promedio del porcentaje de incumplimiento en la publicación de documentos obligatorios:
- Construcción: Calcular el porcentaje de incumplimiento respecto de la publicación de las bases de licitación, el acta de evaluación, la resolución de adjudicación y los contratos para cada licitación pública y privada, y luego promediar estos valores entre todas las licitaciones públicas y privadas.
19. Porcentaje de licitaciones públicas y privadas con varias adjudicaciones:
- Construcción: Contar el número licitaciones públicas y privadas que usan el mismo procedimiento para realizar adjudicaciones por productos distintos y dividir por el total de licitaciones.
20. Porcentaje de las licitaciones mayores o iguales a 100 UTM y menores a 1.000 UTM cuyo plazo de oferta fue acelerado:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas mayores o iguales a 100 UTM y menores a 1.000 UTM que tuvieron un plazo de entre 5 y 10 días en consideración a que eran bienes y servicios de simple y objetiva especificación, y dividir por el total de licitaciones de este tipo.
21. Porcentaje de las licitaciones mayores o iguales a 1.000 UTM y menores a 5.000 UTM cuyo plazo de oferta fue acelerado:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas mayores o iguales a 1.000 UTM y menores a 5.000 UTM que tuvieron un plazo entre 10 y 20 días en consideración a que eran bienes y servicios de simple y objetiva especificación, y dividir por el total de licitaciones de este tipo.
- Indicadores de anomalías**²⁸
22. Porcentaje de licitaciones sin bases de licitación:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas sin ningún documento publicado referido a las bases de la licitación, y dividir por el total de licitaciones.
23. Porcentaje de licitaciones sin respuesta a todas las preguntas del foro:
- Construcción: Contar la cantidad licitaciones públicas y privadas en que no fueron contestadas todas las preguntas del foro de la licitación y dividir por el total de licitaciones.

27. Los indicadores referidos a la publicación de documentos obligatorios se construyeron mediante la búsqueda de palabras clave en el nombre de los archivos adjuntos. Por ejemplo, para las bases de licitación se buscaron las palabras base y bases en los nombres o descripción de los archivos publicados. En consideración a que en algunas licitaciones públicas y privadas se suben archivos con un nombre que no tiene relación con su contenido, es esperable que este tipo de indicadores esté subestimando el verdadero valor.

28. Los indicadores referidos a la publicación de documentos obligatorios se construyeron mediante la búsqueda de palabras claves en el nombre de los archivos adjuntos. Por ejemplo, para las bases de licitación se buscaron las palabras base y bases en los nombres o descripción de los archivos publicados. En consideración a que en algunas licitaciones públicas y privadas se suben archivos con un nombre que no tiene relación con su contenido, es esperable que este tipo de indicadores subestime el verdadero valor.

24. Porcentaje de procedimientos sin acta de evaluación:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas sin ningún documento publicado referido al acta de evaluación, y dividir por el total de licitaciones.
25. Porcentaje de procedimientos sin resolución de adjudicación:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas sin ningún documento publicado referido a la resolución de adjudicación, y dividir por el total de licitaciones.
26. Porcentaje de procedimientos sin contrato:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas que no disponen de todos los contratos asociados a los proveedores adjudicados, y dividir por el total de licitaciones.
27. Cambio en el porcentaje de contratos publicados por procedimiento:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas que no disponen de todos los contratos asociados a los proveedores adjudicados, y dividir por el total de licitaciones para cada año y luego analizar la evolución en el porcentaje de procedimientos sin contrato publicado entre 2012 y 2018.
28. Porcentaje de licitaciones que no cumplen con la normativa de publicación:
- Construcción: Contar la cantidad de licitaciones que no cumplen con la normativa de publicación de las bases de licitación, el acta de evaluación, la resolución de adjudicación y los contratos, y dividir por la cantidad total de licitaciones.
29. Porcentaje de las licitaciones menores a 100 UTM cuyo plazo de oferta fue menor al plazo mínimo establecido por la ley de compras públicas:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas menores a 100 UTM que tuvieron un plazo menor 5 días, y dividir por el total de licitaciones de este tipo.
30. Porcentaje de las licitaciones mayores o iguales a 100 UTM y menores a 1.000 UTM cuyo plazo de oferta fue menor al plazo mínimo establecido por la ley de compras públicas:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas mayores o iguales a 100 UTM y menores a 1.000 UTM que tuvieron un plazo menor 5 días, y dividir por el total de licitaciones de este tipo.
31. Porcentaje de las licitaciones mayores o iguales a 1.000 UTM y menores a 5.000 UTM cuyo plazo de oferta fue menor al plazo mínimo establecido por la ley de compras públicas:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas mayores o iguales a 1.000 UTM y menores a 5.000 UTM que tuvieron un plazo menor 10 días, y dividir por el total de licitaciones de este tipo.
32. Porcentaje de las licitaciones mayores o iguales a 5.000 UTM cuyo plazo de oferta fue menor al plazo mínimo establecido por la ley de compras públicas:
- Construcción: Contar las licitaciones públicas y privadas mayores o iguales a 5.000 UTM que tuvieron un plazo menor 30 días, y dividir por el total de licitaciones de este tipo.
- A partir de 29 de estos indicadores, para cada organismo público se genera un índice por cada una de las categorías antes mencionadas y posteriormente se construye un índice de riesgo de corrupción²⁹, el cual se elabora de la siguiente forma: i) para cada indicador, el valor asignado a cada organismo públi-

29. Los indicadores "3. Cambio en el promedio de participantes por procedimiento", "7. Cambio en la tendencia del porcentaje de adjudicaciones directas" y "27. Cambio en el porcentaje de contratos publicados por procedimiento" se excluyen de la construcción del índice de riesgos de corrupción debido a que son valores por año, los cuales ya están representados por un indicador similar que considera todo el periodo.

co se reescala a un puntaje que está entre 0 y 100, donde 100 es el nivel más alto de potencial riesgo de corrupción y 0 el valor asociado al nivel más bajo de potencial riesgo de corrupción³⁰; ii) para cada categoría, los valores de sus respectivos indicadores se combinan a través de un promedio simple para construir un índice por cada organismo público y, iii) para cada organismo público, los valores de los índices de los indicadores de competencia, anomalías y transparencia nuevamente se promedian dando igual peso a cada valor. Este proceso permite obtener un índice de riesgo de corrupción por organismo público, el cual tendrá un valor entre 0 y 100, de modo que 100 es el nivel más alto de potenciales riesgos de corrupción.

En definitiva, ambos pasos de esta metodología permiten obtener un primer acercamiento respecto de los riesgos de corrupción en el sistema de compras públicas en Chile. En la siguiente sección se muestran los resultados obtenidos mediante el uso de los datos

antes descritos.

Resultados

Ejercicios exploratorios

Como se menciona en la sección de metodología, el primer paso para detectar riesgos de corrupción es mediante ejercicios exploratorios que permitan entender cómo funciona el sistema de compras públicas a partir de patrones de compra. Posteriormente, se examina si existen comportamientos particulares de algún comprador y/o proveedor que pudiese constituir una alerta.

En este sentido, en la Tabla 10 se muestran estadísticas sobre el número de organismos y el monto asociado a cada uno de los ocho sectores que componen el sistema de compras públicas en Chile³¹:

Tabla 10: Número de organismos, monto de las órdenes de compra y promedio de monto por organismo para cada sector, 2012-2018 (montos en dólares)

Sector	Organismo	% organismo	Monto Total	% monto	Promedio por organismo
Fuerzas Armadas	9	1,0%	\$4.643.633.716	8,0%	515.959.302
Gobierno central y universidades	223	25,2%	\$15.749.147.688	27,2%	70.623.981
Poder Legislativo y Judicial	8	0,9%	\$757.255.212	1,3%	94.656.902
Municipalidades	363	41,0%	\$14.035.652.857	24,3%	38.665.710
Obras Públicas	30	3,4%	\$1.798.932.784	3,1%	59.964.426
Otros	43	4,9%	\$93.454.552	0,2%	2.173.362
Salud	210	23,7%	\$20.742.954.384	35,9%	98.775.973
Total	886	100,0%	\$57.821.031.193	100,0%	65.260.758

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

30. Del listado de indicadores considerado, algunos tienen correlación negativa con potenciales conductas asociadas a corrupción, es decir, a medida que el valor del indicador crece, disminuye el riesgo de corrupción. A ese tipo de indicadores se les aplicó la siguiente función $f(x) = 1/(1+x)$, donde x es el valor original del indicador, para que así todos los indicadores tengan correlación positiva. Un ejemplo de lo anterior es el indicador de competencia referido al número de participantes promedio por procedimiento, donde un mayor valor debiese ser beneficioso. Por ende, es necesario transformar los valores de este indicador para que el puntaje tenga una relación negativa, y así el valor más alto refleje mayor riesgo de corrupción.

31. Las categorías utilizadas se basan en la clasificación que emplea ChileCompra en su portal de datos abiertos. Ver <http://datosabiertos.chilecompra.cl>

De la tabla anterior se extraen varios elementos interesantes. El primero es que tres sectores agrupan 796 organismos públicos, lo cual representa el 89,8% del total de organismos. Estos sectores, en orden decreciente, son las municipalidades (41,0%), el gobierno central y universidades (25,2%) y Salud (23,7%). El segundo es que estos mismos sectores concentran el 87,4% del monto gastado, aunque el orden del ranking cambia a Salud (35,9%), gobierno central y universidades (27,2%), y municipalidades (24,3%). Finalmente, al combinar ambas métricas se puede obtener el monto de gasto promedio por organismo

en cada sector, el cual muestra que el ranking cambia radicalmente a raíz de que los grandes montos descritos se distribuyen entre muchos organismos públicos. En consecuencia, respecto de esta medida, es el sector de Fuerzas Armadas el que tiene el mayor gasto promedio, el cual es más de cinco veces el gasto promedio del segundo y tercer lugar³².

Por otra parte, en la Tabla 11 se muestra el porcentaje asociado al monto gastado por cada sector desagregado por tipo de contratación entre 2012 y 2018:

Tabla 11: Porcentajes sobre el monto gastado por sector en cada tipo de contratación, 2012-2018

Sector	Convenio marco	Licitación privada	Licitación pública	Trato directo
Fuerzas Armadas	33,4%	0,2%	47,5%	18,8%
Gobierno central y universidades	44,0%	0,1%	42,5%	13,4%
Poder Legislativo y Judicial	19,7%	5,1%	41,1%	34,2%
Municipalidades	18,8%	0,7%	69,1%	11,4%
Obras Públicas	20,5%	0,5%	56,7%	22,3%
Otros	70,8%	0,3%	19,2%	9,7%
Salud	21,1%	0,1%	56,4%	22,4%
Total	27,8%	0,4%	54,7%	17,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

De acuerdo con los porcentajes por tipo de contratación para cada sector, el único patrón común es que la licitación privada es el mecanismo de adquisición que concentra el menor gasto. Respecto de los otros procedimientos de contratación, existe heterogeneidad en los porcentajes de gasto entre los sectores, y son particularmente interesantes los casos en que el

trato directo tiene un porcentaje mayor a la totalidad del sistema de compras públicas, como es el caso de los sectores Fuerzas Armadas, Poder Legislativo y Judicial, Obras Públicas y Salud. La información sobre el porcentaje que representa el gasto en tratos directos año a año en cada uno de estos sectores se muestra la Tabla 12.

31. Las categorías utilizadas se basan en la clasificación que emplea ChileCompra en su portal de datos abiertos. Ver <http://datosabiertos.chilecompra.cl>

32. Las estadísticas por año muestran que los tres elementos mencionados también aplican a cualquiera de los años entre 2012 y 2018, aunque el número de veces que es mayor el gasto promedio sector de Fuerzas Armadas respecto del segundo sector con mayor gasto varía aproximadamente entre 3 a 7 veces.

Tabla 12: Porcentajes correspondientes al monto gastado en tratos directos por sector y año, 2012-2018

Sector	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fuerzas Armadas	18,8%	16,8%	18,7%	18,5%	14,7%	27,3%	15,8%
Gobierno central y universidades	11,3%	13,2%	12,9%	15,5%	14,0%	14,2%	12,2%
Poder Legislativo y Judicial	12,2%	14,1%	16,6%	51,3%	38,0%	37,4%	28,6%
Municipalidades	10,5%	11,5%	11,4%	13,0%	11,2%	11,5%	10,6%
Obras Públicas	22,1%	19,8%	17,2%	30,0%	18,4%	18,5%	28,0%
Otros	3,8%	3,3%	2,7%	7,3%	2,3%	4,8%	15,0%
Salud	19,8%	21,5%	20,7%	22,5%	25,3%	18,0%	27,9%
Total	15,0%	16,3%	15,9%	18,5%	17,8%	16,8%	18,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Los datos por año permiten depurar la idea de que algunos sectores usan los tratos directos por sobre la media de todo el sistema de compras públicas y al mismo tiempo identificar años en que se producen alzas importantes en este tipo de contratación.

En efecto, los montos gastados por Fuerzas Armadas se ubican por sobre el porcentaje de la totalidad del sistema de compras públicas, pero solo en algunos años. Sin embargo, en 2017 se registra un alza importante con respecto al año anterior, lo cual representa una alerta.

Los valores del Poder Legislativo y Judicial reflejan una situación similar, puesto que en la mayoría de los años están por sobre el porcentaje de la totalidad del sistema de compras públicas. De hecho, resulta particularmente preocupante en 2015, cuando los tratos directos representaron el 51,3% del gasto de ese sector. No obstante, en 2018 se observa que el uso de los tratos directos baja a un valor menor a 30%.

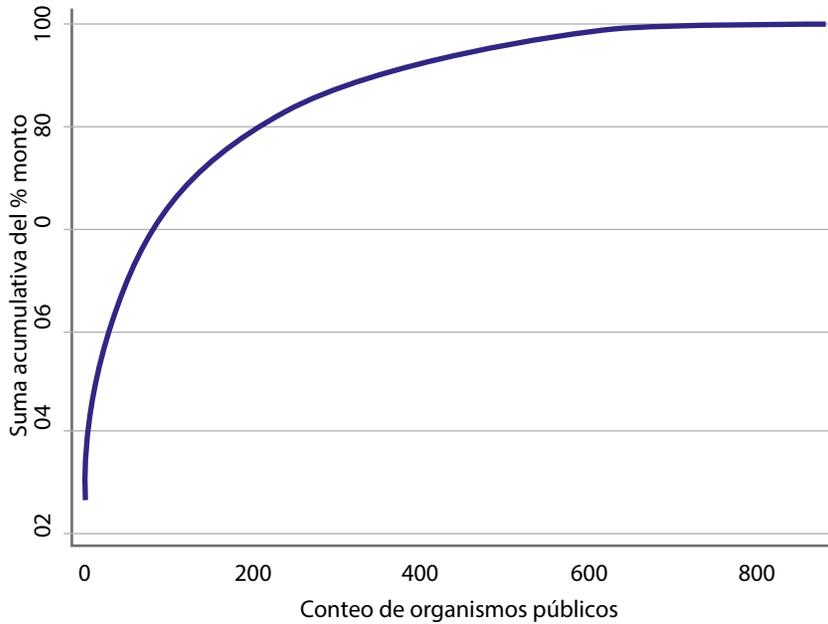
Por otra parte, tanto el sector de Obras Públicas como Salud siempre superan el porcentaje de todo

el sistema de compras públicas en su conjunto, lo cual permite inferir que ambos sectores parecieran ser más propensos a este tipo de contratación. Ahora bien, en el sector de Obras Públicas es llamativo el alto porcentaje que se registra en 2015.

En definitiva, el análisis por sector da cuenta de que existen antecedentes que debiesen revisarse de forma detallada. Por esta razón, a continuación se observan estadísticas por organismo público, de tal forma de conocer si los aspectos descubiertos son transversales entre todos los organismos de cada sector o responden a casos puntuales.

Ahora bien, antes de revisar las estadísticas por sector es importante tener una perspectiva general del nivel de concentración de los organismos públicos. En el Gráfico 11 se muestra el porcentaje de acumulación del gasto público al agregar uno por uno a los organismos públicos desde aquel con mayor gasto hasta aquel con menor gasto entre 2012 y 2018:

Gráfico 11: Porcentaje acumulado del monto gastado por los organismos públicos, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

La concentración del gasto entre los organismos públicos es baja, puesto que los 10 organismos públicos con mayor porcentaje acumulan el 25,7% del gasto entre 2012 y 2018, los cuales representan el 1,1% del número total de organismos. Cabe destacar que el organismo con mayor porcentaje acumula solo el

7,1% del monto total en el mismo periodo. Además, un dato que va en la misma línea es que los 30 organismos con mayor porcentaje acumulan el 40,6% del gasto, lo que se debe a que, luego de la décima segunda posición, cada organismo no concentra más del 1% del gasto³³. El detalle se muestra en la Tabla 13:

33. El valor del IHH es igual a 118,3 al calcular la participación de mercado de cada organismo público a partir de su monto adjudicado, lo que refuerza la idea de un bajo nivel de concentración al analizar a todos los compradores del sistema de compras públicas.

Tabla 13: Top 30 de los organismos con mayor monto gastado entre 2012 y 2018 (montos en pesos)

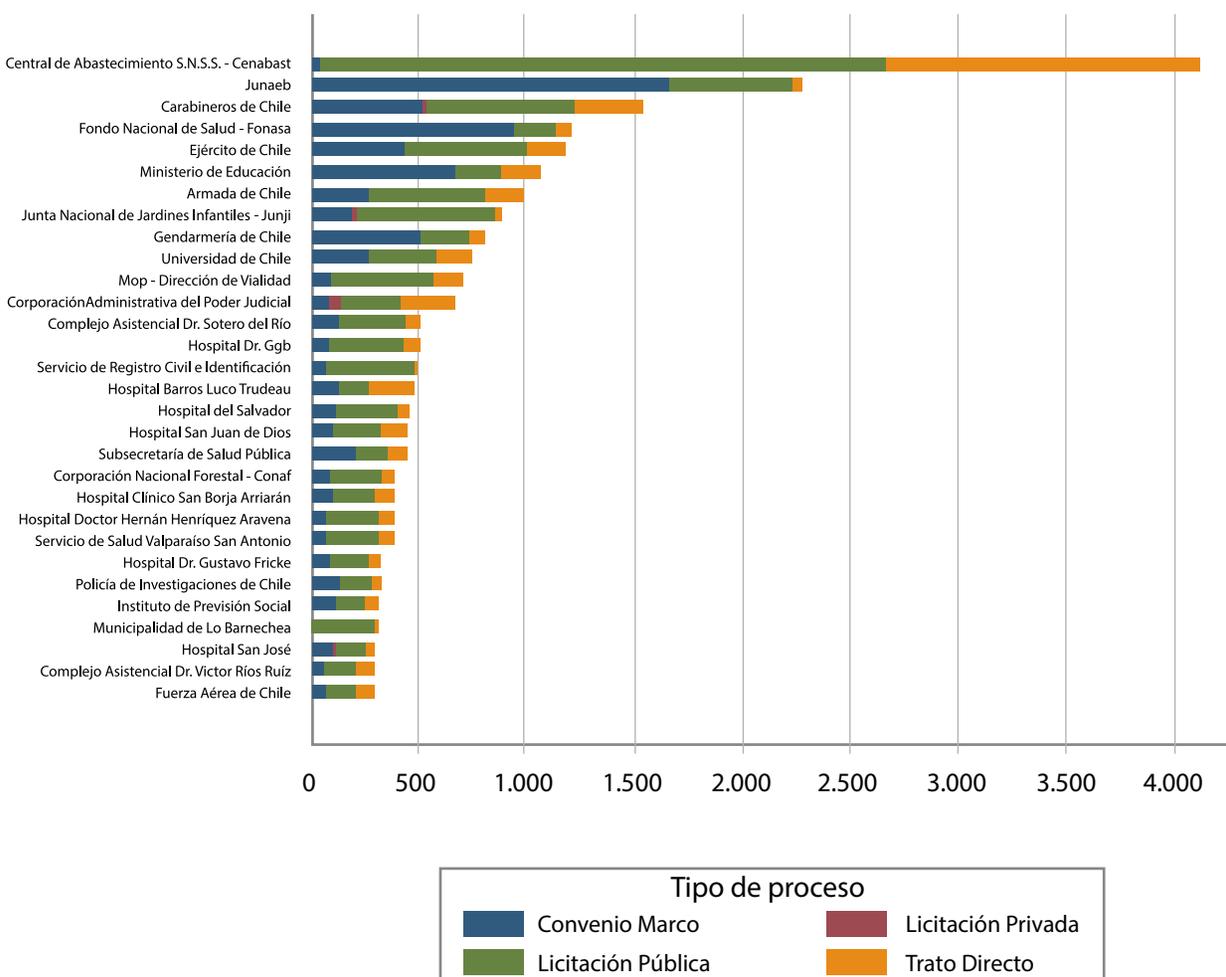
Sector	Organismo	monto	% monto
Salud	Central de Abastecimiento S.N.S.S. - Cenabast	\$4.124.567.661	7,13%
Gob. central, universidades	Junaeb	\$2.279.327.091	3,94%
FF.AA.	Carabineros de Chile	\$1.551.131.258	2,68%
Salud	Fondo Nacional de Salud - Fonasa	\$1.225.671.037	2,12%
Gob. central, universidades	Ejército de Chile	\$1.186.845.462	2,05%
FF.AA.	Ministerio de Educación	\$1.065.550.641	1,84%
Gob. central, universidades	Armada de Chile	\$1.000.512.066	1,73%
Gob. central, universidades	Junta Nacional de Jardines Infantiles - Junji	\$885.915.434	1,53%
Obras Públicas	Gendarmería de Chile	\$811.859.967	1,40%
Legislativo y Judicial	Universidad de Chile	\$752.146.560	1,30%
Salud	Mop - Dirección de Vialidad	\$717.556.841	1,24%
Gob. central, universidades	Corporacion Administrativa del Poder Judicial	\$674.946.432	1,17%
Salud	Complejo Asistencial Dr. Sotero del Rio	\$519.311.692	0,90%
Gob. central, universidades	Hospital Dr. Ggb	\$514.483.042	0,89%
Salud	Servicio de Registro Civil e Identificación	\$503.197.781	0,87%
Salud	Hospital Barros Luco Trudeau	\$481.030.732	0,83%
Salud	Hospital del Salvador	\$477.461.681	0,83%
Salud	Hospital San Juan de Dios	\$458.688.995	0,79%
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Salud Pública	\$450.980.114	0,78%
Salud	Corporación Nacional Forestal - Conaf	\$401.998.341	0,70%
Salud	Hospital Clínico San Borja Arriarán	\$399.353.721	0,69%
Salud	Hospital Doctor Hernán Henríquez Aravena	\$398.099.211	0,69%
Salud	Servicio de Salud Valparaíso San Antonio	\$395.158.196	0,68%
FFAA	Hospital Dr. Gustavo Fricke	\$342.793.995	0,59%
Gob. central, universidades	Policía de Investigaciones de Chile	\$333.674.472	0,58%
Municipalidades	Instituto de Prevision Social	\$324.792.432	0,56%
Salud	Municipalidad de Lo Barnechea	\$320.853.269	0,55%
Salud	Hospital San José	\$303.350.465	0,52%
Salud	Complejo Asistencial Dr. Victor Ríos Ruíz	\$301.350.630	0,52%
FF.AA.	Fuerza Aérea de Chile	\$300.126.946	0,52%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Cabe destacar, los 30 organismos públicos de la tabla se reparten de la siguiente forma entre los sectores: 5 de Fuerzas Armadas (de los 9 de ese sector), 8 de gobierno central y Universidades (de los 223 de ese sector), uno del Poder Legislativo y Judicial (de los 8 de ese sector), uno de Municipalidades (de los 363 de ese sector), 1 de Obras Públicas (de los 30 de ese sector), y 14 de Salud (de los 210 de ese sector)³⁴. Aquello refuerza el punto antes señalado sobre el sector de Fuerzas Armadas en cuanto al volumen de gasto de sus organismos públicos.

Ahora bien, pese a la baja concentración que cada organismo representa para el sistema de compras públicas, los montos involucrados son bastante elevados y, en consecuencia, es relevante analizar cuál es el origen de aquel gasto en términos del procedimiento. Aquello queda de manifiesto en el Gráfico 12, donde se observa el monto gastado por tipo de contratación de los 30 organismos públicos con mayor porcentaje de concentración:

Gráfico 12: Monto asociado a cada tipo de contratación del Top 30 de los organismos con mayor monto gastado, 2012-2018 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

34. El listado de los 886 organismos públicos se muestra en el Anexo 1.

Entre los organismos se observan diferencias en el tipo de procedimiento que utilizan. En general, predominan los convenios marco y las licitaciones públicas, cuya proporción varía dependiendo del organismo. En algunos, los tratos directos también se utilizan de manera significativa, como el Hospital Barros Luco Trudeau, Cenabast y el Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente, lo que podría justificarse porque son servicios de salud que requieren medicamentos con características específicas o de necesidad inmediata. No obstante, en otros organismos, como la Corporación Administrativa del Poder Judicial y la Fuerza Área de Chile, no es tan directa la justificación de un porcentaje tan relevante de tratos directos, sino que más

bien convendría revisar en detalle la causal empleada para justificar este tipo de contratación.

Para comprender si el comportamiento de compra de los organismos con mayor concentración responde a una razón particular es necesario compararlo con el patrón de todo el sector al que pertenece, como también con otros organismos de ese sector. A continuación se desagrega el porcentaje de gasto por tipo de contratación para los cinco organismos públicos que más gastan en cada sector, a excepción del sector Otros, en el cual ningún organismo se encontraba en el ranking de las 30 instituciones con mayor gasto (Tabla 14).

Tabla 14: Porcentajes sobre el monto gastado por sector en cada tipo de contratación, 2012-2018

Organismo	Convenio marco	Licitación privada	Licitación pública	Trato directo
Sector - Fuerzas Armadas	0,2%	0,2%	47,5%	18,8%
Carabineros de Chile	0,3%	0,3%	45,0%	20,1%
Ejército de Chile	0,2%	0,2%	47,9%	14,4%
Armada de Chile	0,3%	0,3%	53,1%	18,8%
Policía de Investigaciones de Chile	0,2%	0,2%	43,4%	13,6%
Fuerza Aérea de Chile	0,3%	0,3%	43,8%	27,1%
Organismo	Convenio marco	Licitación privada	Licitación pública	Trato directo
Sector - Gobierno central y universidades	44,0%	0,1%	42,5%	13,4%
Junaeb	73,3%	0,0%	24,7%	2,0%
Ministerio de Educación	63,4%	0,0%	20,1%	16,5%
Junta Nacional de Jardines Infantiles - Junji	23,4%	0,1%	73,6%	2,8%
Gendarmería de Chile	63,5%	0,2%	27,6%	8,7%
Universidad de Chile	35,7%	0,3%	42,5%	21,5%

Organismo	Convenio marco	Licitación privada	Licitación pública	Trato directo
Sector - Poder Legislativo y Judicial	19,7%	5,1%	41,1%	34,2%
Corporación Administrativa del Poder Judicial	14,6%	5,6%	42,7%	37,1%
Cámara de Diputados de Chile	28,0%	0,8%	52,3%	18,9%
Ministerio Público	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Senado de la República de Chile	61,4%	0,1%	27,2%	11,3%
Biblioteca del Congreso Nacional	70,0%	2,7%	21,7%	5,6%

Organismo	Convenio marco	Licitación privada	Licitación pública	Trato directo
Sector - Municipalidades	18,8%	0,7%	69,1%	11,4%
Municipalidad de Lo Barnechea	8,4%	0,1%	85,5%	6,0%
Municipalidad de Antofagasta	7,6%	0,0%	83,8%	8,5%
Municipalidad de Temuco	16,7%	0,3%	73,8%	9,2%
Municipalidad de Santiago	17,3%	0,4%	73,7%	8,6%
Municipalidad de Puerto Montt	14,9%	1,1%	75,6%	8,3%

Organismo	Convenio marco	Licitación privada	Licitación pública	Trato directo
Sector - Obras Públicas	20,5%	0,5%	56,7%	22,3%
MOP - Dirección de Vialidad	14,0%	0,2%	65,5%	20,3%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	55,0%	0,4%	35,5%	9,1%
Ministerio de Obras Públicas Dirección Gral. de OO.PP.	43,5%	0,0%	45,9%	10,6%
Dirección de Obras Hidráulicas - Moptt	21,7%	2,9%	23,2%	52,2%
Serviu Metropolitano	10,8%	0,0%	80,7%	8,5%

Organismo	Convenio marco	Licitación privada	Licitación pública	Trato directo
Sector - Salud	21,1%	0,1%	56,4%	22,4%
Central de Abastecimiento S.N.S.S. - Cenabast	1,2%	0,0%	63,5%	35,3%
Fondo Nacional de Salud - Fonasa	76,9%	0,0%	16,6%	6,4%
Complejo Asistencial Dr. Sotero del Río	26,5%	0,0%	59,2%	14,2%
Hospital Dr. Ggb	18,6%	0,1%	66,7%	14,6%
Hospital Barros Luco Trudeau	29,2%	0,0%	26,7%	44,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Con este nivel de desagregación es posible complementar el análisis realizado a los 30 organismos con mayor gasto. El detalle por sector se resume en los siguientes puntos:

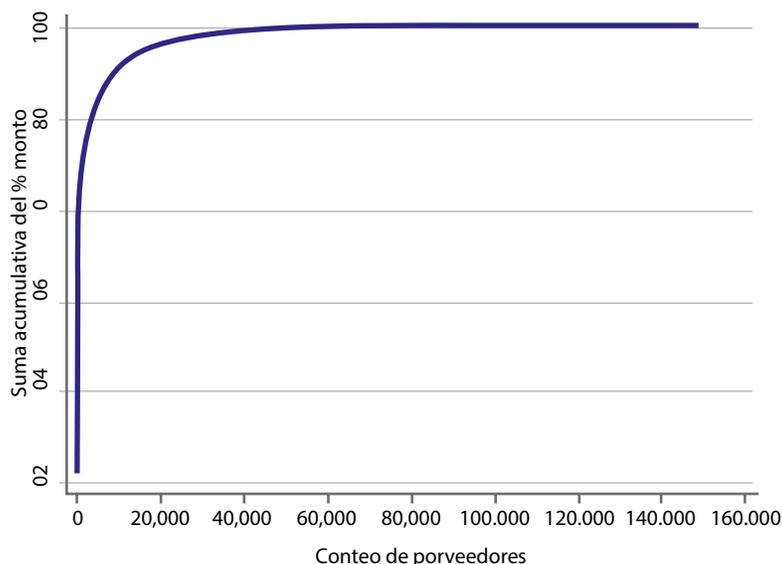
- Sector de Fuerzas Armadas: Policía de Investigaciones de Chile tiene un porcentaje sobre el resto de los organismos en los convenios marco. Por otra parte, Carabineros de Chile y la Fuerza Aérea de Chile destacan por su alto porcentaje asociado a tratos directos.
- Sector gobierno central y universidades: La Junaeb, Gendarmería de Chile y el Ministerio de Educación tienen un porcentaje elevado respecto de los otros organismos en convenio marco, mientras que el Ministerio de Educación es el que muestra un mayor porcentaje asociado a tratos directos.
- Sector Poder Legislativo y Judicial: En el Ministerio Público, el Senado de la República de Chile y la Biblioteca del Congreso Nacional la modalidad de convenio marco es su tipo de contratación predominante. Por su parte, la Corporación Administrativa del Poder Judicial usa más que el resto los tratos directos.
- Sector municipalidades: Ningún organismo presenta un comportamiento muy distinto de los otros organismos con mayor gasto en el sector.

- Sector Obras Públicas: El Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de OO.PP., muestran altos porcentajes en convenio marco, mientras que el organismo Dirección de Obras Hidráulicas - Moptt destaca por tener un porcentaje superior al 50% en tratos directos.
- Sector Salud: Fonasa tiene un patrón particular, ya que concentra más del 80% de su gasto en convenio marco. Por su parte, la Central De Abastecimiento S.N.S.S. - Cenabast y el Hospital Barros Luco Trudeau destacan por un alto nivel de tratos directos.

En definitiva, si bien todos los aspectos revisados hasta el momento no son más que indicios, orientan la búsqueda de riesgos de corrupción en el sistema de compras públicas, puesto que reflejan patrones particulares. Para mayor detalle, es necesario combinar estos análisis con los patrones que pudiesen detectarse en los proveedores.

Los proveedores son mucho más numerosos que los organismos públicos. En particular, entre 2012 y 2018 se registraron 150.191. Pese a ello, puede existir algún proveedor que concentre un gran porcentaje de los montos asociados a las órdenes de compra. Por esta razón, el primer elemento que se analiza respecto de los proveedores es su concentración, que se muestra en el Gráfico 13.

Gráfico 13: Porcentaje acumulado del monto ganado por los proveedores, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

La concentración entre los proveedores es baja, puesto que los 10 con mayor porcentaje acumulan el 9,3% del monto de las órdenes de compra entre 2012 y 2018, los cuales representan el 0,01% del total de proveedores. Cabe destacar que el proveedor con mayor porcentaje acumula solo el 1,9% del monto total en el mismo periodo.

Al considerar una cantidad mayor de proveedores, por ejemplo, el top 100, el porcentaje acumulado sigue siendo bajo, con el 28,4% del total del monto

asociado a las órdenes de compra en el mismo periodo³⁵.

Para entender mejor el comportamiento de los proveedores se comparan los 1.000 proveedores con mayor porcentaje de monto acumulado versus el resto de las empresas, cuyos respectivos porcentajes agregados son del 60,6% y el 39,4%, respectivamente. En la Tabla 15 se muestra el detalle de los montos respecto del tipo de contratación para ambos grupos.

Tabla 15: Porcentajes sobre el monto gastado por sector en cada tipo de contratación, 2012-2018

Organismo	Convenio marco	Licitación privada	Licitación pública	Trato directo
Top 1.000	\$11.866.400.108	\$88.640.889	\$17.197.210.208	\$5.816.491.053
No Top 1.000	\$4.210.068.320	\$123.676.083	\$14.448.289.125	\$4.070.255.406
Total	\$16.076.468.428	\$212.316.972	\$31.645.499.333	\$9.886.746.459

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Los valores de la tabla reflejan que las mayores diferencias entre ambos grupos se producen en el mecanismo de convenio marco, donde el monto de las empresas del Top 1.000 es casi tres veces mayor al monto de los proveedores del no Top 1.000.

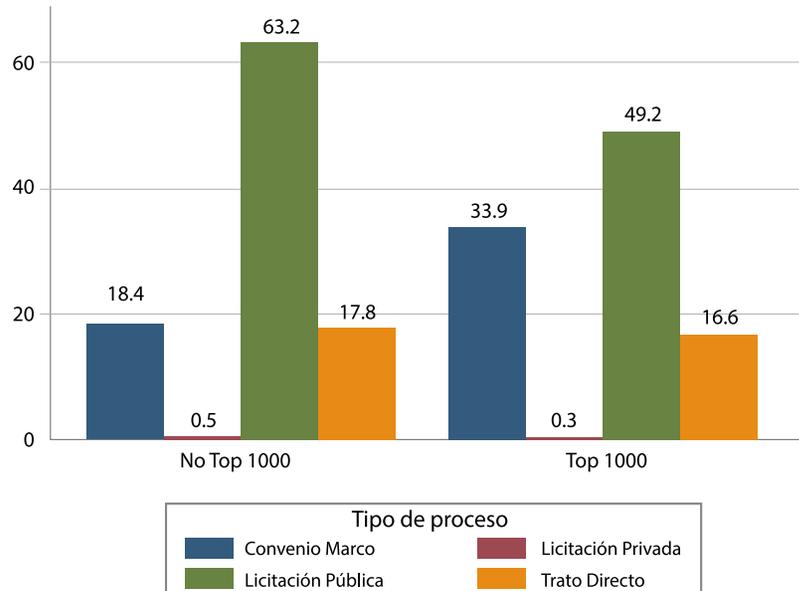
Pese a que en los otros tipos de contratación las diferencias no son tan marcadas en términos de propor-

ción, sí lo son en términos nominativos, a excepción de la licitación privada.

Por ejemplo, la diferencia en el monto total de tratos directos asciende a US\$1.746.235.647. Para entender mejor las diferencias entre ambos grupos, en el Gráfico 14 se muestra el porcentaje que representa cada tipo de contratación para cada grupo.

35. El valor del IHH es igual a 17,1 al calcular la participación de mercado de cada proveedor a partir de su monto adjudicado, lo que refuerza la idea de un bajo nivel de concentración al analizar a todos los compradores del sistema de compras públicas.

Gráfico 14: Porcentaje asociado a cada tipo de contratación del Top 1.000 y no Top 1.000 de los proveedores con mayor monto ganado, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Al comparar los tipos de contratación entre las empresas que pertenecen a cada grupo se observan diferencias importantes, principalmente en convenio marco y licitación pública. En efecto, las empresas del Top 1.000 obtienen el 33,9% del monto total de las órdenes de compra por medio de convenio marco, mientras que en las empresas fuera de este grupo el porcentaje es de 18,4%, cifra levemente más alta que la de los tratos directos. Por otro lado, en la licitación pública el orden se invierte, de modo que es menor el porcentaje para las empresas del Top 1.000. En ambos casos la licitación privada es marginal.

En consecuencia, el análisis agregado de los proveedores refleja que no existe un proveedor que concentre un gran monto del total transado en el sistema de compras públicas. No obstante, existe la posibilidad de que, dentro de cada sector u organismo, algunos proveedores sean dominantes respecto del monto que acumulan y aquello se analizará más en detalle,

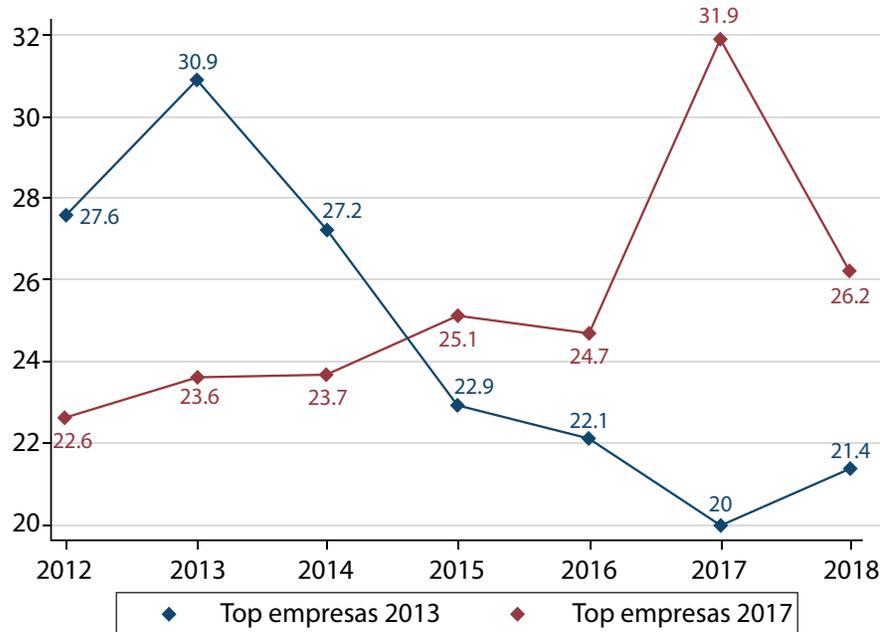
en la sección de indicadores sobre competencia. Por otro lado, las estadísticas agregadas reflejan diferencias importantes en el origen de los montos obtenidos por las empresas en el Top 1.000 y no Top 1.000.

A continuación se examina cómo varía el monto que se adjudican los mayores proveedores año a año, para detectar algún patrón extraño luego del cambio de gobierno en 2014. Con ese fin, se compara el top de 100 empresas en monto adjudicado en 2013 y 2017, para así testear si hubo cambios importantes en los porcentajes de participación de estas empresas que pudiesen reflejar algún tipo de conexión política para ganar procesos de compra³⁶.

El primer antecedente es el porcentaje acumulado en cada año por las empresas del grupo de proveedores que pertenecen al Top 100 en 2013 y los mismos porcentajes para el grupo de empresas que forman parte del Top 100 en 2017 (Gráfico 15).

36. El resto de los ejercicios que se presentarán en el documento fueron realizados utilizando montos en pesos chilenos de tal forma de aislar las fluctuaciones asociadas al tipo de cambio. No obstante, a modo de referencia, los tipos de cambio promedio para cada año entre 2012 y 2018 son 486,4, 495,2, 570.2, 653,9, 676,3, 648,9 y 641,5, respectivamente.

Gráfico 15: Porcentaje del monto ganado por año de los proveedores del Top 100 en 2013 y Top 100 en 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Las empresas del Top 100 en 2013 disminuyen en comparación con 2018, pasando de un máximo de 30,9% en 2013 a un mínimo de 20,0% en 2017.

Por otro lado, las empresas en el Top 100 en 2017 aumentan de forma más lenta entre 2012 y 2016, con una variación de 2,1% puntos porcentuales, mientras que en los dos años restantes se observa un alza y una baja de 7,3% y 5,8% puntos porcentuales, respectivamente.

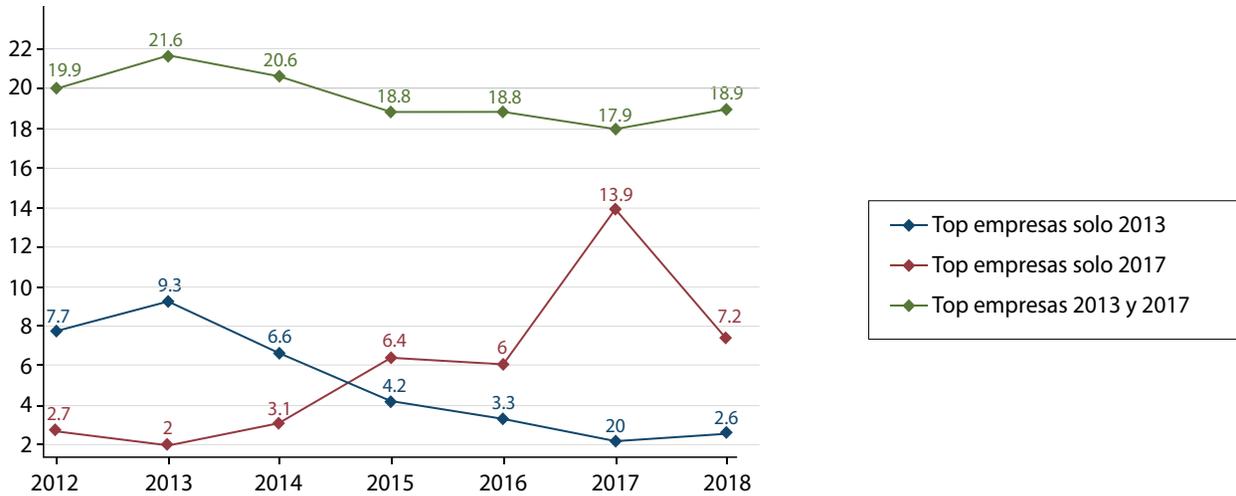
Ahora bien, este conjunto de empresas se puede desagregar en tres grupos: aquellas que forman par-

te del top 100 solo en 2013, las que lo hacen solo en 2017 y las que están presentes ambos años, de tal forma de aislar mejor el potencial efecto de conexiones políticas.

La idea detrás de esta separación se basa en que las empresas que están en ambos grupos permiten entender la tendencia del sistema de compras públicas y así controlar por factores temporales.

En el Gráfico 16 se vuelven a calcular los porcentajes, pero distinguiendo entre los grupos mencionados.

Gráfico 16: Porcentaje del monto ganado por año de los proveedores pertenecientes solo al Top 100 en 2013, solo al Top 100 en 2017 y pertenecientes al Top 100 en ambos años

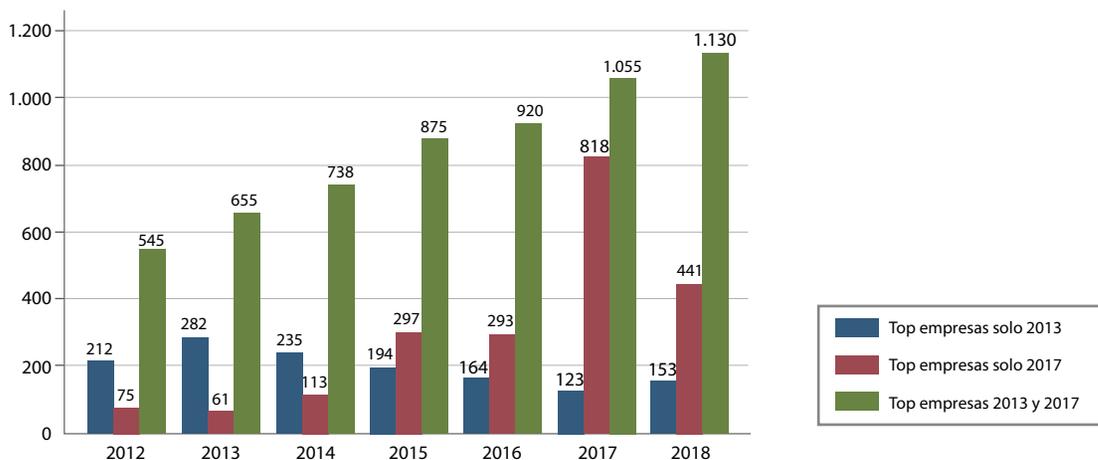


Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Los porcentajes muestran una variación leve en la participación de las empresas que se mantienen entre las Top 100, que bajó del 19,9% al 18,9%, mientras que la mayor parte de la variación expuesta anteriormente se explica por el cambio en la proporción de las empresas que forman parte de un solo ranking. En particular, las empresas que forman parte solo del Top 100 en 2013 muestran una disminución desde

7,7% en 2012 a 2,6% en 2018. Por su parte, las empresas que forman parte solo del Top 100 en 2017 tienen un alza importante pasando de 2,7% a 13,9% entre 2012 y 2017, sin embargo, en 2018 se observa una baja de 6,5% puntos porcentuales. Para complementar los cambios en la participación de cada grupo, en el Gráfico 17 se observan los montos obtenidos en cada año entre 2012 y 2018.

Gráfico 17: Monto ganado por año de los proveedores pertenecientes solo al Top 100 en 2013, solo al Top 100 en 2017 y a ambos Top 100 (en miles de millones de pesos)



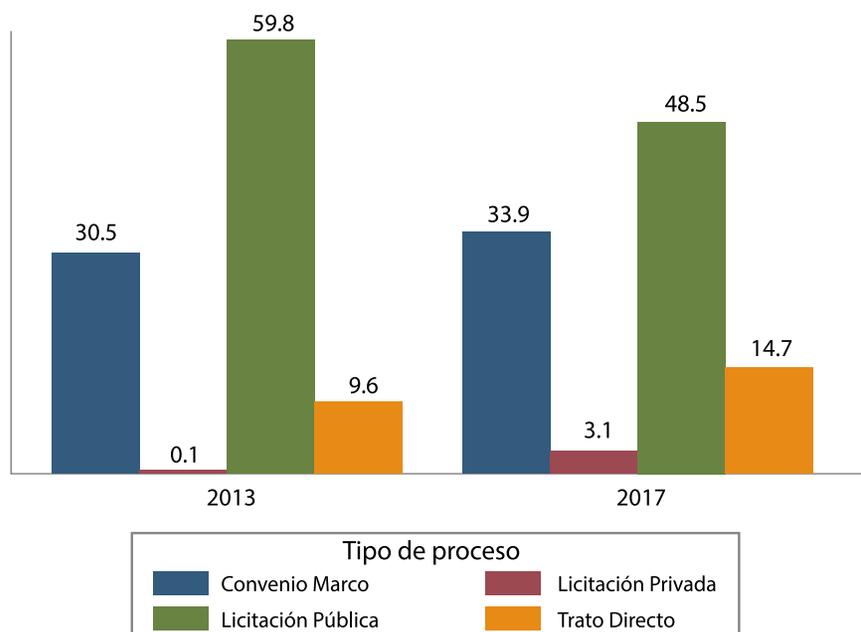
Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Se observa que en el primer grupo disminuye el monto adjudicado desde 212 mil millones de pesos en 2012 a 153 mil millones en 2018. Por otro lado, las empresas Top 100 solo en 2017 aumentan en casi 11 veces el monto total desde 2012 a 2017, no obstante, en 2018 disminuye drásticamente hasta 441 mil millones. En el tercer grupo aumenta también el monto

total adjudicado, pero a una tasa mucho menor, desde 545 mil millones a 1.130 mil millones de pesos.

En el Gráfico 18 se exponen los porcentajes por tipo de contratación para las empresas que estuvieron en el Top 100 de 2013 y no en el de 2017:

Gráfico 18: Porcentaje del monto ganado por tipo de contratación de los proveedores pertenecientes solo al Top 100 en 2013

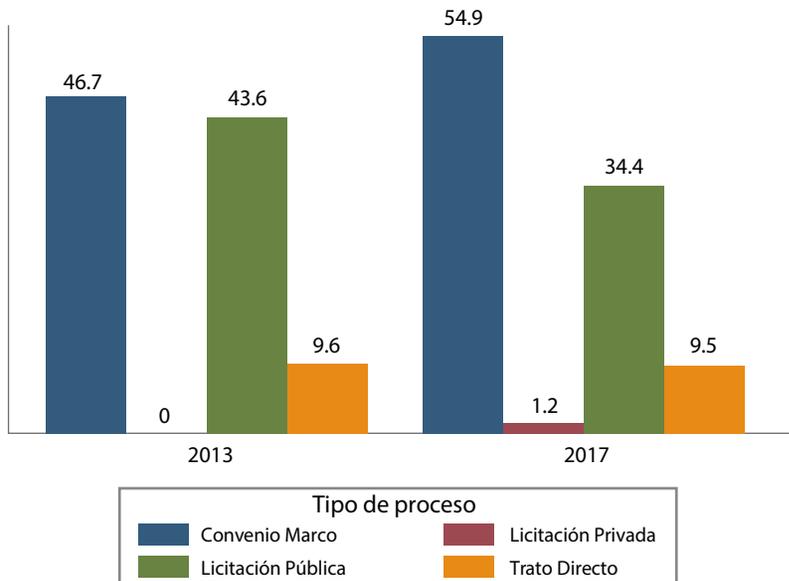


Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Respecto al tipo de contratación utilizada por los distintos grupos analizados, en el Gráfico 18 se exponen los porcentajes por tipo de contratación para las empresas que estuvieron en el top 100 de 2013 y no en el de 2017. El principal método por el cual se adjudican fondos son las licitaciones públicas, las cuales disminuyen su participación en 2017 significativamente.

Por otro lado, los tratos directos muestran un aumento del 5,1% en la proporción que representan, seguidos de los convenios marco, que aumentan en 3,2%. El Gráfico 19 es equivalente al anterior, pero para el grupo de empresas que solo estuvieron en el ranking de 2017.

Gráfico 19: Porcentaje del monto ganado por tipo de contratación de los proveedores pertenecientes al Top 100 solo en 2017

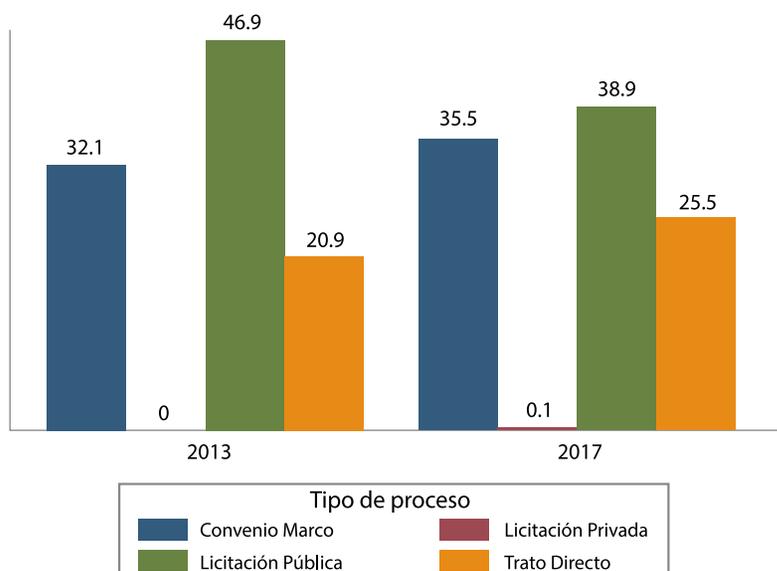


Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Para aquellas empresas, los tratos directos aumentan levemente durante ambos periodos, mientras que los convenios marco, el procedimiento más utilizado en 2013, aumenta su proporción en 2017 a costa

de las licitaciones públicas. Finalmente, el Gráfico 20 muestra los porcentajes de cada tipo de contratación para las empresas que estuvieron en el top en ambos años.

Gráfico 20: Porcentaje del monto ganado por tipo de contratación de los proveedores pertenecientes a ambos Top 100



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Las empresas que estuvieron ambos años en el Top 100 se adjudicaron montos principalmente mediante licitaciones públicas, aunque este tipo de contratación disminuye la proporción que representa en 8% puntos porcentuales. Por su parte, los convenios marco y los tratos directos aumentaron en 3,4% y 4,6% puntos porcentuales entre 2013 y 2017, respectivamente.

En definitiva, considerando todos los análisis expuestos, no se puede respaldar de manera certera que exista una variación en los montos a raíz de conexiones políticas, sino que se necesita un análisis más robusto al respecto. Si bien el cambio en el monto adjudicado parece mostrarse a favor de esta hipótesis, puede explicarse por el continuo aumento del gasto en compras públicas observado durante el periodo, lo que da cabida a la entrada de nuevos actores que

abarquen una mayor proporción del gasto público, y que no necesariamente sustituyen a los antiguos proveedores. Además, el aumento de los tratos directos como procedimiento de compras para las empresas top 100 solo en 2017 no es pronunciado, lo que se esperaría si alguna empresa se ve favorecida arbitrariamente y es, incluso, menor a la variación de los métodos más transparentes.

Una forma de complementar todos los análisis es examinar a las empresas más importantes de cada año. Para ello, se estudia la variación en el monto adjudicado de una empresa en particular: aquella que recibió la mayor suma de dinero en 2017, pero que no se encontraba en el Top 100 de 2013, Nephrocare. En la Tabla 16 se muestra la variación del porcentaje que representan los 10 principales compradores en 2017 de las ventas de Nephrocare.

Tabla 16: Porcentaje que representan los 10 organismos públicos con mayor monto gastado en la empresa con mayor monto ganado que pertenece solo al Top 100 de 2017

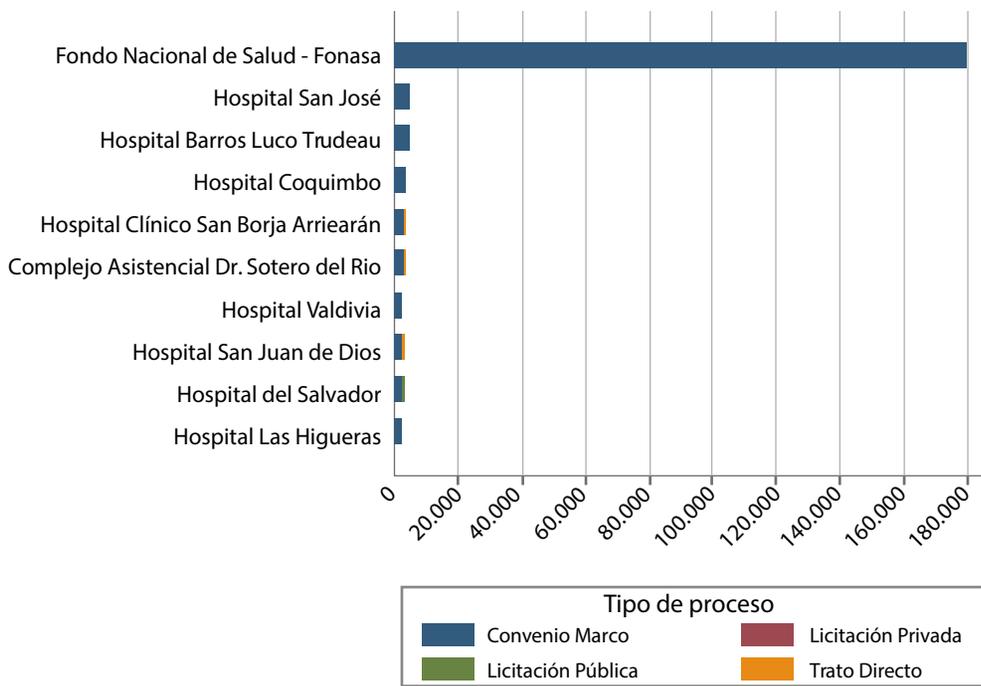
Organismo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fondo Nacional de Salud - Fonasa	0.6%	0.3%	0.1%	0.2%	0.2%	80.6%	0.3%
Hospital San José	32.7%	26.2%	21.4%	12.3%	11.4%	2.2%	0.7%
Hospital Barros Luco Trudeau	5.4%	2.9%	1.6%	11.7%	11.1%	2.1%	2.4%
Hospital Coquimbo	0.0%	0.0%	0.0%	9.3%	9.4%	1.8%	1.0%
Complejo Asistencial Dr. Sotero del Río	19.7%	22.1%	18.5%	8.0%	8.9%	1.3%	5.4%
Hospital Clínico San Borja Arriarán	0.8%	2.3%	0.8%	7.2%	6.8%	1.4%	4.0%
Hospital del Salvador	11.2%	9.4%	6.8%	6.7%	6.1%	1.2%	0.7%
Hospital San Juan de Dios	12.0%	4.0%	1.4%	6.8%	6.1%	1.2%	2.0%
Hospital Valdivia	0.0%	0.0%	0.0%	6.4%	6.6%	1.2%	0.4%
Hospital Las Higueras	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	5.4%	1.0%	0.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Entre 2012 y 2018 no se observan concentraciones importantes, a excepción de 2017, cuando el 80,6% del monto total que gana esta empresa es adjudicado por Fonasa. En los otros años, este organismo

público no representaba más del 1% de lo ganado por Nephrocare. Dado lo anterior, se analizará el tipo de procedimiento utilizado por cada comprador en 2017 (Gráfico 21).

Gráfico 21: Monto por tipo de contratación de los 10 organismos públicos que más compraron a la empresa con mayor adjudicación del Top 100 de 2017 y que no están en el Top 100 de 2013 (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Casi la totalidad de las compras se realizó a través de convenios marco, por lo tanto, no se puede concluir directamente que se deba a conexiones políticas, dados los filtros utilizados para poder participar como proveedor en esta modalidad.

No obstante, se propone profundizar el análisis realizado para Nephrocare con otras empresas que hayan pertenecido a un solo grupo de top 100, desagregando por tipo de contratación, e incluso por tipo de producto en casos anómalos, como el observado con Fonasa.

Índice de riesgos de corrupción³⁷

La segunda parte de la metodología planteada corresponde al índice de riesgos de corrupción. El primer elemento que se analiza es si alguno de los sectores concentra los organismos públicos con los valores más altos del índice de riesgos de corrupción. De ser así, los análisis debiesen enfocarse en los organismos públicos de ese sector para detectar riesgos de corrupción. En consideración a lo anterior, en la Tabla 17 se muestran los valores obtenidos al promediar el valor del índice de riesgos de corrupción entre todas las instituciones que componen cada sector, así como la desviación estándar, mínimo y máximo:

37. En los análisis desarrollados en esta sección se excluyen 27 organismos públicos, los cuales representan tan solo el 0,1% del monto total entre 2012 y 2018, debido a que no fue posible construir un valor para el índice de transparencia. El listado de los organismos públicos excluidos se muestra en el Anexo 3.

Tabla 17: Número de organismos, monto de las órdenes de compra y promedio de monto por organismo para cada sector, 2012-2018 (montos en dólares)

Sector	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Organismos
Fuerzas Armadas	26,7	1,8	24,4	30,2	9
Gobierno central y universidades	27,1	4,8	14,7	41,9	221
Poder Legislativo y Judicial	27,8	4,5	25,3	37,9	7
Municipalidades	27,1	2,9	19,7	36,3	357
Obras Públicas	25,3	3,6	14,7	32,0	30
Otros	31,6	8,2	17,1	60,1	25
Salud	26,9	4,2	17,2	40,0	210
Total	27,1	4,1	14,7	60,1	859

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Al comparar el valor promedio del índice de riesgos de corrupción no se observan grandes diferencias entre sectores, puesto que el valor más bajo es 25,3 y el más alto es 31,6, correspondientes a los sectores de Obras Públicas y Otros, respectivamente.

Sin embargo, sí existe heterogeneidad en la forma en que se distribuyen los valores del índice de riesgos de corrupción al interior de cada sector.

Por ejemplo, el sector de Fuerzas Armadas es aquel con mayor similitud en el valor del índice entre todos

los organismos que componen ese sector, dado que su desviación estándar es solo 1,8.

En contraposición, el sector Otros es aquel que muestra el mayor grado de variabilidad, al punto de que el organismo con menor índice tiene un valor de 17,1, mientras que el más alto es de 60,1, que es también el más alto entre todos los organismos. En la Tabla 18 se observa el promedio de todos los organismos públicos de cada sector para cada una de las categorías del índice de riesgos de corrupción.

Tabla 18: Puntaje de cada categoría del índice de riesgos de corrupción por sector

Sector	Total	Competencia	Transparencia	Anomalías
Fuerzas Armadas	26,7	20,9	15,0	44,3
Gobierno central y universidades	27,1	23,2	14,5	43,7
Poder Legislativo y Judicial	27,8	24,1	8,4	50,8
Municipalidades	27,1	18,3	24,5	38,5
Obras Públicas	25,3	24,6	12,6	38,7
Otros	31,6	27,0	18,5	49,3
Salud	26,9	17,0	26,0	37,6
Total	27,1	19,8	21,5	40,1

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Primero, en la categoría de competencia, los valores de los sectores Salud y Municipalidades están por debajo del promedio del sistema de compras públicas, mientras que el sector Otros tiene el valor más alto, con 27.

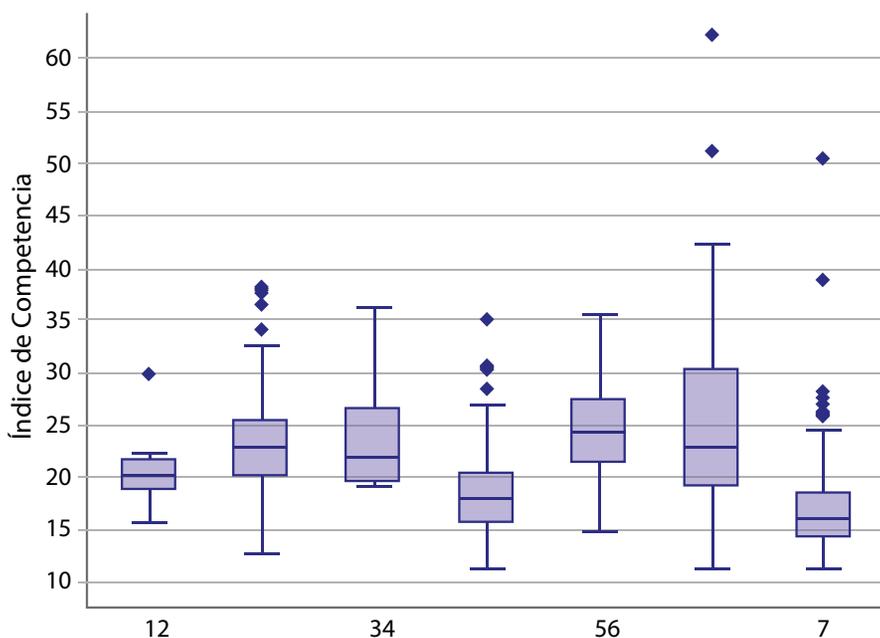
Segundo, en la categoría Transparencia es donde se observa una mayor amplitud en los valores promedio de este índice por sector, puesto que el mínimo está asociado al sector del Poder Legislativo y Judicial, con un valor de 8,4, mientras que el sector de Salud tiene el máximo, con un valor de 26,0.

Finalmente, en la categoría anomalías, el sector Salud obtiene el menor promedio, con un valor con 37,6, mientras que el mayor valor en el promedio por sector corresponde al Poder Legislativo y Judicial, con

50,8. En consecuencia, con este análisis preliminar es posible afirmar que pareciera no haber algún sector que, en promedio, tenga el mejor o el peor registro en todas las categorías del índice de corrupción. No obstante, solo se considera el promedio obtenido entre los organismos públicos de cada sector, por lo que esta conclusión puede estar sujeta a la existencia de valores extremos.

Para complementar el análisis entre sectores, en los Gráficos 22-24 se muestra la distribución de los valores de los organismos públicos que componen cada sector en las categorías de competencia, transparencia y anomalías, respectivamente. Estos gráficos de cajas permiten conocer el mínimo, primer cuartil, mediana, tercer cuartil y máximo de cada sector. Además, es posible visualizar valores extremos.

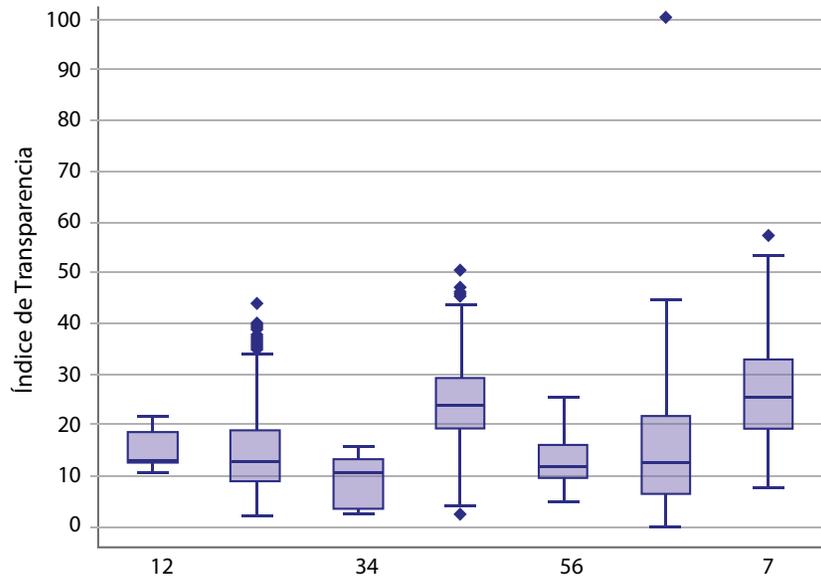
Gráfico 22: Puntaje por sector del índice de competencia



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Nota: En el eje x: 1 = Fuerzas Armadas, 2 = Gobierno central y universidades, 3 = Poder Legislativo y Judicial, 4 = Municipalidades, 5 = Obras Públicas, 6 = Otros y 7 = Salud.

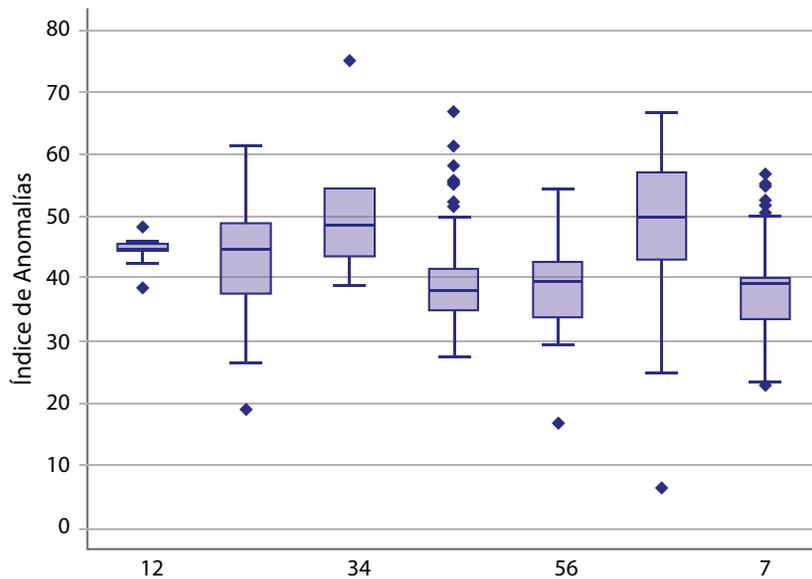
Gráfico 23: Puntaje por sector del índice de transparencia



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Nota: En el eje x: 1 = Fuerzas Armadas, 2 = Gobierno central y universidades, 3 = Poder Legislativo y Judicial, 4 = Municipalidades, 5 = Obras Públicas, 6 = Otros y 7 = Salud.

Gráfico 24: Puntaje por sector del índice de anomalías



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Nota: En el eje x: 1 = Fuerzas Armadas, 2 = Gobierno central y universidades, 3 = Poder Legislativo y Judicial, 4 = Municipalidades, 5 = Obras Públicas, 6 = Otros y 7 = Salud.

De los gráficos anteriores se desprenden tres aspectos interesantes. El primero es que en distintos sectores existen organismos públicos que muestran valores extremos en alguna de las categorías del índice de riesgos de corrupción, aunque se trata de casos son puntuales. Por ese motivo, el estudio de promedios entre sectores puede conducir a conclusiones erróneas, dado que los promedios se ven afectados por este fenómeno. No obstante, al comparar los gráficos sobre la distribución de los valores, la idea de que ningún sector tiene siempre el mejor o peor desempeño en todas las categorías es respaldada.

El segundo aspecto es que la dispersión en los valores de los organismos públicos de cada sector difiere bastante entre sector. Por ejemplo, el sector de Fuerzas Armadas presenta una baja variabilidad en las distintas categorías, mientras que el sector Otros muestra que el valor de sus organismos públicos en las distintas categorías se posiciona en un rango amplio de valores. Finalmente, en cada categoría del índice de corrupción los organismos públicos con mejor y peor desempeño pertenecen a distintos sectores, lo que hace interesante analizar cada categoría por separado.

En definitiva, no existe un patrón claro en el sentido de que los organismos públicos de algún sector tengan de manera sistemática el mejor o el peor comportamiento en cada una de las categorías del índice de riesgo de corrupción.

Además, al examinar las distribuciones de cada sector es recomendable analizar por cada organismo público, en vez de utilizar solo el promedio entre los distintos organismos públicos que componen cada sector, dados los valores extremos observados y la gran dispersión en la distribución de los valores en algunos sectores. En consecuencia, los siguientes análisis se harán por organismo público y se concluirá acerca de

eventuales tendencias en los distintos sectores. Por otra parte, es conveniente revisar cada categoría por separado para entender si algún indicador en particular es el que marca la diferencia en el desempeño de los distintos organismos públicos.

Índice de competencia

Para facilitar el análisis, los indicadores asociados a competencia se agrupan en tres subcategorías:

1. Participación: “1. Porcentaje de licitaciones públicas y privadas con un único oferente”, “2. Promedio de participantes por procedimiento”, “12. Índice de participación” y “13. Número de participantes distintos entre todos los procedimientos”.
2. Concentración: “4. Número de empresas ganadoras diferentes entre todos los contratos”, “8. IHH por número de contratos”, “9. IHH por monto”, “10. ID por número de contratos”, “11. ID por monto”, “14. Índice de concentración de las 4 empresas con más procedimientos ganados”, “15. Índice de concentración de las 4 empresas con más monto adjudicado” y “16. Ratio de adjudicación y participación en licitaciones públicas y privadas”.
3. Excepción: “5. Porcentaje de procedimientos que utilizaron adjudicación directa o licitación privada” y “6. Porcentaje del monto adjudicado por adjudicación directa o licitación privada”.

En la Tabla 19 se muestran los 20 organismos con mayor valor promedio en los indicadores asociados a la subcategoría de participación³⁸:

38. Estos valores se interpretan en términos ordinales debido a que cada indicador fue reescalado para que fuera comparable entre los distintos organismos públicos.

Tabla 19: Puntaje de cada indicador asociado a la subcategoría de participación perteneciente a la categoría competencia del índice de riesgos de corrupción

Sector	1	2	12	13	Participación
Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas. Emaza	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Centro de Formación Técnica Estatal de la Región de Los Lagos	80,0	90,7	66,6	50,0	71,8
Servicio de Bienestar Cenabast	45,5	78,1	17,5	16,7	39,4
Fundación de Las Familias	50,0	70,0	9,0	10,5	34,9
Corporación de Asistencia Judicial de las Regiones de Tarapacá y Antofagasta	50,0	72,1	8,1	5,4	33,9
Gobernación Provincial de Tocopilla	56,3	67,8	5,6	2,3	33,0
Subsecretaría del Patrimonio Cultural	33,3	59,1	14,2	25,0	32,9
Corporación de Asistencia Judicial de la V Región	45,5	70,3	11,9	3,2	32,7
Comité de Seguros del Agro	50,0	60,2	7,2	5,7	30,8
Gobernación Provincial de Coyhaique	51,6	62,3	7,0	0,7	30,4
Instituto de Fomento Pesquero. IFOP	52,4	64,0	2,9	0,7	30,0
Gobernación Provincial Antártica	49,2	61,4	6,8	2,2	29,9
Consejo Nacional de Televisión	52,6	51,8	3,7	4,1	28,0
Serviu XI Región	48,3	59,6	2,8	0,6	27,8
Corporación de Asistencia Judicial RM	48,1	58,8	1,7	0,7	27,3
Intendencia VII Región, del Maule	42,7	57,6	7,3	1,3	27,2
Dirección de Arquitectura. MOP	48,0	56,5	1,8	0,1	26,6
Gobernación Provincial Chiloé	40,4	57,5	5,4	1,6	26,2
Subsecretaría de Guerra	14,3	62,9	13,2	13,3	25,9
Gobernación Provincial de Ranco	37,9	54,0	9,7	1,8	25,9

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Nota: 1 = Fuerzas Armadas, 2 = Gobierno central y universidades, 3 = Poder Legislativo y Judicial, 4 = Municipalidades, 5 = Obras Públicas, 6 = Otros y 7 = Salud.

Al analizar los 20 organismos públicos con mayor índice de participación se observa que la mayoría pertenece al sector Gobierno central y universidades, y al sector Otros, con 11 y 5 organismos públicos, respectivamente. En particular, los dos organismos públicos con mayor valor del índice pertenecen al sector Otros y parecen ser valores extremos con respecto a esta subcategoría. Entre el resto de los organismos públicos que componen este Top 20, los valores de este índice decrecen de forma suave. Al analizar de forma individual los indicadores se aprecia que todos los organismos con un valor mayor a 50 en el indica-

dor “1. Porcentaje de licitaciones públicas y privadas con un único oferente” tuvieron en al menos un 50% de sus licitaciones a un único oferente. Este resultado es preocupante si se considera que la licitación debiese ser un mecanismo competitivo por excelencia debido a los montos involucrados en este tipo de adquisición. Sin embargo, cuando se presenta un único oferente no existe competencia.

Aquello podría deberse a que pocas empresas participan en general en los procesos de contratación de estos organismos públicos.

Al revisar el indicador “2. Promedio de participantes por procedimiento”, los organismos públicos con un valor mayor a 54,0 tienen en promedio menos de 2,6 participantes por licitación. Por otra parte, los indicadores “12. Índice de participación” y “13. Número de participantes distintos entre todos los procedimientos” reflejan una realidad similar. Por ejemplo, el Instituto de Fomento Pesquero tiene valores de 2,9 y 0,7 en los indicadores 12 y 13, lo que respectivamente significa que el oferente con mayor número de ofertas presentadas no representa más del 3% del total de ofertas presentadas, y que la proporción del número de participantes respecto del número de licitaciones es levemente mayor a 0.

En definitiva, es preocupante el bajo nivel de participación en estos organismos públicos. Si bien los indicadores no diferencian entre el tipo de producto licitado, estos resultados constituyen una potencial alerta respecto de que, al menos en algunas licitaciones, debiese mejorarse el grado de participación para fomentar la competencia.

En la Tabla 20 se muestran los 20 organismos con mayor valor promedio en los indicadores asociados a la subcategoría de concentración, como también los indicadores que pertenecen a esta subcategoría.

Tabla 20: Puntaje de cada indicador asociado a la subcategoría de participación perteneciente a la categoría competencia del índice de riesgos de corrupción

Sector	Organismo	4	8	9	10	11	14	15	16	Concentración
6	Empresa Portuaria Antofagasta	81,1	69,8	65,6	99,3	98,5	89,5	90,1	-	84,8
7	Servicio de Bienestar Cenabast	62,1	43,7	71,9	97,4	98,8	72,4	94,6	5,2	68,3
6	Fundación Prodemu	87,6	25,1	29,2	59,6	68,7	78,5	83,5	100,0	66,5
6	Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile	99,7	50,1	50,3	56,5	54,4	99,4	99,5	15,0	65,6
6	Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas. Emaza	40,1	42,7	50,1	61,0	76,8	100,0	100,0	0,0	58,8
6	Fundación de Las Familias	87,7	40,1	18,8	65,9	58,6	88,8	69,8	5,0	54,3
3	Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias	78,1	19,1	25,8	60,0	82,4	68,5	69,5	31,3	54,3
2	Servicio de Registro Civil e Identificación	82,1	1,5	56,1	33,5	99,6	15,8	77,4	13,3	47,4
5	Serviu I Región	79,6	8,8	24,3	31,1	93,0	49,7	57,2	8,3	44,0
5	MOP Dirección General de Concesiones	85,2	24,8	5,4	90,8	38,1	60,4	33,3	10,5	43,6
2	Subsecretaría de Turismo	76,2	14,5	10,2	71,4	54,1	54,5	47,8	18,0	43,4
2	Comisión Nacional de Acreditación	92,4	20,9	5,2	83,8	28,1	62,1	36,4	14,6	42,9
2	Gobierno Regional de La Araucanía	80,8	23,1	6,1	94,4	30,7	56,2	39,4	12,3	42,9
2	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura	88,5	16,6	5,4	90,9	48,4	47,7	32,7	11,9	42,8
2	Gobernación Provincial de Chañaral	62,9	4,6	34,2	26,7	96,8	35,0	64,5	16,0	42,6
4	Corporación Municipal Isla de Maipo	14,3	18,5	30,9	23,3	42,3	73,6	98,4	37,5	42,3
2	Gobernación Provincial Quillota	75,9	2,5	37,3	15,1	96,2	21,0	70,2	19,3	42,2
4	Ilustre Municipalidad de Palena	77,3	16,1	5,1	87,1	51,3	51,4	29,6	9,9	41,0
2	Agencia Chilena de Eficiencia Energética	84,8	16,3	5,7	60,6	49,4	62,4	30,3	15,8	40,7
6	Empresa Portuaria Iquique	78,5	13,0	9,4	45,4	54,3	59,8	41,6	22,0	40,5

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Nota: 1 = Fuerzas Armadas, 2 = Gobierno central y universidades, 3 = Poder Legislativo y Judicial, 4 = Municipalidades, 5 = Obras Públicas, 6 = Otros y 7 = Salud.

Al analizar los 20 organismos públicos con mayor índice de concentración nuevamente se observa que la mayoría pertenece al sector Gobierno central y universidades y al sector Otros, con 8 y 6 organismos públicos respectivamente. Al examinar los indicadores de forma individual, se aprecia que “9. IHH por monto”, “11. ID por monto” y “15. Índice de concentración de las 4 empresas con más monto adjudicado” entregan posiciones relativas similares entre las empresas del Top 20. Este resultado es coherente con que todas se construyen a partir de la participación de mercado derivada del monto adjudicado y que todas miden el grado de concentración del mercado. En este caso, el mercado se define en función del organismo público sobre el cual se construye el indicador. No obstante, es interesante entender por qué a veces la posición relativa no es similar.

Por ejemplo, el indicador 15 muestra un valor elevado para la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile y la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas, pero no así el indicador 9, puesto que los dos organismos con mayor nivel de concentración son el Servicio de Bienestar Cenabast y la Empresa Portuaria Antofagasta. Aquello no es contradictorio, ya que ambos indicadores miden la concentración de forma distinta. Una razón por la que esto ocurre es que el proveedor con mayor participación, el Servicio de Bienestar Cenabast, es muy grande en comparación con la participación de las tres empresas que le siguen y aquella diferencia no es tan importante entre los 4 proveedores con mayor participación en

la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile. Para ilustrar esta idea valga mencionar que un valor menor a 24,3 en el indicador “9. IHH por monto” significa que el valor del IHH no es mayor a 2.450, sino que se encuentra en un nivel moderado de concentración.

Por otro lado, en el indicador “16. Ratio de adjudicación y participación en licitaciones públicas y privadas”, la mayoría de los organismos públicos tiene un valor menor a 20, lo que significa que por cada 4 participantes distintos uno de ellos resulta adjudicado. Por ende, el problema podría no radicar en que quienes se adjudican son siempre los mismos, sino que no ingresan nuevos participantes. Aquello podría explicar los casos de la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas y del Servicio de Bienestar Cenabast, presentes en el Top 20 asociado a concentración, como también en el Top 20 de participación.

En conclusión, los indicadores de concentración reflejan que los niveles de concentración no son demasiado elevados, lo cual se condice con los resultados de la sección anterior. No obstante, aquello no significa que en una desagregación mayor, como al separar por productos o servicios, no exista un mayor nivel de concentración entre los proveedores.

En la Tabla 21 se muestran los 20 organismos con mayor valor promedio en los indicadores asociados a la subcategoría de excepción, así como los indicadores que pertenecen a esta subcategoría.

Tabla 21: Puntaje de cada indicador asociado a la subcategoría de participación perteneciente a la categoría competencia del índice de riesgos de corrupción

Sector	Organismo	5	6	Excepción
6	Hermanas Misioneras Franciscanas de Purulón	95,2	98,8	97,0
2	Intendencia III Región, Atacama	66,8	98,7	82,7
2	Gobernación Provincial de Petorca	57,5	89,2	73,3
2	Gobernación Provincial Cauquenes	74,8	65,4	70,1
2	Intendencia IV Región, Coquimbo	62,1	78,0	70,0
4	Ilustre Municipalidad de Taltal	78,7	61,1	69,9
2	Gobernación Provincial de Aysén	58,0	76,0	67,0
2	Intendencia XI Región, Aysén	63,0	67,3	65,2
2	Gobernación Provincial de Quillota	45,1	77,0	61,1
2	Intendencia XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	62,1	59,9	61,0
2	Gobernación Provincial de Talagante	37,2	83,9	60,6
4	Ilustre Municipalidad de Futaleufú	81,4	36,5	59,0
4	Ilustre Municipalidad de Salamanca	81,5	35,3	58,4
7	Hospital de Puerto Montt	73,3	43,3	58,3
2	Intendencia VIII Región, del Biobío	30,9	85,4	58,1
2	Gobernación Provincial de Arauco	42,9	71,6	57,3
2	Intendencia X Región, de Los Lagos	58,0	56,2	57,1
7	Hospital Barros Luco Trudeau	71,5	41,9	56,7
7	Hospital de Urgencia Asistencia Pública	43,1	63,3	53,2
2	Gobernación Provincial de Curicó	46,8	58,1	52,4

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Nota: 1 = Fuerzas Armadas, 2 = Gobierno central y universidades, 3 = Poder Legislativo y Judicial, 4 = Municipalidades, 5 = Obras Públicas, 6 = Otros y 7 = Salud.

De los 20 organismos públicos con mayor índice de excepción, nuevamente la mayoría pertenece al sector Gobierno central y universidades, aunque ahora también destacan los sectores Salud y Municipalidades, con 13, 3 y 3 organismos públicos, respectivamente. De estos organismos, ninguno se repite en las otras dos subcategorías.

Los indicadores, “5. Porcentaje de procedimientos que utilizaron adjudicación directa o licitación privada” y “6. Porcentaje del monto adjudicado por adjudicación directa o licitación privada” reflejan la intensidad del uso de tratos directos y licitación privada como mecanismos de contratación. Como referencia,

un valor superior a 35,3 en el indicador 6 conlleva que ambos mecanismos de contratación representan al menos el 35% del monto adjudicado por ese organismo público entre 2012 y 2018.

En consideración a que todos los organismos que aparecen en la tabla tienen un valor igual o superior a 35,3, aquello significa que al menos un tercio del total de sus compras en todo el periodo se ha hecho mediante dos mecanismos que debiesen constituir más bien una excepción. Esto sin duda es una alerta y debiesen revisarse en detalle las razones que justifiquen que algunos organismos públicos tengan porcentajes superiores al 70%.

Luego de revisar todos los indicadores asociados a la categoría de competencia, se puede concluir que existe espacio para mejorar el valor de los indicadores mediante el aumento del número de participantes en las licitaciones públicas y privadas.

Además, los análisis muestran que en los organismos públicos el nivel de concentración es menor y que podría disminuir si la entrada de nuevos participantes conlleva también nuevos proveedores adjudicados. Finalmente, el principal elemento que se debe corregir es el uso de los tratos directos como un mecanismo frecuente por parte de algunos organismos públicos.

Índice de transparencia

Para facilitar el análisis, los indicadores asociados a transparencia se agrupan en dos subcategorías:

1. Opacidad: “17. Porcentaje de licitaciones públicas y privadas sin ningún documento obligatorio publicado”, “18. Promedio del porcentaje de incumplimiento en la publicación de documentos obligatorios” y “19. Porcentaje de licitaciones públicas y privadas con varias adjudicaciones”.

2. Plazo: “20. Porcentaje de las licitaciones mayores o iguales a 100 UTM y menores a 1.000 UTM cuyo plazo de oferta fue acelerado” y “21. Porcentaje de las licitaciones mayores o iguales a 1.000 UTM y menores a 5.000 UTM cuyo plazo de oferta fue acelerado”.

En la Tabla 22 se muestran los 20 organismos con mayor valor promedio en los indicadores asociados a la subcategoría de opacidad, así como los indicadores que pertenecen a esta subcategoría.

Tabla 22: Puntaje de cada indicador asociado a la subcategoría de opacidad perteneciente a la categoría transparencia del índice de riesgos de corrupción

Sector	Organismo	17	18	19	Opacidad
6	Hermanas Misioneras Franciscanas de Purulón	100,0	100,0	100,0	100,0
4	Corporación Municipal Isla de Maipo	100,0	100,0	0,0	66,7
7	Hospital San José	78,9	89,3	26,4	64,9
7	Instituto Psiquiátrico Dr. José Horwitz Barak	68,6	83,0	29,7	60,4
7	Hospital de San Fernando	45,2	70,7	54,3	56,8
7	Hospital de Paillaco	36,9	75,8	53,5	55,4
6	Metro S. A.	56,1	82,6	27,4	55,3
7	Hospital de Nancagua	41,9	75,6	44,8	54,1
7	Hospital Padre Alberto Hurtado	48,1	76,6	33,2	52,6
4	Ilustre Municipalidad de San Bernardo	68,3	87,5	1,4	52,4
2	Universidad de Talca	47,0	76,5	29,4	51,0
7	Hospital de Lanco	26,4	71,5	52,6	50,2
4	Municipalidad de Peñaflores	45,4	81,7	22,8	49,9
4	Ilustre Municipalidad de Quilicura	56,0	76,0	16,7	49,5
7	Hospital de Santa Cruz	25,4	71,7	48,9	48,7
7	Hospital Río Bueno	14,0	66,9	65,0	48,6
7	Hospital Til Til	44,5	70,8	30,2	48,5
7	Consultorio General Urbano Víctor Domingo Silva	40,5	64,8	39,4	48,2
4	I. Municipalidad de Macul	39,6	78,8	26,4	48,2
7	Hospital Clínico San Borja Arriarán	34,8	71,6	38,2	48,2

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Nota: 1 = Fuerzas Armadas, 2 = Gobierno central y universidades, 3 = Poder Legislativo y Judicial, 4 = Municipalidades, 5 = Obras Públicas, 6 = Otros y 7 = Salud.

De los 20 organismos públicos con mayor índice de opacidad, 12 pertenecen al sector Salud, mientras que los 8 restantes se distribuyen entre los sectores Municipalidades, Otros y Gobierno central y universidades, con 5, 2 y 1 organismos públicos, respectivamente. De ellos, las dos instituciones que ocupan el primer y segundo lugar, Hermanas Misioneras Franciscanas de Purulón y Corporación Municipal Isla de Maipo, se repiten en alguno de los rankings anteriores. Este no es un detalle si se combina con el hecho de que ambos organismos públicos tienen valores de 100 en dos de los tres indicadores.

Antes de revisar el comportamiento del resto de los organismos públicos que componen el Top 20 del índice de opacidad, es importante señalar que en los indicadores “17. Porcentaje de licitaciones públicas y privadas sin ningún documento obligatorio publicado” y “19. Porcentaje de licitaciones públicas y privadas con varias adjudicaciones” sus valores son similares a los porcentajes originales de estos dos indicadores. Por ejemplo, si se considera el organismo Hospital Río Bueno es posible señalar que en el 14% de las licitaciones que realizó durante el periodo que va de 2012 a 2018 no se subió ninguno de los documentos obligatorios.

Dicho lo anterior, cabe mencionar que los indicadores 17 y 18 son complementarios al momento de sacar conclusiones, puesto que el primero contabiliza los casos en que no se publicó ningún documento obligatorio, mientras que el segundo mide el grado del incumplimiento en subir los 4 archivos mencionados en la construcción del indicador. Continuando con el Hospital Río Bueno, en el indicador 18 este organismo presenta un valor de 66,9, que corresponde a un promedio de incumplimiento bastante alto entre todas sus licitaciones, correspondiente al 72,7. En comparación con este hospital, la mayoría de los demás organismos públicos tiene valores más alto en los dos indicadores descritos, por lo cual su desempeño respecto de la publicación de documentos es aún peor, lo que atenta contra la normativa y será analizado en los indicadores de anomalías. Sin embargo, respecto del principio de transparencia este tipo de comportamiento dificulta monitorear y detectar actos de corrupción. Por ende, constituye un riesgo de corrupción que debiese corregirse mediante la publicación de los documentos.

En la Tabla 23 se muestran los 20 organismos con mayor valor promedio en los indicadores asociados a la subcategoría plazo, así como los indicadores que pertenecen a esta subcategoría.

Tabla 23: Puntaje de cada indicador asociado a la subcategoría de plazo perteneciente a la categoría transparencia del índice de riesgos de corrupción

Sector	Organismo	20	21	Plazo
7	Servicio de Bienestar Cenabast	100,0	-	100,0
2	Gobernación Provincial de Petorca	71,0	100,0	85,5
2	Gobernación Provincial de Tocopilla	66,7	100,0	83,3
7	Cesfam Lirquén	82,6	-	82,6
2	Gobernación Provincial de Última Esperanza	62,8	100,0	81,4
2	Gobernación Provincial de Talca	67,1	95,2	81,2
2	Gobernación Provincial de Palena	60,4	100,0	80,2
7	Hospital Contulmo	60,3	100,0	80,2
7	Hospital Dr. Víctor Hugo Möll de Cabildo	80,0	-	80,0
7	Hospital Peñablanca	79,2	-	79,2
7	Hospital Teno	79,1	-	79,1
7	Cesfam Dr. Alejandro Gutiérrez	53,8	100,0	76,9
2	Gobernación Provincial de Quillota	53,3	100,0	76,7
2	Gobernación Provincial de Curicó	72,3	78,6	75,4
2	Gobernación Provincial Cordillera	46,7	100,0	73,3
2	Gobernación de Chacabuco	72,7	-	72,7
2	Gobernación Provincial Capitán Prat	72,3	-	72,3
4	Departamento de Salud Parral	49,6	93,9	71,8
2	Gobernación Provincial de Valparaíso	71,4	-	71,4
7	Hospital Santa Juana	34,0	100,0	67,0

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Nota: 1 = Fuerzas Armadas, 2 = Gobierno central y universidades, 3 = Poder Legislativo y Judicial, 4 = Municipalidades, 5 = Obras Públicas, 6 = Otros y 7 = Salud.

Si bien estos dos últimos indicadores de transparencia no tienen relación directa con la publicación de algún tipo de documento ni con la disponibilidad de información sobre el proceso de licitación, el hecho de que la licitación se encuentre un menor tiempo abierta disminuye las opciones de utilizar la instancia del foro de preguntas, fundamental en las licitaciones, puesto que permite aclarar dudas respecto de cualquier aspecto del proceso, lo que hace más transparente el proceso de ofertas.

Dicho lo anterior, cabe mencionar que ambos indicadores miden lo mismo y solo varía el conjunto de licitaciones consideradas en función del monto de la licitación. Además, los valores de ambos indicadores

son similares a los porcentajes originales de estos. En este sentido, la interpretación de ambos es la misma y un valor más alto de alguno de los dos indicadores refleja que en un mayor porcentaje de licitaciones se optó por acortar el periodo de ofertas en consideración a que “se trate de la contratación de bienes o servicios de simple y objetiva especificación, y que razonablemente conlleve un esfuerzo menor en la preparación de ofertas”³⁹.

Entre los organismos públicos de la Tabla 23, la mayoría realiza más del 50% de sus licitaciones usando la opción de entregar un menor tiempo de postulación. Si bien aquello no constituye un riesgo en sí y puede responder a razones de eficiencia desde el punto de

39. Artículo 25. Plazos mínimos entre llamado y recepción de ofertas del Reglamento de la Ley 19.886. Ver www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230608

vista del organismo público, es claro que esta opción puede ser mal utilizada para favorecer a algún proveedor que ya conociera los requerimientos. Como se mencionó, este tipo de comportamiento es ampliamente analizado por organismos internacionales y la literatura especializada en corrupción en compras públicas.

Luego de revisar los indicadores pertenecientes a la categoría de transparencia se puede concluir que los esfuerzos debiesen focalizarse en que los organismos públicos suban los documentos relativos a los procesos de licitación.

Aquel es un paso fundamental para que la sociedad civil pueda cumplir con su rol de auditoría social y los proveedores dispongan de información valiosa para un futuro proceso de adquisición. Por otra parte, la reducción del plazo de ofertas disminuye las opciones de utilizar el foro de preguntas, con lo cual se desaprovecha una herramienta muy útil para aumentar la transparencia del proceso de licitación. Además, la reducción del periodo de postulación dificulta la participación de los proveedores.

Índice de anomalías

Para facilitar el análisis, los indicadores asociados a transparencia se agrupan en dos subcategorías:

1. Información: “22. Porcentaje de licitaciones sin bases de licitación”, “23. Porcentaje de li-

citaciones sin respuesta a todas las preguntas del foro”, “24. Porcentaje de procedimientos sin acta de evaluación”, “25. Porcentaje de procedimientos sin resolución de adjudicación”, “26. Porcentaje de procedimientos sin contrato” y “28. Porcentaje de licitaciones que no cumplen con la normativa de publicación”.

2. Temporalidad: “29. Porcentaje de las licitaciones menores a 100 UTM cuyo plazo de oferta fue menor al plazo mínimo establecido por la ley de compras públicas”, “30. Porcentaje de las licitaciones mayores o iguales a 100 UTM y menores a 1.000 UTM cuyo plazo de oferta fue menor al plazo mínimo establecido por la ley de compras públicas”, “31. Porcentaje de las licitaciones mayores o iguales a 1.000 UTM y menores a 5.000 UTM cuyo plazo de oferta fue menor al plazo mínimo establecido por la ley de compras públicas” y “32. Porcentaje de las licitaciones mayores o iguales a 5.000 UTM cuyo plazo de oferta fue menor al plazo mínimo establecido por la ley de compras públicas”.

Para los indicadores de información, en vez de describir los 20 organismos con mayor valor promedio, se mostrará la distribución de cada uno de los indicadores a partir de todos los organismos públicos, puesto que aquello refleja de mejor forma la falta de información sobre este tipo de documentos. En la Tabla 24 se muestran el promedio, la desviación estándar, el mínimo, la mediana y el máximo de cada indicador asociado a la subcategoría información.

Tabla 24: Estadísticas descriptivas de los indicadores asociados a la subcategoría de información perteneciente a la categoría anomalías

Indicador	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Mediana	Máximo	Organismos
22	62,4	27,1	0,0	66,5	100,0	492
23	18,1	13,8	0,0	14,3	100,0	356
24	66,0	22,1	0,0	70,2	100,0	368
25	70,0	23,3	0,0	71,7	100,0	492
26	97,8	7,2	0,0	100,0	100,0	857
28	97,4	8,8	0,0	100,0	100,0	857

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Como se observa en la Tabla 24, los organismos con datos en los primeros cuatro indicadores de la tabla son pocos, ya que no superan los 500. Como se mencionó, los indicadores referidos a la publicación de documentos obligatorios se construyeron buscando palabras clave en el nombre de los archivos adjuntos. En consideración a que en algunas licitaciones públicas y privadas se suben archivos con un nombre que no tiene relación con su contenido, es esperable que este tipo de indicadores subestime el verdadero valor.

Pese a aquello, es posible realizar algunas inferencias a partir de los datos disponibles. Cabe mencionar que los indicadores 22, 23, 24 y 25 tienen la particularidad de que sus valores son similares a los porcentajes originales de estos dos indicadores, por lo cual las estadísticas descriptivas de la Tabla 24 anterior reflejan el nivel de cumplimiento de cada indicador. Dicho lo anterior, el indicador con menor nivel de cumplimiento pareciera ser el asociado a las respuestas a las preguntas del foro de la licitación, debido a que solo en el 18,1% de las licitaciones se contestan todas las preguntas de los proveedores. En los otros tres indicadores, asociados a la publicación de las bases de licitación, el acta de evaluación y la resolución de adjudicación, los promedios de cumplimiento superan el 60%. En esta misma línea, en estos 4 indicadores existen organismos públicos que en ninguna de sus licitaciones cumple con lo establecido, mientras que otros cumplen en todas las licitaciones convocadas.

Por otra parte, respecto de los indicadores “26. Porcentaje de procedimientos sin contrato” y “28. Porcentaje de licitaciones que no cumplen con la normativa de publicación” se observa que las estadísticas descriptivas están pegadas a la cota superior, que en este caso corresponde al 100. Aquello no es de extrañar en consideración a la nula información sobre contratos disponible en Mercado Público.

En definitiva, los indicadores de asociados a la subcategoría de información demuestran un bajo nivel de cumplimiento respecto de la publicación de ciertos documentos obligatorios, lo cual está establecido de forma obligatoria en el reglamento de compras públicas. La relevancia de aquello radica en que estos documentos son fundamentales para analizar potenciales casos de corrupción y, por consiguiente, aquello merma las posibilidades de prevenir y detectar este tipo de conductas. Si bien puede haber una subestimación del verdadero cumplimiento de los indicadores, lo claro es que la plataforma de Mercado Público debiese tener algunas opciones predeterminadas para evitar que los usuarios suban este tipo de archivos con nombres que dificulten su hallazgo.

Finalmente, en la Tabla 25 se muestran los 20 organismos con mayor valor promedio en los indicadores asociados a la subcategoría de temporalidad, como también los indicadores que pertenecen a esta subcategoría.

Tabla 25: Puntaje de cada indicador asociado a la subcategoría de temporalidad perteneciente a la categoría anomalías del índice de riesgos de corrupción

Sector	Organismo	29	30	31	32	Temporalidad
6	Dirección de Compras y Contratación Pública	100,0	100,0	0,0	0,0	50,0
4	Instituto Nacional de Hidráulicas	0,0	0,0	0,0	100,0	25,0
7	Serviu I Región	0,0	0,0	0,0	77,3	19,3
7	Servicio Regional de la Vivienda y Urbanización Arica y Parinacota	0,0	0,0	0,0	63,3	15,8
7	Serviu Región de Los Ríos	0,0	0,0	0,0	62,5	15,6
7	Serviu VI Región	0,0	0,0	0,0	60,9	15,2
6	Serviu Región del Biobío	0,0	0,0	0,0	60,2	15,1
7	Serviu Región de Atacama	0,0	0,0	0,0	58,7	14,7
7	Ilustre Municipalidad de Lago Verde	58,3	0,0	0,0	0,0	14,6
4	Serviu Metropolitano	0,0	0,0	0,0	55,4	13,9
2	Dirección de Obras Hidráulicas. Moptt	0,0	0,0	0,0	55,2	13,8
7	Hospital Metropolitano de Santiago	36,2	0,0	0,0	-	12,1
4	Dirección de Aeropuertos Moptt	0,0	0,0	0,0	40,6	10,2
4	Serviu II Región	0,0	0,0	0,0	40,5	10,1
7	Serviu X Región	0,0	0,0	0,0	38,5	9,6
7	Hospital Las Higueras	2,1	0,0	0,0	33,3	8,9
7	Serviu V Región	0,0	0,0	0,0	34,6	8,6
7	Gobernación Provincial de Maipo	25,0	0,0	0,0	-	8,3
4	Gobernación Provincial de Cautín	18,7	0,0	0,0	-	6,2
7	MOP. Dirección de Vialidad	0,0	0,0	0,0	24,7	6,2

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Mercado Público.

Nota: 1 = Fuerzas Armadas, 2 = Gobierno central y universidades, 3 = Poder Legislativo y Judicial, 4 = Municipalidades, 5 = Obras Públicas, 6 = Otros y 7 = Salud.

De los 20 organismos públicos con mayor índice de temporalidad, la mayoría pertenece al sector de Obras Públicas, que concentra 14 de los 20 organismos. Al revisar tanto el valor de los indicadores de la Tabla 25 como los valores originales de cada indicador se puede concluir que el nivel de cumplimiento de los plazos mínimos de publicación es alto.

Sin embargo, algunos organismos públicos, principalmente del sector Obras Públicas, en algunas ocasiones no cumplen con la normativa sobre el periodo mínimo de ofertas. Como se mencionó, este sector tiene su propia normativa para las adquisiciones, que puede conllevar obligaciones distintas a la ley de

compras públicas, lo cual explicaría que estos organismos liciten por periodos menores al mínimo. No obstante, pese a que aquello fuera así, la falta de una normativa común es en sí un tema pendiente en el sistema de compras públicas y, eventualmente, la falta de un marco legal unificado puede dar lugar a inconsistencias que pueden ser aprovechadas.

En definitiva, los indicadores de anomalías muestran que el nivel de cumplimiento de algunos elementos de la normativa de compras públicas aún es mejorable. En este sentido, los esfuerzos debiesen dirigirse a aumentar la disponibilidad de los documentos fundamentales sobre el proceso de adjudicación.

En términos prácticos, podrían efectuarse modificaciones a la plataforma electrónica, de tal forma de entregar nombres predeterminados para ciertos tipos de archivos, como también imposibilitar la opción de crear una licitación que entregue un periodo de oferta menor al mínimo establecido.

Conclusiones

En consideración a los ejercicios exploratorios sobre estadísticas generales se puede concluir que existen marcadas diferencias en los mecanismos de contratación utilizados por los distintos sectores del sistema de compras públicas, y que es particularmente alarmante el gran incremento de los tratos directos registrado en el Poder Legislativo y Judicial, que pasaron del 16,6% en 2014 al 51,3% en 2015.

Por otra parte, al comparar a los organismos públicos dentro de cada sector, también se observa que existe heterogeneidad en cuanto a los porcentajes que representa cada tipo de contratación con respecto al monto gastado, a excepción del sector Salud, donde los patrones de compra presentan variabilidad. En consideración a lo anterior, los ejercicios exploratorios permiten concluir que es necesario revisar caso a caso a los organismos que presentan algún comportamiento particular, dada las diferencias observadas entre e intra sectores.

Respecto a los ejercicios de nivel de concentración, tanto respecto a organismos públicos como proveedores, la concentración general del sistema de compras públicas es bajo. Este hallazgo es consistente a través de las distintas medidas utilizadas. En particular, la concentración del Top 10 de los organismos públicos no supera un 30% del monto total asociado a las órdenes de compra, el organismo público con mayor concentración no acumula más de un 8% de los montos y el HHI asociado a todos los organismos públicos es de apenas 118,3.

Por su parte, en el caso de los proveedores, las 10 empresas con mayor monto asociado en las órdenes de compra acumulan menos de un 10%, el proveedor que tiene mayor monto representan un 1,9% y el valor del HHI es de 17,1 al considerar a todos los proveedores del sistema de compras públicas. No

obstante, al calcular el nivel dentro de cada organismo, este indicador varía considerablemente entre organismos públicos.

En cuanto a los ejercicios desarrollados respecto a las empresas predominantes el año 2013 versus el año 2017, se observa que la evolución de los montos adjudicados entre 2012 y 2018 por cada grupo no permite respaldar de manera certera la existencia aumentos o bajas en participación de mercado por conexiones políticas. La disminución en el porcentaje que representan año a año las empresas predominantes del año 2013 responde más bien al importante aumento del tamaño del mercado entre 2012 a 2018, que a una disminución considerable en los montos que obtiene estas empresas año a año.

En este sentido, las empresas predominantes en 2013 pasan de adjudicarse 212 mil millones de pesos en 2012 a 153 mil millones en 2018, lo que representa una disminución de aproximadamente 28%. Al mismo tiempo, entre esos años el sistema en su totalidad crece un 118,1%, haciendo que estas empresas representen un menor porcentaje. Ahora bien, los análisis realizados tampoco permiten descartar que no existan conexiones políticas que propicien la adjudicación de algunos proveedores particulares. Por esta razón, es recomendable testear esta hipótesis mediante ejercicios complementarios en una futura investigación.

Por otra parte, del análisis de los indicadores se desprende que existe un preocupante bajo nivel de participación en algunos organismos públicos. En particular, entre los 20 organismos públicos con peor desempeño en el sub indicador de competencia, 9 de ellos presentan un único oferente en más de un 50% de sus licitaciones y el promedio de participantes por licitación es menor a 2.6 oferentes. Si bien los indicadores no diferencian entre el tipo de producto licitado, los resultados constituyen una potencial alerta respecto de que al menos en algunas licitaciones debiese mejorarse el grado de participación para fomentar la competencia.

Además, los indicadores de concentración parecen indicar que los niveles de concentración son moderados en cada organismo público, puesto que solo hay 24 organismos que tienen un valor del índice de IHH

mayor a 2450, lo cual refleja un nivel alto de concentración. No obstante, aquello no significa que cuando la desagregación es mayor, como al separar por productos o servicios, la concentración no aumente dentro de otros organismos públicos. Finalmente, el principal elemento que se debe corregir respecto del índice de competencia es el uso frecuente de los tratos directos, puesto que los altos porcentajes de algunos organismos permiten inferir que este tipo de contratación no constituiría una excepción.

Luego de revisar los indicadores de transparencia se puede señalar que los esfuerzos debiesen focalizarse en que los organismos públicos suban los documentos de los procesos de licitación, especialmente en aquellos que en más de un 50% de sus licitaciones no tienen publicado ningún documento, como ocurre con 7 de los organismos públicos. Ese es un paso fundamental para que la sociedad civil pueda cumplir con su rol de auditoría social y los proveedores dispongan de información valiosa para un futuro proceso de adquisición.

Para lograr que aumente el número de documentos disponibles, la primera medida es eliminar la posibilidad de que esto ocurra a raíz del desconocimiento sobre cómo hacerlo. Para esto, una buena alternativa es capacitar a los funcionarios de compras públicas y actualizar los manuales de uso de la plataforma electrónica.

Por otra parte, la reducción del plazo de ofertas es aplicable solo bajo condiciones específicas, no obstante, los 20 organismos públicos analizados en la sub categoría de plazo usan de manera regular esta excepción. Aquello disminuye las opciones de utilizar el foro de preguntas por parte de los proveedores, con lo cual se desaprovecha una herramienta muy útil para aumentar la transparencia del proceso de licitación. Además, la reducción del periodo de postu-

lación dificulta la participación de los proveedores, lo cual podría en parte explicar los valores encontrados en los indicadores de competencia.

Por su parte, los resultados de los indicadores de la categoría de anomalías muestran un bajo nivel de cumplimiento en lo que respecta a la publicación de ciertos documentos obligatorios, pese a que está establecido de forma obligatoria en reglamento de compras públicas. Específicamente, en promedio, en solo un 18.1% de las licitaciones se contestan todas las preguntas realizadas por los proveedores. Adicionalmente, respecto a la publicación de las bases de licitación, el acta de evaluación y la resolución de adjudicación, el promedio de cumplimiento no superan el 70%. Si bien el método utilizado para construir estos indicadores deja abierta la opción de que se haya subestimado el verdadero cumplimiento de los indicadores, lo indiscutible es que los usuarios suben este tipo de archivos usando distintos nombres.

Aquello representa un problema, puesto que entorpece la revisión de los antecedentes del proceso de licitación, razón por la cual en la plataforma de Mercado Público debiesen definirse nombres predefinidos para cada tipo de archivo. En la misma línea, el sistema de compras públicas electrónicas debiese incorporar un sistema automático que impida las licitaciones con un periodo de postulación menor al mínimo establecido por la normativa de compras públicas.

Finalmente, una reforma aún pendiente y que se planteó en 2004, es unificar la normativa que utilizan los organismos públicos para realizar sus procesos de adquisición, de modo que no haya cuatro instituciones que administran los procesos de compras públicas y tener un ente rector único, con mayor visión estratégica y de planificación.

Bibliografía

- Banco Mundial (2004). Chile - Country procurement assessment report : Chile - Analisis del sistema de contratacion publica del país (Spanish). Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/171201468769916486/Chile-Analysis-del-sistema-de-contratacion-publica-del-pais>
- ——— (2014). Fraud and corruption awareness handbook : a handbook for civil servants involved in public procurement. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/309511468156866119/Fraud-and-corruption-awareness-handbook-a-handbook-for-civil-servants-involved-in-public-procurement>
- Bordón, P. (2017). Estudio de alineamiento de las mejores prácticas para ChileCompra. Santiago. Campos, J., y Pradhan, S. (2007). The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level. World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/571831468315566390/The-many-faces-of-corruption-tracking-vulnerabilities-at-the-sector-level>
- ChileCompra (2017). Chile: Evaluación del sistema de compras públicas. Metodología MAPS 2016. Recuperado de www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/06/InformeFinal_publicado.pdf
- ChileCompra (2008). Directiva de contratación pública N° 10: Instrucciones para la utilización del Trato Directo. Santiago, Chile.
- Consejo Asesor Presidencial (2015). Informe Final Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. Recuperado de http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf
- Coopers, P. (2013). Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU. Brussels: PricewaterhouseCoopers and Ecorys. Recuperado de https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/anti-fraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf
- Fazekas, M., Tóth, I. J., y King, L. P. (2013). Corruption manual for beginners. Corruption Research Center Budapest. Recuperado de www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-Toth-King_Corruption-manual-for-beginners_v2_2013.pdf
- Fazekas, M., y David-Barret, E. (2015). Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools. doi: 10.13140/RG.2.2.29841.02406
- Fazekas, M., Cingolani, L., y Tóth, B. (2016). A Comprehensive Review of Objective Corruption Proxies in Public Procurement: Risky Actors, Transactions, and Vehicles of Rent Extraction. Budapest: Government Transparency Institute. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2891017
- Fazekas, M., y Koscis, G. (2017). Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data. British Journal of Political Science, 50(1), 155-164. doi: 10.1017/S0007123417000461

- Ferwerda, J., Deleanu, I., y Unger, B. (2017). Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*. Recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/s10610-016-9312-3>
- FMI (2018). The Measurement and Macro-Relevance of Corruption: A Big Data Approach. Recuperado de www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/08/31/The-Measurement-and-Macro-Relevance-of-Corruption-A-Big-Data-Approach-46157
- Fiscalía Nacional Económica (FNE) (2012). Guía para el análisis de operaciones de concentración. Recuperado de www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/10/Guia-Fusiones.pdf
- G20 (2015). Anti-Corruption Open Data Principles. Recuperado de www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf
- Heggstad, K. K., y Frøystad, M. (2011). The basics of integrity in procurement . Chr. Michelsen Institute. Recuperado de: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2475082/The%20basics%20of%20integrity%20in%20procurement?sequence=1&isAllowed=y>
- OCDE (2007a). Fighting bribery in public procurement in Asia and the Pacific. Obtenido de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838411.pdf
- ——— (2007b). Bribery in Public Procurement Methods, Actors and Counter-Measures. Obtenido de <https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>
- ——— (2015). Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. Recuperado de www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf
- ——— (2016). Preventing Corruption in Public Procurement. Recuperado de www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf
- ——— (2017a). Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption. Recuperado de www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm
- ——— (2017b). Government at a Glance 2017. Recuperado de www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en;jsessionid=tsKcTa9s1LyF-lgrabpxRtuH.ip-10-240-5-166
- Omidyar Network (2014). Open for Business: How Open Data Can Help Achieve the G20 Growth Target. Recuperado de <https://thelivinglib.org/open-for-business-how-open-data-can-help-achieve-the-g20-growth-target>
- Open Contracting Partnership y Open Data (2017). Guía de apertura: Usar datos abiertos para Combatir la corrupción. Recuperado de <https://docs.google.com/document/d/182USj4La896Xg-MZ-LTw7A3HYbA5i7aP0p2JLBL8a-24/edit#heading=h.9vgybo4y3gv2>

- Rodríguez, P., Palomino, N., y Mondaca, J. (2017). El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe. Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-uso-de-datos-masivos-y-sus-tecnicas-analiticas-para-el-diseno-e-implementacion-de-politicas-publi.pdf>
- SELA (2015). Public Procurement as a tool for development in Latin America and the Caribbean. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Public-Procurement-in-Latin-America-and-the-Caribbean-and-IDB-financed-project-a-Normative-and-Comparative-Study.pdf>
- Søreide, T. (2002). Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Institute. Recuperado de www.cmi.no/publications/843-corruption-in-public-procurement-causes
- Subdere (2011). Ley 19.886 de Compras Públicas. Recuperado de www.subdere.gov.cl/documentacion/ley-n%C2%B019886-de-compras-p%C3%ABlicas
- Tran, A. et al. (2009). Can procurement auctions reduce corruption? Evidence from the internal records of a bribe-paying firm. Recuperado de www.researchgate.net/publication/228549999_Can_Procurement_Auctions_Reduce_Corruption_Evidence_from_the_Internal_Records_of_a_Bribe-Paying_Firm/download
- Transparencia Internacional (2006). Handbook for Curbing corruption in Public Procurement. Recuperado de www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement
- Transparencia Internacional (2014). Curbing corruption in public procurement: A practical guide. Recuperado de www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide
- Transparency International UK (2015). How open data can help tackle corruption . Recuperado de www.transparency.org.uk/publications/how-open-data-can-help-tackle-corruption-policy-paper
- Transparency International (2017). Connecting the Dots: Building the Case for Open Data to Fight Corruption. Recuperado de http://webfoundation.org/docs/2017/04/2017_OpenDataConnectingDots_EN-6.pdf
- Volosin, N. (2014). Datos abiertos, corrupción y compras públicas. Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Recuperado de <http://ricg.org/lanzamiento-del-documento-datos-abiertos-corrupcion-y-compras-publicas/contenido/437/es/>

Anexos

Anexo 1: Procesamiento de datos

La información sobre órdenes de compra utilizada en este informe fue obtenida desde los servidores “10.34.71.145” y “10.34.53.123” de ChileCompra. Específicamente, la información de las órdenes de compra fue descargada desde [10.34.71.145].DCCPProcurement.dbo.prcPOHeader y [10.34.71.145].DCCPProcurement.dbo.prcPOItem.

La primera tabla almacena cada una de las órdenes de compra, las cuales están definida con un código alfa numérico único. Cada orden de compra contiene información sobre el organismo público, proveedor, tipo de contratación, año de emisión, estado de la orden de compra, moneda, entre otras. El número de observaciones total entre 2012 y 2018 corresponde a 16.355.476 filas, asociadas a 897 organismos públicos distintos. La segunda tabla señalada almacena cada uno de los ítems asociados a una misma orden de compra y contiene información sobre los productos o servicios, número de unidades, precios, moneda, entre otras. El número de observaciones total entre 2012 y 2018 corresponde a 45.466.867 filas, asociadas a 897 organismos públicos distintos. Con la información a nivel de ítem se procede a hacer un proceso de clasificación, eliminación y depuración en consideración a algunos inconvenientes encontrados, para luego de esto, agregar la información a nivel de orden de compra.

Específicamente, en primera instancia, se asocia cada orden de compra a un organismo público, sin embargo, algunas órdenes de compra tienen un valor “Null” en la variable que define el organismo público. Por esta razón, se procede a recuperar el organismo público usando una variable asociada a la unidad de compra. Un procedimiento similar se hace respecto al proveedor de la orden de compra, puesto que, en algunos casos aparece un valor “Null” y se recobra su valor a través de la sucursal que aparece en la orden de compra. Luego de esto, se aplica un primer proceso de eliminación de observaciones en función del estado de las órdenes de compra respecto al comprador. En particular, se eliminan todas las filas cuyo estado del comprador es: “Guardada”, “Esperando Aprobación”, “Autorizada”, “Cancelada Comprador”, “Cancelada”, “Removida”, “No aceptada”, “Recepción Conforme Recibida Parcialmente”, “Recepción Conforme Incompleta”. Aquello conlleva que el número total de ítem se reduce hasta un total de 43.765.965 filas, que se distribuyen entre 893 organismos públicos.

Posteriormente, realiza un segundo proceso de eliminación en función de los siguientes errores asociados a las variables de los ítems o cabecera de las órdenes de compra: i) fecha de creación es posterior a la fecha de envío en más de 4 horas, ii) la moneda es diferente entre los ítems, iii) la moneda de la cabecera es distinta a la moneda de los ítems, iv) la variable referida a la moneda en los ítems tiene un valor “Null”, v) la variable referida al tipo de contratación tiene un valor “Null”, vi) la variable referida al identificador de la orden de compra tiene un valor “Null”, vii) las variables económicas de los ítems no tienen valor o son menores a 0, viii) las variables de precio, cantidad y monto total tiene un valor a 0, ix) la variable referida al monto total del ítem no corresponde a la formula asociada las variables económicas, x) la variable del proveedor no fue posible de recuperar, xi) la combinación de estados entre comprador y proveedor son inconsistentes y xii) la variable de monto total de la orden de compra es un valor extremo. Aquello conlleva que se elimine un total de 504.173 ítems, quedando en total 43.261.792 distribuidas entre 886 organismos públicos. Hecho lo anterior, se procede a agregar las observaciones a nivel de orden de compra, con lo cual queda un total de 15.434.556 órdenes de compra.

Finalmente, se hace un último proceso de depuración para considerar el criterio más conservador posible respecto a los estados del comprador y vendedor. Aquello implica mantener en la base únicamente las observaciones que tienen tanto en el estado del comprador como vendedor: “Aceptada” o “Recepción Conforme”. Al hacer esto, el número de observaciones se reduce a 13.647.972, las cuales se distribuyen entre 886 organismos públicos distintos. Este es el número final de órdenes de compra y a partir de ellas se realizar distintos ejercicios a lo largo del documento.

Anexo 2: Organismos públicos

Sector	Organismo
FF.AA.	Armada de Chile
FF.AA.	Carabineros de Chile
FF.AA.	Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile - Cecopac
FF.AA.	Dirección General de Movilización Nacional - DGMN
FF.AA.	Ejército de Chile
FF.AA.	Estado Mayor Conjunto
FF.AA.	Fondo Hospital Dipreca
FF.AA.	Fuerza Aérea de Chile
FF.AA.	Policía de Investigaciones de Chile
Gob. central, universidades	AGCID
Gob. central, universidades	Agencia Chilena de Eficiencia Energética
Gob. central, universidades	Agencia de Calidad de la Educación
Gob. central, universidades	Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera
Gob. central, universidades	Agencia Nacional de Inteligencia
Gob. central, universidades	Capredena
Gob. central, universidades	Centro de Información de Recursos Naturales
Gob. central, universidades	Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores
Gob. central, universidades	Comisión Chilena de Energía Nuclear
Gob. central, universidades	Comisión Chilena del Cobre - Cochilco
Gob. central, universidades	Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales
Gob. central, universidades	Comisión Nacional de Acreditación - CNA
Gob. central, universidades	Comisión Nacional de Energía
Gob. central, universidades	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológicas - Conicyt
Gob. central, universidades	Comisión Nacional de Riego
Gob. central, universidades	Comisión para el Mercado Financiero
Gob. central, universidades	Comité de Seguros del Agro
Gob. central, universidades	Comité SEP
Gob. central, universidades	Consejo de Defensa del Estado
Gob. central, universidades	Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas
Gob. central, universidades	Consejo Nacional de Educación
Gob. central, universidades	Consejo para la Transparencia
Gob. central, universidades	Contraloría General de la República
Gob. central, universidades	Corp. de Asistencia Judicial Región del Biobío
Gob. central, universidades	Corporación de Asistencia Judicial de la V Región
Gob. central, universidades	Corporación de Asistencia Judicial RM
Gob. central, universidades	Corporación de Fomento de la Producción - Corfo
Gob. central, universidades	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena - Conadi
Gob. central, universidades	Corporación Nacional Forestal - Conaf
Gob. central, universidades	Defensa Civil de Chile
Gob. central, universidades	Defensoría Penal Pública
Gob. central, universidades	Dirección de Compras y Contratación Pública

Gob. central, universidades	Dirección de Presupuestos
Gob. central, universidades	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
Gob. central, universidades	Dirección de Relaciones Económicas
Gob. central, universidades	Dirección del Trabajo
Gob. central, universidades	Dirección General de Aeronáutica Civil
Gob. central, universidades	Dirección General de Crédito Prendario - Dicrep
Gob. central, universidades	Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado
Gob. central, universidades	Dirección Nacional del Servicio Civil
Gob. central, universidades	Fiscalía Nacional Económica
Gob. central, universidades	Fondo de Solidaridad e Inversión Social - Fosis
Gob. central, universidades	Gendarmería de Chile
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Choapa
Gob. central, universidades	Gobernación de Cachapoal
Gob. central, universidades	Gobernación de Chacabuco
Gob. central, universidades	Gobernación Provincia Capitán Prat
Gob. central, universidades	Gobernación Provincia Cordillera
Gob. central, universidades	Gobernación Provincia de Elqui
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial Osorno
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial Antártica
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial Antofagasta
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial Cardenal Caro
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial Cauquenes
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial Chiloé
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Arauco
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Arica
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Aysén
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Cautín
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Chañaral
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Colchagua
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Concepción
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Copiapó
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Coyhaique
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Curicó
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de El Loa
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Huasco
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Iquique
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Isla de Pascua
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Limarí
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Linares
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Llanquihue
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Los Andes
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Magallanes
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Maipo
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Malleco
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Ñuble

Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Palena
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Parinacota
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Petorca
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Ranco
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de San Antonio
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Talagante
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Talca
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Tocopilla
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Última Esperanza
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Valdivia
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial de Valparaíso
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial del Biobío
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial del Tamarugal
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial General Carrera
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial Melipilla
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial Quillota
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial San Felipe
Gob. central, universidades	Gobernación Provincial Tierra del Fuego
Gob. central, universidades	Gobierno Provincial de Marga-Marga
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de Antofagasta
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de Arica y Parinacota
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de Atacama
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de Aysén
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de Coquimbo
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de la Araucanía
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de la Región del Biobío
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de Los Lagos
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de Los Ríos
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de Tarapacá
Gob. central, universidades	Gobierno Regional de Valparaíso
Gob. central, universidades	Gobierno Regional del Maule
Gob. central, universidades	Gobierno Regional Libertador Bdo. O'Higgins
Gob. central, universidades	Gobierno Regional Metropolitano
Gob. central, universidades	Instituto Antártico Chileno
Gob. central, universidades	Instituto de Desarrollo Agropecuario - Indap
Gob. central, universidades	Instituto de Fomento Pesquero - Ifop
Gob. central, universidades	Instituto de Previsión Social
Gob. central, universidades	Instituto de Seguridad Laboral - ISL
Gob. central, universidades	Instituto Forestal
Gob. central, universidades	Instituto Nacional de Deportes de Chile
Gob. central, universidades	Instituto Nacional de Derechos Humanos
Gob. central, universidades	Instituto Nacional de Estadísticas - INE
Gob. central, universidades	Instituto Nacional de la Juventud - Mideplan
Gob. central, universidades	Instituto Nacional de Propiedad Industrial

Gob. central, universidades	Intendencia II Región, Antofagasta
Gob. central, universidades	Intendencia III Región, Atacama
Gob. central, universidades	Intendencia IV Región, Coquimbo
Gob. central, universidades	Intendencia IX Región, de La Araucanía
Gob. central, universidades	Intendencia Región Metropolitana
Gob. central, universidades	Intendencia Regional de Arica y Parinacota
Gob. central, universidades	Intendencia Regional de Los Ríos
Gob. central, universidades	Intendencia Regional de Tarapacá
Gob. central, universidades	Intendencia V Región, Valparaíso
Gob. central, universidades	Intendencia VI Región, Lib. Bdo. O'Higgins
Gob. central, universidades	Intendencia VII Región, del Maule
Gob. central, universidades	Intendencia VIII Región, del Biobío
Gob. central, universidades	Intendencia X Región, de Los Lagos
Gob. central, universidades	Intendencia XI Región, Aysén
Gob. central, universidades	Intendencia XII Región de Magallanes y Antártica Chilena
Gob. central, universidades	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas - Junaeb
Gob. central, universidades	Junta de Aeronáutica Civil
Gob. central, universidades	Junta Nacional de Jardines Infantiles - Junji
Gob. central, universidades	Ministerio de Bienes Nacionales
Gob. central, universidades	Ministerio de Educación
Gob. central, universidades	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género
Gob. central, universidades	Ministerio de las Culturas y las Artes y el Patrimonio
Gob. central, universidades	Ministerio del Interior
Gob. central, universidades	Ministerio Secretaría General de Gobierno
Gob. central, universidades	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
Gob. central, universidades	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
Gob. central, universidades	Oficina Nacional de Emergencia
Gob. central, universidades	Parque Metropolitano de Santiago
Gob. central, universidades	Presidencia de la República
Gob. central, universidades	Senadis
Gob. central, universidades	Servicio Agrícola y Ganadero
Gob. central, universidades	Servicio de Cooperación Técnica - Sercotec
Gob. central, universidades	Servicio de Evaluación Ambiental - SEA
Gob. central, universidades	Servicio de Impuestos Internos
Gob. central, universidades	Servicio de Registro Civil e Identificación
Gob. central, universidades	Servicio Electoral
Gob. central, universidades	Servicio Médico Legal
Gob. central, universidades	Servicio Nacional de Aduanas
Gob. central, universidades	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
Gob. central, universidades	Servicio Nacional de Geología y Minería
Gob. central, universidades	Servicio Nacional de la Mujer
Gob. central, universidades	Servicio Nacional de Menores
Gob. central, universidades	Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura
Gob. central, universidades	Servicio Nacional de Turismo - Sernatur
Gob. central, universidades	Servicio Nacional del Adulto Mayor

Gob. central, universidades	Servicio Nacional del Consumidor - Sernac
Gob. central, universidades	Servicio Nacional del Patrimonio Cultural
Gob. central, universidades	Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Agricultura
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Defensa
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Derechos Humanos
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Desarrollo Regional
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Educación Parvularia
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Energía
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Evaluación Social
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Guerra
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Hacienda
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Justicia
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Minería
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Prevención del Delito
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Previsión Social
Gob. central, universidades	Subsecretaría de RR.EE.
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Servicios Sociales
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Transportes
Gob. central, universidades	Subsecretaría de Turismo
Gob. central, universidades	Subsecretaría del Deporte
Gob. central, universidades	Subsecretaría del Medio Ambiente
Gob. central, universidades	Subsecretaría del Trabajo
Gob. central, universidades	Subsecretaría para las Fuerzas Armadas
Gob. central, universidades	Superintendencia de Educación
Gob. central, universidades	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
Gob. central, universidades	Superintendencia de Casinos de Juego
Gob. central, universidades	Superintendencia de Electricidad y Combustibles
Gob. central, universidades	Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento
Gob. central, universidades	Superintendencia de Pensiones
Gob. central, universidades	Superintendencia de Seguridad Social
Gob. central, universidades	Superintendencia de Servicios Sanitarios
Gob. central, universidades	Superintendencia del Medio Ambiente
Gob. central, universidades	Tesorería General de la República
Gob. central, universidades	Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios y Aduaneros
Gob. central, universidades	Unidad de Análisis Financiero
Gob. central, universidades	Universidad Arturo Prat Sede Iquique
Gob. central, universidades	Universidad de Antofagasta
Gob. central, universidades	Universidad de Atacama
Gob. central, universidades	Universidad de Aysén
Gob. central, universidades	Universidad de Chile
Gob. central, universidades	Universidad de La Frontera
Gob. central, universidades	Universidad de La Serena

Gob. central, universidades	Universidad de Los Lagos
Gob. central, universidades	Universidad de Magallanes
Gob. central, universidades	Universidad de O'Higgins
Gob. central, universidades	Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación
Gob. central, universidades	Universidad de Santiago de Chile
Gob. central, universidades	Universidad de Talca
Gob. central, universidades	Universidad de Tarapacá
Gob. central, universidades	Universidad de Valparaíso
Gob. central, universidades	Universidad del Biobío
Gob. central, universidades	Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación
Gob. central, universidades	Universidad Tecnológica Metropolitana
Legislativo y Judicial	Biblioteca del Congreso Nacional
Legislativo y Judicial	Cámara de Diputados de Chile
Legislativo y Judicial	Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentaria
Legislativo y Judicial	Corporación Administrativa del Poder Judicial
Legislativo y Judicial	Corporación de Asistencia Judicial de las Regiones de Tarapacá y Antofagasta
Legislativo y Judicial	Ilustre Tercer Tribunal Ambiental
Legislativo y Judicial	Ministerio Público
Legislativo y Judicial	Senado de la República de Chile
Municipalidades	Asociación Chilena de Municipalidades
Municipalidades	Cormun Rancagua
Municipalidades	Corporación de Desarrollo Social de Providencia
Municipalidades	Corporación Municipal de Castro
Municipalidades	Corporación Municipal de Desarrollo Social San Joaquín
Municipalidades	Corporación Municipal de Educación
Municipalidades	Corporación Municipal de Educación de Talagante
Municipalidades	Corporación Municipal de Educación, Salud y Atención Al Menor de Quilpué
Municipalidades	Corporación Municipal de la Florida
Municipalidades	Corporación Municipal de Panguipulli
Municipalidades	Corporación Municipal de Peñalolén para el Desarrollo Social
Municipalidades	Corporación Municipal de San Miguel
Municipalidades	Corporación Municipal Isla de Maipo
Municipalidades	Corporación Municipal Viña del Mar para el Desarrollo Social
Municipalidades	Departamento de Salud Parral
Municipalidades	Dirección de Salud Rural
Municipalidades	I. Municipalidad de Antofagasta
Municipalidades	I. Municipalidad San Pedro de Atacama
Municipalidades	I. Municipalidad Curaco de Vélez
Municipalidades	I. Municipalidad de Alto del Carmen
Municipalidades	I. Municipalidad de Calle Larga
Municipalidades	I. Municipalidad de Casablanca
Municipalidades	I. Municipalidad de Chillán
Municipalidades	I. Municipalidad de Colina
Municipalidades	I. Municipalidad de Copiapó
Municipalidades	I. Municipalidad de Coquimbo

Municipalidades	I. Municipalidad de Coronel
Municipalidades	I. Municipalidad de Independencia
Municipalidades	I. Municipalidad de La Pintana
Municipalidades	I. Municipalidad de Licantén
Municipalidades	I. Municipalidad de Lo Espejo
Municipalidades	I. Municipalidad de Lo Prado
Municipalidades	I. Municipalidad de Los Andes
Municipalidades	I. Municipalidad de Pencahue
Municipalidades	I. Municipalidad de Puerto Varas
Municipalidades	I. Municipalidad de Quilpué
Municipalidades	I. Municipalidad de Rinconada
Municipalidades	I. Municipalidad de Río Negro
Municipalidades	I. Municipalidad de San Clemente
Municipalidades	I. Municipalidad de San Pablo
Municipalidades	I. Municipalidad de Talagante
Municipalidades	I. Municipalidad de Talca
Municipalidades	I. Municipalidad de Tocopilla
Municipalidades	I. Municipalidad de Valdivia
Municipalidades	I. Municipalidad de Vallenar
Municipalidades	I. Municipalidad Pozo Almonte
Municipalidades	I. Municipalidad de Aysén
Municipalidades	I. Municipalidad de Cerro Navia
Municipalidades	I. Municipalidad de Chépica
Municipalidades	I. Municipalidad de Coinco
Municipalidades	I. Municipalidad de Concepción
Municipalidades	I. Municipalidad de Concón
Municipalidades	I. Municipalidad de Curicó
Municipalidades	I. Municipalidad de Estación Central
Municipalidades	I. Municipalidad de La Cruz
Municipalidades	I. Municipalidad de Macul
Municipalidades	I. Municipalidad de Marchigüe
Municipalidades	I. Municipalidad de María Pinto
Municipalidades	I. Municipalidad de Mostazal
Municipalidades	I. Municipalidad de Peñalolén
Municipalidades	I. Municipalidad de San Rafael
Municipalidades	I. Municipalidad de Viña del Mar
Municipalidades	I. Municipalidad de Malloa
Municipalidades	I. Municipalidad de Punta Arenas
Municipalidades	I. Municipalidad de Sagrada Familia
Municipalidades	I. Municipalidad Alto Biobío
Municipalidades	I. Municipalidad de Monte Patria
Municipalidades	I. Municipalidad de Algarrobo
Municipalidades	I. Municipalidad de Alhué
Municipalidades	I. Municipalidad de Andacollo
Municipalidades	I. Municipalidad de Angol

Municipalidades	I. Municipalidad de Antuco
Municipalidades	I. Municipalidad de Arauco
Municipalidades	I. Municipalidad de Arica
Municipalidades	I. Municipalidad de Bulnes
Municipalidades	I. Municipalidad de Cabildo
Municipalidades	I. Municipalidad de Cabo de Hornos
Municipalidades	I. Municipalidad de Cabrero
Municipalidades	I. Municipalidad de Calama
Municipalidades	I. Municipalidad de Calbuco
Municipalidades	I. Municipalidad de Caldera
Municipalidades	I. Municipalidad de Calera de Tango
Municipalidades	I. Municipalidad de Camarones
Municipalidades	I. Municipalidad de Camiña
Municipalidades	I. Municipalidad de Canela
Municipalidades	I. Municipalidad de Cañete
Municipalidades	I. Municipalidad de Castro
Municipalidades	I. Municipalidad de Catemu
Municipalidades	I. Municipalidad de Cauquenes
Municipalidades	I. Municipalidad de Cerrillos
Municipalidades	I. Municipalidad de Chaitén
Municipalidades	I. Municipalidad de Chanco
Municipalidades	I. Municipalidad de Chañaral
Municipalidades	I. Municipalidad de Chile Chico
Municipalidades	I. Municipalidad de Chillán Viejo
Municipalidades	I. Municipalidad de Chimbarongo
Municipalidades	I. Municipalidad de Cholchol
Municipalidades	I. Municipalidad de Chonchi
Municipalidades	I. Municipalidad de Cisnes
Municipalidades	I. Municipalidad de Cobquecura
Municipalidades	I. Municipalidad de Cochamó
Municipalidades	I. Municipalidad de Cochrane
Municipalidades	I. Municipalidad de Codegua
Municipalidades	I. Municipalidad de Coelemu
Municipalidades	I. Municipalidad de Coihueco
Municipalidades	I. Municipalidad de Colbún
Municipalidades	I. Municipalidad de Colchane
Municipalidades	I. Municipalidad de Collipulli
Municipalidades	I. Municipalidad de Coltauco
Municipalidades	I. Municipalidad de Constitución
Municipalidades	I. Municipalidad de Contulmo
Municipalidades	I. Municipalidad de Coyhaique
Municipalidades	I. Municipalidad de Cunco
Municipalidades	I. Municipalidad de Curacautín
Municipalidades	I. Municipalidad de Curacaví
Municipalidades	I. Municipalidad de Curanilahue

Municipalidades	I. Municipalidad de Curarrehue
Municipalidades	I. Municipalidad de Curepto
Municipalidades	I. Municipalidad de Diego de Almagro
Municipalidades	I. Municipalidad de El Bosque
Municipalidades	I. Municipalidad de El Carmen
Municipalidades	I. Municipalidad de El Monte
Municipalidades	I. Municipalidad de El Quisco
Municipalidades	I. Municipalidad de El Tabo
Municipalidades	I. Municipalidad de Empedrado
Municipalidades	I. Municipalidad de Ercilla
Municipalidades	I. Municipalidad de Florida
Municipalidades	I. Municipalidad de Freire
Municipalidades	I. Municipalidad de Freirina
Municipalidades	I. Municipalidad de Fresia
Municipalidades	I. Municipalidad de Frutillar
Municipalidades	I. Municipalidad de Futaleufú
Municipalidades	I. Municipalidad de Futrono
Municipalidades	I. Municipalidad de Galvarino
Municipalidades	I. Municipalidad de General Lagos
Municipalidades	I. Municipalidad de Graneros
Municipalidades	I. Municipalidad de Guaitecas
Municipalidades	I. Municipalidad de Hijuelas
Municipalidades	I. Municipalidad de Hualaihue
Municipalidades	I. Municipalidad de Hualañé
Municipalidades	I. Municipalidad de Hualpén
Municipalidades	I. Municipalidad de Hualqui
Municipalidades	I. Municipalidad de Huara
Municipalidades	I. Municipalidad de Huasco
Municipalidades	I. Municipalidad de Illapel
Municipalidades	I. Municipalidad de Iquique
Municipalidades	I. Municipalidad de Isla de Pascua
Municipalidades	I. Municipalidad de Juan Fernández
Municipalidades	I. Municipalidad de La Calera
Municipalidades	I. Municipalidad de La Cisterna
Municipalidades	I. Municipalidad de La Estrella
Municipalidades	I. Municipalidad de La Granja
Municipalidades	I. Municipalidad de La Higuera
Municipalidades	I. Municipalidad de La Ligua
Municipalidades	I. Municipalidad de La Reina
Municipalidades	I. Municipalidad de La Serena
Municipalidades	I. Municipalidad de La Unión
Municipalidades	I. Municipalidad de Lago Ranco
Municipalidades	I. Municipalidad de Lago Verde
Municipalidades	I. Municipalidad de Laguna Blanca
Municipalidades	I. Municipalidad de Laja

Municipalidades	I. Municipalidad de Lampa
Municipalidades	I. Municipalidad de Lanco
Municipalidades	I. Municipalidad de Las Cabras
Municipalidades	I. Municipalidad de Lautaro
Municipalidades	I. Municipalidad de Lebu
Municipalidades	I. Municipalidad de Limache
Municipalidades	I. Municipalidad de Linares
Municipalidades	I. Municipalidad de Litueche
Municipalidades	I. Municipalidad de Llanquihue
Municipalidades	I. Municipalidad de Llay Llay
Municipalidades	I. Municipalidad de Lolol
Municipalidades	I. Municipalidad de Loncoche
Municipalidades	I. Municipalidad de Longaví
Municipalidades	I. Municipalidad de Lonquimay
Municipalidades	I. Municipalidad de Los Álamos
Municipalidades	I. Municipalidad de Los Lagos
Municipalidades	I. Municipalidad de Los Muermos
Municipalidades	I. Municipalidad de Los Sauces
Municipalidades	I. Municipalidad de Los Vilos
Municipalidades	I. Municipalidad de Lumaco
Municipalidades	I. Municipalidad de Machalí
Municipalidades	I. Municipalidad de Máfil
Municipalidades	I. Municipalidad de Maipú
Municipalidades	I. Municipalidad de María Elena
Municipalidades	I. Municipalidad de Mariquina
Municipalidades	I. Municipalidad de Maule
Municipalidades	I. Municipalidad de Maullín
Municipalidades	I. Municipalidad de Mejillones
Municipalidades	I. Municipalidad de Melipeuco
Municipalidades	I. Municipalidad de Melipilla
Municipalidades	I. Municipalidad de Molina
Municipalidades	I. Municipalidad de Mulchén
Municipalidades	I. Municipalidad de Nacimiento
Municipalidades	I. Municipalidad de Nancagua
Municipalidades	I. Municipalidad de Navidad
Municipalidades	I. Municipalidad de Negrete
Municipalidades	I. Municipalidad de Ninhue
Municipalidades	I. Municipalidad de Nogales
Municipalidades	I. Municipalidad de Ñiquén
Municipalidades	I. Municipalidad de Ñuñoa
Municipalidades	I. Municipalidad de O'Higgins
Municipalidades	I. Municipalidad de Olivar
Municipalidades	I. Municipalidad de Ollagüe
Municipalidades	I. Municipalidad de Olmué
Municipalidades	I. Municipalidad de Osorno

Municipalidades	I. Municipalidad de Padre Hurtado
Municipalidades	I. Municipalidad de Paihuano
Municipalidades	I. Municipalidad de Paillaco
Municipalidades	I. Municipalidad de Paine
Municipalidades	I. Municipalidad de Palena
Municipalidades	I. Municipalidad de Palmilla
Municipalidades	I. Municipalidad de Panguipulli
Municipalidades	I. Municipalidad de Papudo
Municipalidades	I. Municipalidad de Paredones
Municipalidades	I. Municipalidad de Parral
Municipalidades	I. Municipalidad de Pelarco
Municipalidades	I. Municipalidad de Pelluhue
Municipalidades	I. Municipalidad de Pemuco
Municipalidades	I. Municipalidad de Penco
Municipalidades	I. Municipalidad de Peralillo
Municipalidades	I. Municipalidad de Perquenco
Municipalidades	I. Municipalidad de Petorca
Municipalidades	I. Municipalidad de Peumo
Municipalidades	I. Municipalidad de Pica
Municipalidades	I. Municipalidad de Pichidegua
Municipalidades	I. Municipalidad de Pichilemu
Municipalidades	I. Municipalidad de Pinto
Municipalidades	I. Municipalidad de Pirque
Municipalidades	I. Municipalidad de Pitrufquén
Municipalidades	I. Municipalidad de Placilla
Municipalidades	I. Municipalidad de Porvenir
Municipalidades	I. Municipalidad de Primavera
Municipalidades	I. Municipalidad de Puchuncaví
Municipalidades	I. Municipalidad de Pucón
Municipalidades	I. Municipalidad de Puerto Octay
Municipalidades	I. Municipalidad de Puerto Saavedra
Municipalidades	I. Municipalidad de Pumanque
Municipalidades	I. Municipalidad de Punitaqui
Municipalidades	I. Municipalidad de Puqueldón
Municipalidades	I. Municipalidad de Purranque
Municipalidades	I. Municipalidad de Putaendo
Municipalidades	I. Municipalidad de Putre
Municipalidades	I. Municipalidad de Puyehue
Municipalidades	I. Municipalidad de Queilén
Municipalidades	I. Municipalidad de Quellón
Municipalidades	I. Municipalidad de Quemchi
Municipalidades	I. Municipalidad de Quilaco
Municipalidades	I. Municipalidad de Quilicura
Municipalidades	I. Municipalidad de Quilleco
Municipalidades	I. Municipalidad de Quillón

Municipalidades	I. Municipalidad de Quillota
Municipalidades	I. Municipalidad de Quinchao
Municipalidades	I. Municipalidad de Quinta de Tilcoco
Municipalidades	I. Municipalidad de Quinta Normal
Municipalidades	I. Municipalidad de Quintero
Municipalidades	I. Municipalidad de Quirihue
Municipalidades	I. Municipalidad de Rancagua
Municipalidades	I. Municipalidad de Ránquil
Municipalidades	I. Municipalidad de Rauco
Municipalidades	I. Municipalidad de Recoleta
Municipalidades	I. Municipalidad de Renaico
Municipalidades	I. Municipalidad de Renca
Municipalidades	I. Municipalidad de Rengo
Municipalidades	I. Municipalidad de Requínoa
Municipalidades	I. Municipalidad de Retiro
Municipalidades	I. Municipalidad de Río Bueno
Municipalidades	I. Municipalidad de Río Claro
Municipalidades	I. Municipalidad de Río Verde
Municipalidades	I. Municipalidad de Romeral
Municipalidades	I. Municipalidad de Salamanca
Municipalidades	I. Municipalidad de San Bernardo
Municipalidades	I. Municipalidad de San Esteban
Municipalidades	I. Municipalidad de San Fabián
Municipalidades	I. Municipalidad de San Felipe
Municipalidades	I. Municipalidad de San Fernando
Municipalidades	I. Municipalidad de San Gregorio
Municipalidades	I. Municipalidad de San Ignacio
Municipalidades	I. Municipalidad de San Javier
Municipalidades	I. Municipalidad de San Joaquín
Municipalidades	I. Municipalidad de San Juan de la Costa
Municipalidades	I. Municipalidad de San Miguel
Municipalidades	I. Municipalidad de San Nicolás
Municipalidades	I. Municipalidad de San Pedro
Municipalidades	I. Municipalidad de San Rosendo
Municipalidades	I. Municipalidad de San Vicente de Tagua Tagua
Municipalidades	I. Municipalidad de Santa Bárbara
Municipalidades	I. Municipalidad de Santa Cruz
Municipalidades	I. Municipalidad de Santa Juana
Municipalidades	I. Municipalidad de Santa María
Municipalidades	I. Municipalidad de Santo Domingo
Municipalidades	I. Municipalidad de Sierra Gorda
Municipalidades	I. Municipalidad de Taltal
Municipalidades	I. Municipalidad de Teno
Municipalidades	I. Municipalidad de Tierra Amarilla
Municipalidades	I. Municipalidad de Til Til

Municipalidades	I. Municipalidad de Timaukel
Municipalidades	I. Municipalidad de Toltén
Municipalidades	I. Municipalidad de Tomé
Municipalidades	I. Municipalidad de Tortel
Municipalidades	I. Municipalidad de Trehuaco
Municipalidades	I. Municipalidad de Valparaíso
Municipalidades	I. Municipalidad de Vichuquén
Municipalidades	I. Municipalidad de Victoria
Municipalidades	I. Municipalidad de Vicuña
Municipalidades	I. Municipalidad de Vilcún
Municipalidades	I. Municipalidad de Villa Alegre
Municipalidades	I. Municipalidad de Villa Alemana
Municipalidades	I. Municipalidad de Villarrica
Municipalidades	I. Municipalidad de Yerbas Buenas
Municipalidades	I. Municipalidad de Yumbel
Municipalidades	I. Municipalidad de Yungay
Municipalidades	I. Municipalidad de Zapallar
Municipalidades	I. Municipalidad Isla de Maipo
Municipalidades	I. Municipalidad Teodoro Schmidt
Municipalidades	I. Municipalidad Torres del Paine
Municipalidades	I. Municipalidad de Nueva Imperial
Municipalidades	Municipalidad de Alto Hospicio
Municipalidades	Municipalidad de Ancud
Municipalidades	Municipalidad de Buin
Municipalidades	Municipalidad de Carahue
Municipalidades	Municipalidad de Cartagena
Municipalidades	Municipalidad de Chiguayante
Municipalidades	Municipalidad de Combarbalá
Municipalidades	Municipalidad de Conchalí
Municipalidades	Municipalidad de Corral
Municipalidades	Municipalidad de Dalcahue
Municipalidades	Municipalidad de Doñihue
Municipalidades	Municipalidad de Gorbea
Municipalidades	Municipalidad de Huechuraba
Municipalidades	Municipalidad de La Florida
Municipalidades	Municipalidad de Las Condes
Municipalidades	Municipalidad de Lo Barnechea
Municipalidades	Municipalidad de Los Ángeles
Municipalidades	Municipalidad de Lota
Municipalidades	Municipalidad de Ovalle
Municipalidades	Municipalidad de Padre Las Casas
Municipalidades	Municipalidad de Panquehue
Municipalidades	Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda
Municipalidades	Municipalidad de Peñaflor
Municipalidades	Municipalidad de Portezuelo

Municipalidades	Municipalidad de Providencia
Municipalidades	Municipalidad de Pudahuel
Municipalidades	Municipalidad de Puente Alto
Municipalidades	Municipalidad de Puerto Montt
Municipalidades	Municipalidad de Puerto Natales
Municipalidades	Municipalidad de Purén \ Depto. De Salud
Municipalidades	Municipalidad de Río Hurtado
Municipalidades	Municipalidad de Río Ibáñez
Municipalidades	Municipalidad de San Antonio
Municipalidades	Municipalidad de San Carlos
Municipalidades	Municipalidad de San José de Maipo
Municipalidades	Municipalidad de San Pedro de la Paz
Municipalidades	Municipalidad de San Ramón
Municipalidades	Municipalidad de Santiago
Municipalidades	Municipalidad de Talcahuano
Municipalidades	Municipalidad de Temuco
Municipalidades	Municipalidad de Tirúa
Municipalidades	Municipalidad de Traiguén
Municipalidades	Municipalidad de Tucapel
Municipalidades	Municipalidad de Vitacura
Municipalidades	Segundo Tribunal Ambiental
Municipalidades	Servicio Bienestar Personal I. Municipalidad de Los Muermos
Obras Públicas	Dirección de Aeropuertos - Moptt
Obras Públicas	Dirección de Arquitectura - MOP
Obras Públicas	Dirección de Contabilidad y Finanzas MOP
Obras Públicas	Dirección de Fiscalía - Moptt
Obras Públicas	Dirección de Obras Hidráulicas - Moptt
Obras Públicas	Dirección de Obras Portuarias - Moptt
Obras Públicas	Dirección de Planeamiento - Moptt
Obras Públicas	Dirección General de Aguas - MOP
Obras Públicas	Dirección General de Obras Publicas - MOP
Obras Públicas	Instituto Nacional de Hidráulicas - INH
Obras Públicas	Ministerio de Obras Públicas Dirección Gral. de OO.PP.
Obras Públicas	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Obras Públicas	MOP - Dirección de Vialidad
Obras Públicas	MOP Dirección General de Concesiones
Obras Públicas	Servicio Regional de la Vivienda y Urbanización Arica y Parinacota
Obras Públicas	Serviu I Región
Obras Públicas	Serviu II Región
Obras Públicas	Serviu IV Región
Obras Públicas	Serviu IX Región
Obras Públicas	Serviu Metropolitano
Obras Públicas	Serviu Región de Atacama
Obras Públicas	Serviu Región de Los Ríos
Obras Públicas	Serviu Región del Biobío

Obras Públicas	Serviu V Región
Obras Públicas	Serviu VI Región
Obras Públicas	Serviu VII Región
Obras Públicas	Serviu X Región
Obras Públicas	Serviu XI Región
Obras Públicas	Serviu XII Región y Antártica Chilena
Obras Públicas	Subsecretaría de Telecomunicaciones
Otros	Artesanías Chile
Otros	Banco del Estado de Chile
Otros	Centro de Formación Técnica de la Región de Coquimbo
Otros	Centro de Formación Técnica de la Región de La Araucanía
Otros	Centro de Formación Técnica de la Región de Tarapacá
Otros	Centro de Formación Técnica de la Región del Maule
Otros	Centro de Formación Técnica Estatal de la Región de Los Lagos
Otros	Centro de Formación Técnica Estatal de la Región de Los Ríos
Otros	Centro de Formación Técnica Estatal de la Región de Valparaíso
Otros	Centro de Referencia de Salud Hospital Provincia Cordillera
Otros	Centro Metropolitano de Atención Prehospitalaria
Otros	Consejo Nacional de Televisión
Otros	Corporación Municipal de Valparaíso para el Desarrollo Social
Otros	Corporación Municipal Gabriel González Videla
Otros	Cuerpo de Bomberos Metropolitano Sur
Otros	Defensoría Derechos de la Niñez
Otros	Dirección de Educación Pública
Otros	Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas- Emaza
Otros	Empresa Nacional de Minería
Otros	Empresa Portuaria Antofagasta
Otros	Empresa Portuaria Iquique
Otros	Fundación Chile
Otros	Fundación de las Familias
Otros	Fundación de Orquestas Juveniles
Otros	Fundación Integra
Otros	Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza
Otros	Fundación Prodemu
Otros	Fundación Tiempos Nuevos
Otros	Fundación Todo Chilenter
Otros	Gobernación Provincial de Diguillín
Otros	Gobernación Provincial de Punilla
Otros	Gobierno Regional de Ñuble
Otros	Hermanas Misioneras Franciscanas de Purulón
Otros	Intendencia Región de Ñuble
Otros	Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile
Otros	Metro S. A.
Otros	Primer Tribunal Ambiental con Asiento en Antofagasta
Otros	Servicio Local de Educación Pública de Barrancas

Otros	Servicio Local de Educación Pública de Costa Araucanía
Otros	Servicio Local de Educación Pública de Huasco
Otros	Servicio Local de Educación Pública Puerto Cordillera
Otros	Subsecretaría del Patrimonio Cultural
Otros	Tribunal de Defensa de la Libre Competencia
Salud	Central de Abastecimiento S.N.S.S. - Cenabast
Salud	Centro Asistencial Norte de Antofagasta
Salud	Centro de Referencia de Salud de Maipú
Salud	Centro de Salud Dr. Víctor M. Fernández
Salud	Centro Referencia Salud Doctor Salvador Allende G.
Salud	Cesfam Dr. Alejandro Gutiérrez
Salud	Cesfam Lirquén
Salud	Complejo Asistencial Dr. Sótero del Río
Salud	Complejo Asistencial Dr. Víctor Ríos Ruiz
Salud	Consultorio General Urbano Víctor Domingo Silva
Salud	Consultorio Gral. Urbano Violeta Parra
Salud	Consultorio Miraflores
Salud	CRS de Peñalolén Cordillera Oriente
Salud	Dirección Atención Primaria, Serv. Salud M. Central
Salud	Fondo Nacional de Salud - Fonasa
Salud	Hospital Curacautín
Salud	Hospital Lonquimay
Salud	Hospital Andacollo
Salud	Hospital Angol
Salud	Hospital Arauco
Salud	Hospital Barros Luco Trudeau
Salud	Hospital Base Osorno
Salud	Hospital Carahue
Salud	Hospital Carlos Cisternas de Calama
Salud	Hospital Carlos Van Buren
Salud	Hospital Cauquenes
Salud	Hospital Clínico Metropolitano el Carmen Doctor Luis Valentín Ferrada
Salud	Hospital Clínico Metropolitano la Florida Dra. Eloísa Díaz Insunza
Salud	Hospital Clínico San Borja Arriarán
Salud	Hospital Cochrane
Salud	Hospital Coinco
Salud	Hospital Collipulli
Salud	Hospital Combarbalá
Salud	Hospital Contulmo
Salud	Hospital Coquimbo
Salud	Hospital Coyhaique
Salud	Hospital Curanilahue
Salud	Hospital Curicó
Salud	Hospital de Bulnes
Salud	Hospital de Chanco

Salud	Hospital de Chañaral
Salud	Hospital de Chimbarongo
Salud	Hospital de Constitución
Salud	Hospital de Copiapó
Salud	Hospital de Corral
Salud	Hospital de Cunco
Salud	Hospital de Curacaví
Salud	Hospital de Curepto
Salud	Hospital de Enfermedades Infecciosas Lucio Córdova
Salud	Hospital de Huasco
Salud	Hospital de Illapel
Salud	Hospital de La Unión
Salud	Hospital de Lanco
Salud	Hospital de Litueche
Salud	Hospital de Lolol
Salud	Hospital de Loncoche
Salud	Hospital de Los Lagos
Salud	Hospital de Marchigüe
Salud	Hospital de Mejillones
Salud	Hospital de Melipilla
Salud	Hospital de Misión San Juan de la Costa
Salud	Hospital de Molina
Salud	Hospital de Mulchén
Salud	Hospital de Nancagua
Salud	Hospital de Niños Roberto del Río
Salud	Hospital de Paillaco
Salud	Hospital de Peñaflores
Salud	Hospital de Peumo
Salud	Hospital de Puerto Montt
Salud	Hospital de Puerto Octay
Salud	Hospital de Purén
Salud	Hospital de Purránque
Salud	Hospital de Quirihue
Salud	Hospital de Rengo
Salud	Hospital de Salamanca
Salud	Hospital de San Fernando
Salud	Hospital de San Vicente de Tagua Tagua
Salud	Hospital de Santa Cruz
Salud	Hospital de Talagante
Salud	Hospital de Taltal
Salud	Hospital de Tomé
Salud	Hospital de Urgencia Asistencia Pública
Salud	Hospital del Perpetuo Socorro de Quilacahuín
Salud	Hospital del Salvador
Salud	Hospital Diego de Almagro

Salud	Hospital Doctor Leopoldo Ortega Rodríguez
Salud	Hospital Doctor Hernán Henríquez Aravena
Salud	Hospital Doctor Luis Calvo Mackenna
Salud	Hospital Dr. Víctor Hugo Möll de Cabillo
Salud	Hospital Dr. Abraham Godoy Peña
Salud	Hospital Dr. Augusto Essmann Burgos
Salud	Hospital Dr. Exequiel González Cortés
Salud	Hospital Dr. Félix Bulnes Cerda
Salud	Hospital Dr. Guillermo Grant Benavente
Salud	Hospital Dr. Gustavo Fricke
Salud	Hospital Dr. Lautaro Navarro Avaria
Salud	Hospital Dr. Marcos Chamorro Iglesias
Salud	Hospital Dr. Mario Sánchez Vergara de La Calera
Salud	Hospital el Carmen
Salud	Hospital El Pino
Salud	Hospital Florida
Salud	Hospital Galvarino
Salud	Hospital Geriátrico Paz de la Tarde
Salud	Hospital Gorbea
Salud	Hospital Herminda Martin
Salud	Hospital Hualañé
Salud	Hospital Huepil
Salud	Hospital Intercultural Kallvu Llanka
Salud	Hospital La Ligua
Salud	Hospital La Serena
Salud	Hospital Laja
Salud	Hospital Las Higueras
Salud	Hospital Lebu
Salud	Hospital Licantén
Salud	Hospital Linares
Salud	Hospital Los Vilos
Salud	Hospital Lota
Salud	Hospital Metropolitano de Santiago
Salud	Hospital Nacimiento
Salud	Hospital Nueva Imperial
Salud	Hospital Ovalle
Salud	Hospital Padre Alberto Hurtado
Salud	Hospital Parral
Salud	Hospital Pedro Morales C.
Salud	Hospital Penco – Lirquén
Salud	Hospital Peñablanca
Salud	Hospital Petorca
Salud	Hospital Pichidegua
Salud	Hospital Pichilemu
Salud	Hospital Pitrufquén

Salud	Hospital Provincial del Huasco Monseñor Fernando Ariztía Ruiz
Salud	Hospital Psiquiátrico El Peral
Salud	Hospital Puerto Aysén
Salud	Hospital Puerto Cisnes
Salud	Hospital Puerto Saavedra
Salud	Hospital Quilpué
Salud	Hospital Quintero
Salud	Hospital Regional de Antofagasta
Salud	Hospital Regional Rancagua - HRR
Salud	Hospital Río Bueno
Salud	Hospital Río Negro
Salud	Hospital San Carlos
Salud	Hospital San Javier
Salud	Hospital San José
Salud	Hospital San José de Coronel
Salud	Hospital San Juan de Dios
Salud	Hospital San Juan de Dios de Los Andes
Salud	Hospital San Luis de Buín
Salud	Hospital San Martín de Quillota
Salud	Hospital Sanatorio San José de Maipo
Salud	Hospital Santa Bárbara
Salud	Hospital Santa Elisa
Salud	Hospital Santa Filomena de Graneros
Salud	Hospital Santa Juana
Salud	Hospital Santiago Oriente Dr. Luis Tisné Brousse
Salud	Hospital Santo Tomás de Limache
Salud	Hospital Talca
Salud	Hospital Teno
Salud	Hospital Til-Til
Salud	Hospital Tocopilla
Salud	Hospital Toltén
Salud	Hospital Traiguén
Salud	Hospital Traumatológico de Concepción
Salud	Hospital Valdivia
Salud	Hospital Victoria
Salud	Hospital Vicuña
Salud	Hospital Vilcún
Salud	Hospital Villarrica
Salud	Hospital Yumbel
Salud	Instituto de Neurocirugía
Salud	Instituto de Salud Pública de Chile
Salud	Instituto Nacional de Rehabilitación Pedro Aguirre C.
Salud	Instituto Nacional de Geriátrica
Salud	Instituto Nacional del Cáncer
Salud	Instituto Nacional del Tórax

Salud	Instituto Psiquiátrico Dr. José Horwitz Barak
Salud	Instituto Traumatológico
Salud	Servicio de Bienestar Cenabast
Salud	Servicio de Salud Concepción
Salud	Servicio de Salud Antofagasta
Salud	Servicio de Salud Araucanía Norte
Salud	Servicio de Salud Araucanía Sur
Salud	Servicio de Salud Arauco
Salud	Servicio de Salud Arica
Salud	Servicio de Salud Atacama
Salud	Servicio de Salud Aysén
Salud	Servicio de Salud Biobío
Salud	Servicio de Salud Chiloé
Salud	Servicio de Salud Coquimbo
Salud	Servicio de Salud del Maule
Salud	Servicio de Salud del Reloncaví
Salud	Servicio de Salud Iquique
Salud	Servicio de Salud Magallanes
Salud	Servicio de Salud Metropolitano Central
Salud	Servicio de Salud Metropolitano Norte
Salud	Servicio de Salud Metropolitano Occidente
Salud	Servicio de Salud Metropolitano Oriente
Salud	Servicio de Salud Metropolitano Sur
Salud	Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente
Salud	Servicio de Salud Ñuble
Salud	Servicio de Salud Ñuble - Hospital de Coelemu
Salud	Servicio de Salud O'Higgins
Salud	Servicio de Salud Osorno
Salud	Servicio de Salud Talcahuano
Salud	Servicio de Salud Valdivia
Salud	Servicio de Salud Valparaíso San Antonio
Salud	Servicio de Salud Viña del Mar - Quillota
Salud	Servicio de Salud Aconcagua
Salud	Subsecretaría de Salud Pública
Salud	Superintendencia de Salud

Anexo 3: Organismos públicos sin índice de transparencia

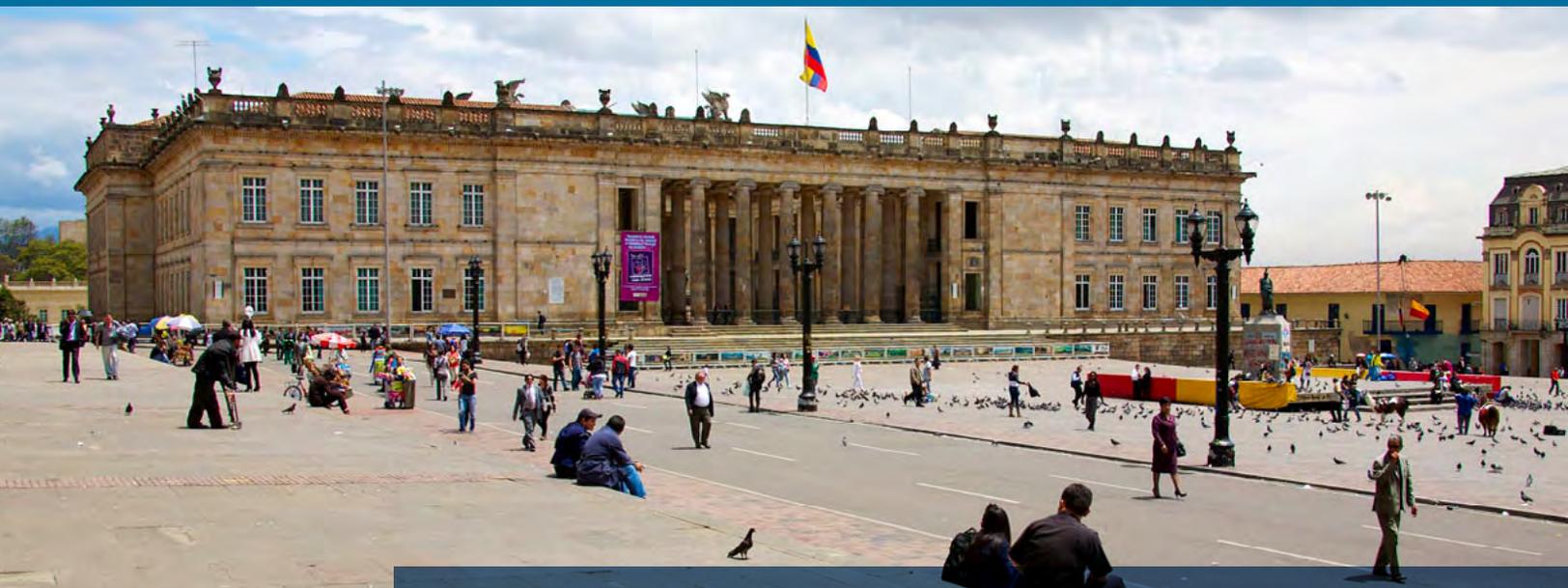
Sector	Organismo Público
Gob. central, universidades	Agencia Nacional de Inteligencia
Gob. central, universidades	Centro de Información de Recursos Naturales
Legislativo y Judicial	Ministerio Público
Municipalidades	Corporación Municipal de Educación de Talagante
Municipalidades	Corporación Municipal de Educación, Salud y Atención al Menor de Quilpué
Municipalidades	Corporación Municipal de La Florida
Municipalidades	Corporación Municipal de Panguipulli
Municipalidades	Corporación Municipal de Peñalolén para el Desarrollo Social
Municipalidades	Servicio Bienestar Personal I. Municipalidad de Los Muermos
Otros	Artesanías Chile
Otros	Banco del Estado de Chile
Otros	Centro de Formación Técnica Estatal de la Región de Los Ríos
Otros	Centro de Formación Técnica Estatal de la Región de Valparaíso
Otros	Corporación Municipal Gabriel González Videla
Otros	Cuerpo de Bomberos Metropolitano Sur
Otros	Defensoría Derechos de La Niñez
Otros	Empresa Nacional de Minería
Otros	Fundación Chile
Otros	Fundación Integra
Otros	Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza
Otros	Fundación Tiempos Nuevos
Otros	Fundación Todo Chilenter
Otros	Gobernación Provincial de Diguillín
Otros	Gobernación Provincial de Punilla
Otros	Intendencia Región de Ñuble
Otros	Servicio Local de Educación Pública de Huasco
Otros	Tribunal de Defensa de la Libre Competencia



ÍNDICE DE RIESGO DE CORRUPCIÓN

EN EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS COLOMBIANO

A PARTIR DE UNA METODOLOGÍA DESARROLLADA POR IMCO



María Margarita Zuleta, Santiago Ospina y Carlos Andrés Caro

Introducción

El sistema de compra pública es una estructura organizada creada por los Estados para satisfacer sus necesidades de operación y funcionamiento, implementar las políticas públicas y poner a disposición de las personas bienes, obras y servicios con cargo a fondos públicos.

El sistema de compra pública se utiliza para: comprar servicios de internet y computadores para el funcionamiento de la administración de impuestos, adquirir la prestación de servicios de consultoría para reformar una entidad estatal o los servicios de atención en salud para los miembros de la fuerza pública, otorgar a un agente privado una concesión de infraestructura vial para una gran carretera o para construir una placa huella para el camino entre dos asentamientos rurales. Al sistema de compra pública se le llama también sistema de contratación, sistema de abastecimiento y con el anglicismo *procurement*.

La función de compra conlleva un riesgo importante de corrupción tanto en organizaciones privadas como públicas. En el sector privado, quienes tienen la función de compra rinden cuentas ante sus superiores y ante los accionistas, mientras que el comprador público rinde cuentas ante sus superiores y ante la Nación, pues ejecuta recursos de los contribuyentes.

La corrupción en el sistema de compra pública retrasa o impide la implementación de políticas públicas, y afecta la competitividad y el ambiente de negocios, pues la compra pública, por su valor y por su alcance en el territorio, es un dinamizador de la industria de bienes y servicios.

La corrupción en el sistema de compra pública es grave, pero no es la única actividad del Estado en la cual se corren riesgos de corrupción, sino que también hay lugar a extracción de rentas, por ejemplo, en las operaciones aduaneras y en trámites de im-

puestos; al otorgamiento de derechos sobre la tierra y el subsuelo; en el proceso de obtención de licencias y permisos ambientales, de construcción o de cualquier tipo; en las especificaciones técnicas de bienes y servicios requeridos por el Estado; en la regulación; en las investigaciones y decisiones judiciales, y en el manejo del empleo público⁴⁰.

A partir de 2017, Fedesarrollo ha promovido estudios sobre corrupción, sus manifestaciones y efectos, y ha efectuado recomendaciones de política pública (Newman y Ángel, 2017; Villar y Álvarez, 2018). Este trabajo se suma a este esfuerzo y a la necesidad de reaccionar propositivamente a los escándalos de corrupción.

A partir de la revisión de las bases de datos del sistema de compra pública mexicano, el IMCO estableció tres dimensiones de riesgo en el sistema de compra: falta de competencia, falta de transparencia y violaciones o anomalías en los procesos de compra pública. Posteriormente, le dio una puntuación a cada una de las entidades estatales cuya contratación revisó y a cada tipo de contratación: servicios, arrendamiento, adquisiciones, obra pública, servicios relacionados con la obra pública.

El objetivo de este trabajo es utilizar la metodología de IMCO para medir el riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano a partir de los datos registrados en el Secop entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2018, por 7.379 entidades estatales.

El Secop tiene registros de los procesos de contratación en el nivel nacional y subnacional, lo cual permite aplicar la metodología del IMCO para establecer el riesgo de corrupción en el sistema de compra pública en entidades estatales que son la unidad de compra pública.

40. Palabras de María Margarita Zuleta en la ceremonia de graduación de la Universidad Central de Colombia, 28 de febrero de 2017.

En este trabajo se presenta el cálculo de 32 indicadores de los 43 definidos en la metodología del IMCO, pues algunos no son conducentes por las diferencias en la normativa aplicable y para otros no hay información disponible, como se explica en detalle más adelante. Modificamos el nombre de algunos indicadores para reflejar la normativa y la práctica colombiana.

La metodología del IMCO está basada en datos relevantes como el valor, los métodos de selección de contratistas, el número de ofertas recibidas, las modificaciones y las respuestas a observaciones.

Sin embargo, no captura otros elementos, como el uso consistente de guías y manuales, la opinión del mercado sobre el sistema, ni tampoco decisiones que toman los agentes del sistema de compra pública que pueden dar lugar a actos de corrupción y que por su naturaleza no son objeto de registro, por ejemplo, la decisión de usar requisitos habilitantes que benefician a un actor en particular, trato desigual en la disponibilidad de información beneficiando a un actor en particular o establecer los criterios de evaluación con miras a favorecer un actor.

Información del sistema de compra pública en Colombia

El sistema de compra pública en Colombia

El Congreso de la República tiene la facultad de establecer la legislación aplicable al sistema de compra pública a través de leyes. El presidente tiene la facultad reglamentaria y Colombia Compra Eficiente tiene el deber de ofrecer herramientas dirigidas al mercado, los potenciales proponentes, los contratistas y las entidades estatales para facilitar la compra pública, homogeneizar las actuaciones de las entidades estatales en el sistema de compra pública y recoger las mejores prácticas.

Las entidades estatales que tienen personería jurídica son entidades compradoras y agentes del sistema de compra pública.

Los principios del sistema de compra pública no están establecidos como lineamientos generales para la gestión del sistema. La ley establece los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de planeación y de selección objetiva. Colombia Compra Eficiente, como rector del sistema de compra pública en el país, definió los objetivos del sistema en el marco de los principios establecidos en la ley con el propósito de guiar la aplicación de estos principios y orientarlos a obtener valor por dinero: (a) economía, (b) eficiencia, (c) eficacia, (d) manejo del riesgo, (e) rendición de cuentas, (f) competencia, (g) información y transparencia, y (h) sostenibilidad (Colombia Compra Eficiente, 2013).

Las etapas de los procesos de compra son planeación, selección, contratación, ejecución y terminación. El marco legal colombiano establece varios métodos de adquisición o de selección de contratistas. Las modalidades de contratación competitivas son la licitación pública, el concurso de méritos, la selección abreviada y la mínima cuantía. La contratación directa no es competitiva y debe ser excepcional.

La normativa colombiana establece las causales de contratación directa, las cuales incluyen situaciones que en otras jurisdicciones no son contratación directa, lo cual afecta el análisis de los datos de este método de compra. El Banco Mundial, Colombia Compra Eficiente y Fedesarrollo han llamado la atención sobre la necesidad de revisar la norma aplicable a la contratación directa para que haga referencia a este tipo de contratación de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, para poder dimensionar el problema del abuso de la contratación directa (Banco Mundial, 2014).

En Colombia, algunas entidades estatales están eximidas del Estatuto General de Contratación y utilizan lo que comúnmente se llama régimen especial.

En principio, el régimen especial fue creado para las entidades que tienen el carácter de públicas porque ejecutan recursos públicos, pero que compiten en el mercado.

Estas entidades están obligadas a respetar los principios del sistema de compra pública, pero pueden aplicar el derecho privado y establecer manuales de contratación, los cuales deben contener (i) la descripción detallada de los procedimientos para seleccionar a los contratistas; (ii) los plazos de las etapas de estos procedimientos; (iii) los criterios de evaluación de las ofertas y desempate; (iv) el contenido mínimo de las ofertas; (v) los procedimientos para aplicar las restricciones contenidas en la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías, respecto de la contratación directa y de los convenios interadministrativos con municipios y departamentos para la ejecución de recursos; y (vi) todos los demás aspectos que garanticen el cumplimiento de los objetivos del sistema de compra pública (Colombia Compra Eficiente, 2014).

El régimen especial debe establecer métodos de se-

lección más y menos competitivos. Las entidades sujetas al régimen especial están obligadas a publicar su actividad contractual en el Secop (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Además de las empresas industriales y comerciales del Estado que compiten en el mercado, hay otras entidades estatales que la ley exige de cumplir el estatuto general de contratación y contratan de acuerdo con las normas comerciales; es decir, a sus procesos de compra les aplica el régimen especial. También llamamos régimen especial a los procesos y procedimientos aplicables a las compras y contratos celebrados con cargo a recursos de crédito de los organismos multilaterales.

Información disponible del sistema de compra pública

La información del sistema de compra pública colombiano está registrada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop). Colombia tiene una larga tradición de publicar sus contratos. La legislación colombiana establecía entre los requisitos de validez de los contratos su publicación en el Diario Oficial por cuenta del contratista⁴¹, así como la publicación de las adiciones y modificaciones a los contratos⁴².

En el marco de la Constitución Política de 1991 esta tradición continúa. La Ley 80 de 1993 estableció en el párrafo tercero del artículo 41 el requisito de publicar los contratos estatales como una aplicación del principio de publicidad y transparencia de la contratación pública. El artículo 59 de la Ley 190 de 1995 (Estatuto Anticorrupción) creó el Diario Único de Contratación como apéndice del Diario Oficial.

El Diario Único de Contratación es el origen de la estructuración de datos del sistema de compra pública, pues el Decreto 1.477 de 1995 estableció el extracto de los contratos objeto de publicación así: (a) contratante (nombre o razón social e identificación); (b) contratista (nombre o razón social e identificación); (c) clase de contrato; (d) objeto del contrato; (e) obligaciones del contratista directamente relacionadas con el cumplimiento del objeto; (f) valor, incluyendo valores unitarios, si los hay; (g) plazo o plazos para el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con

el objeto; (h) número del contrato y su fecha de celebración; (i) nombre e identificación del interventor cuando existía; y (j) indicación de si el valor del contrato celebrado supera al 50% de la menor cuantía de la entidad contratante.

En 2003 el gobierno nacional promovió una plataforma en línea para publicar los contratos de las entidades estatales, llamada Portal Único de Contratación. Luego, la Ley 1.150 de 2007 creó el Secop y estableció la obligación de publicar los documentos que recogen la actividad contractual ejecutada con cargo a recursos públicos en este sistema electrónico. Actualmente, el Secop es el punto único de ingreso de información y de generación de reportes del sistema de compra pública para las entidades estatales y la ciudadanía⁴³.

El sistema de compra pública en Colombia cuenta con una gran cantidad de datos que permiten hacer análisis agregados. Hay errores en la calidad de los microdatos, que pueden ser identificados y corregidos por el usuario de los datos. A pesar de haber mecanismos de control de los datos a través del sistema de control interno de las entidades estatales y de la Procuraduría General de la Nación, que es la garante de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, no se dispone de iniciativas para mejorar la calidad de los datos desde su registro.

El SECOP está compuesto por tres plataformas: Secop I, Secop II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano. El Secop I es una plataforma para publicar la actividad contractual de todas las entidades estatales. El Secop II es una plataforma transaccional, es decir, permite hacer transacciones en línea como presentar ofertas, solicitar aclaraciones, presentar facturas o cuentas de cobro, entre otras. La Tienda Virtual del Estado Colombiano tiene los registros de las transacciones derivadas de los mecanismos de agregación de demanda, las cuales son llamadas órdenes de compra y corresponden a la adquisición de bienes y servicios en el marco de los acuerdos marco o instrumentos de agregación de demanda. Hay entidades estatales que usan las tres plataformas, otras que usan Secop II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano, otras que usan Secop I y la Tienda Virtual, y otras que solamente usan el Secop I.

41. Artículos 17 y 40 del Decreto 150 de 1976, y artículos 25 y 52 del Decreto 222 de 1983.

42. Artículo 45 del Decreto 150 de 1976 y artículo 58 del Decreto 222 de 1983.

43. Literal (b) del artículo 3 de la Ley 1.150 de 2007.

El Estado debe hacer un esfuerzo para que todo el sistema de compra pública esté registrado en plataformas transaccionales como la Tienda Virtual del Estado Colombiano y el Secop II. Por eso, es necesario avanzar en la agenda de mantenimiento y actualización constante de las plataformas y en los identifica-

dores únicos o llaves de datos entre las tres plataformas.

En la Tabla 26 se muestran los registros de cada una de las plataformas del Secop entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2018⁴⁴.

Tabla 26: Estadísticas descriptivas de los indicadores asociados a la subcategoría de información perteneciente a la categoría anomalías

Plataforma	2014	2015	2016	2017	2018
Secop I					
Número de registros	664.475	770.756	912.448	984.087	133.736
Valor de los contratos (COP)	\$ 79,31	\$ 105,37	\$ 71,87	\$ 75,37	\$ 15,01
Valor de los contratos (USD)	\$ 28,13	\$ 37,38	\$ 25,49	\$ 26,74	\$ 5,32
Secop II					
Número de registros	-	99	1.011	7.160	14.414
Valor de los contratos	-	\$ 0,03	\$ 0,66	\$ 7,34	\$ 4,69
Valor de los contratos (USD)	-	\$ 0,10	\$ 0,23	\$ 2,60	\$ 1,66
TVEC					
Número de registros	1.129	4.819	7.149	10.799	4.959
Valor de los contratos	\$ 0,48	\$ 1,26	\$ 1,49	\$ 2,43	\$ 1,15
Valor de los contratos (USD)	\$ 0,17	\$ 0,45	\$ 0,53	\$ 0,86	\$ 0,40

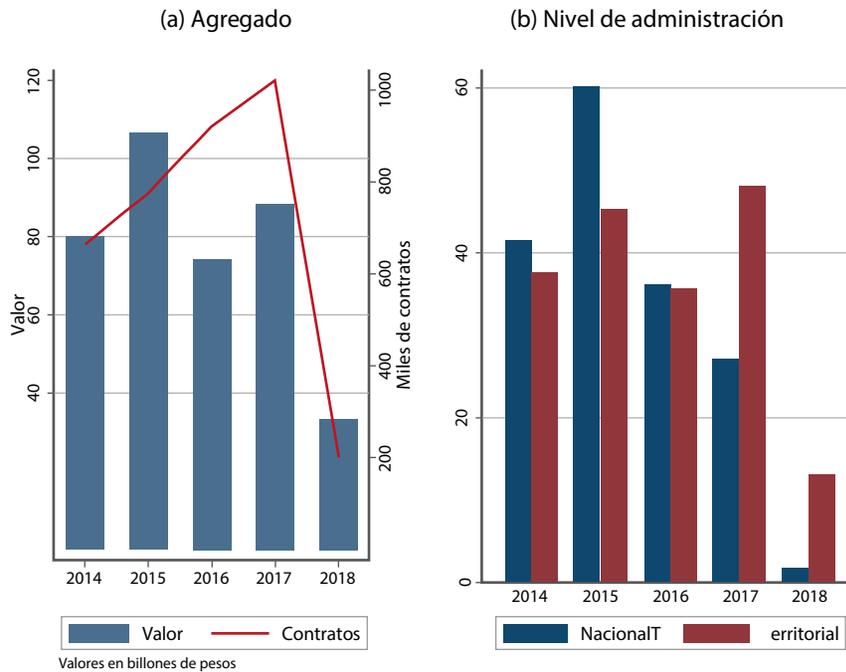
Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.
Cifras en billones de pesos y miles de millones de dólares.

En el Gráfico 25 se ilustra la evolución del valor contratado y de los registros hechos en el Secop en el período de análisis. El panel (a) muestra una disminución en el valor de los contratos entre 2015 y 2016. Esta disminución obedece al registro de los contratos de concesión de las Asociaciones Público Privadas

(APP) de la cuarta generación de concesiones que fueron suscritos en 2015 y que suman cerca de 16 billones de pesos, los cuales son ejecutados con cargo al presupuesto de 2015 y de vigencias presupuestales de años subsiguientes.

44. Los valores de la Tabla 26, expresados en dólares de Estados Unidos, fueron calculados con una tasa de cambio de COP 2.819,02 por dólar, que es la tasa de cambio promedio entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2018.

Gráfico 25: Valor total y registros totales por año en el Secop



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

La influencia del ciclo electoral en el comportamiento de la actividad contractual se puede ver en el panel (b). El primer año de los gobiernos tiene generalmente una baja ejecución presupuestal, particularmente en el presupuesto de inversión, y una baja actividad contractual, pues los nuevos equipos están organizando sus planes y programas. Evidencia de lo anterior es la comparación entre los registros de 2015 y 2016 en el nivel territorial o subnacional, teniendo en cuenta que 2016 fue el primer año de los gobiernos locales. La muestra impide ver el cambio en el nivel nacional, pues 2014 fue un año electoral, pero hubo reelección presidencial y, en consecuencia, los ajustes internos en el gobierno fueron menores.

El Secop tiene campos donde registrar la modalidad de selección: licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada, mínima cuantía y contratación directa. Existe un campo especial para las APP y las subastas, que son mecanismos de contratación con selección competitiva. El método de selección para las APP es la licitación pública y las subastas son clasificadas en Colombia como un mecanismo para es-

tablecer el precio en la modalidad de selección abreviada.

Las tres modalidades de selección de contratistas con mayor participación en el sistema de compra pública colombiano son el régimen especial, la contratación directa y la licitación pública (panel (a) del Gráfico 26). El valor contratado en los procesos competitivos (licitación pública, selección abreviada, APP, subasta, mínima cuantía y concurso de méritos) es mayor al valor contratado por contratación directa. Sin embargo, la regla general es la competencia, es decir, seleccionar el proveedor o contratista a través de un método competitivo. De esta manera, la contratación directa es una excepción para casos puntuales, por lo cual el uso frecuente de esta modalidad directa genera preocupaciones.

El régimen especial es la modalidad de selección más usada en Colombia en el periodo de estudio, lo que es comprensible por el presupuesto de compras y adquisiciones de entidades como Ecopetrol. Sin embargo, algunas entidades públicas tienen régimen espe-

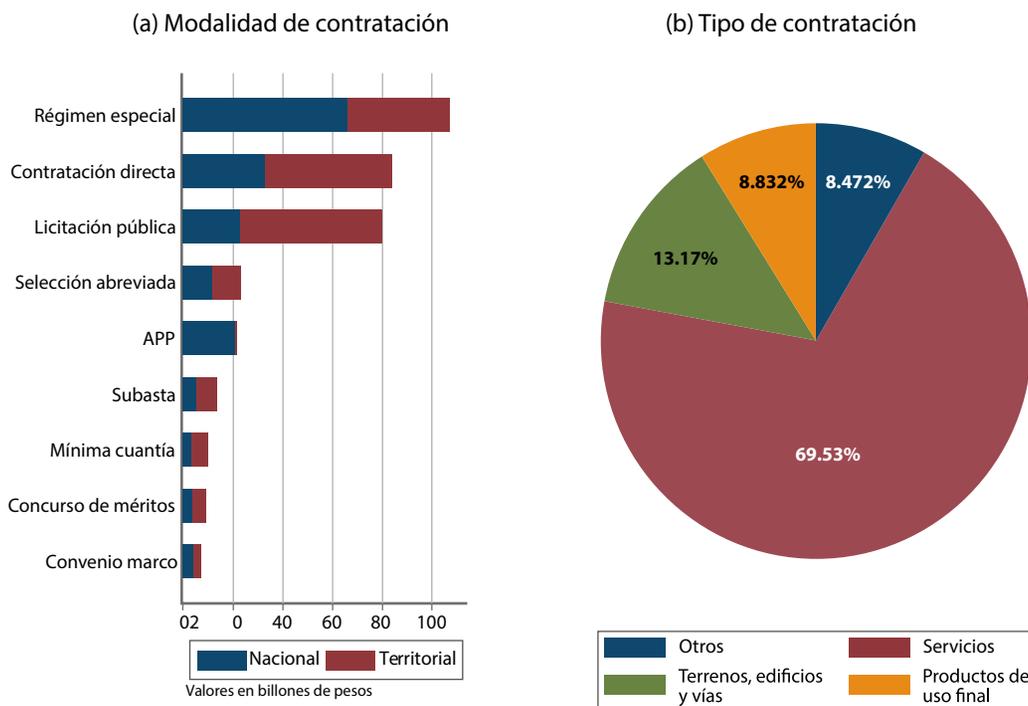
cial a pesar de no estar en situación de competencia en el mercado, como la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade).

Las entidades estatales que usan régimen especial están obligadas a tener manuales de contratación, en los cuales deben establecer los mecanismos de selección de proveedores y contratistas. Definir qué tan competitivos son los procesos de selección de estas entidades es una tarea compleja para la que se requiere analizar cada uno de los manuales y luego

cada procedimiento de contratación. Por esta razón, se toma como sustituto el tiempo que la entidad estatal de régimen especial le da al mercado para conocer su demanda de bienes, obras y servicios, lapso en el cual los agentes del mercado deciden si participan en el proceso de selección y presentan su oferta.

En consecuencia, se identifican los contratos de régimen especial en los cuales el proceso de selección dura menos de cinco días y los equiparamos a la contratación directa, como se explica en detalle más adelante.

Gráfico 26: Modalidad y tipo de contratación, 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El panel (b) del Gráfico 26 muestra que entre 2014 y 2018 la mayoría de los procesos de contratación de las entidades estatales corresponde a compra de servicios, incluyendo servicios de interventoría para las obras públicas y algunos otros contratos de obra pública clasificados como de servicios. El segundo grupo es la compra de terrenos, edificios y vías, en donde

están las obras públicas. El tercer grupo corresponde a la compra de productos de uso final.

A continuación se presentan las restricciones que impone el Secop para establecer los tipos de contratos o compras y el criterio utilizado, y más adelante el resultado del cálculo de los indicadores de acuerdo con la tipología utilizada.

Datos del sistema electrónico de compra pública utilizados para este ejercicio

La información del Secop está disponible en datos abiertos. Las bases de datos utilizadas para calcular los indicadores de riesgo de corrupción son los siguientes:

- Secop I: La base de Secop I incorpora los procesos de contratación realizados por las entidades estatales desde 2010. La muestra analizada recoge los procesos de compra registrados entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2018. El Secop I tiene información de la entidad estatal, la modalidad de selección del contratista, el tipo de compra y los datos del contratista.
- Secop II - Procesos: Entró en operación en 2015. La ventaja de la plataforma es que, además de ser transaccional, divide la información que genera de acuerdo con las etapas del proceso de compra.
- Secop II - Contratos: Contiene los procesos de contratación realizados en Secop II y que cuentan con información para la fase de contratación del proceso de compra. A pesar de que el número de procesos de compra registrados en Secop II es bajo, los datos de esta plataforma permiten calcular los indicadores de la primera dimensión: falta de competencia.
- Base de documentos: Es el principal conjunto de datos para calcular los indicadores de la segunda dimensión: falta de transparencia. En esta base están registrados los nombres de los documentos publicados por la entidad estatal para cada proceso de compra, lo que permite determinar en cuáles procesos las entidades estatales cumplen con publicar todas las actuaciones contractuales. Puesto que esta base de datos no está disponible al público, solicitamos a Colombia Compra Eficiente el acceso a estos datos.

- Base de proveedores con multas y sanciones: Este conjunto de datos permite determinar cuáles contratos son adjudicados por la entidad estatal a proveedores que han tenido multas o sanciones antes de la firma del contrato. Esta base está disponible, pues las entidades estatales deben registrar en el Secop la multa o sanción impuesta a los contratistas incumplidores.
- Plan Anual de Adquisiciones: Contiene la lista de los bienes, obras y servicios que las entidades estatales planean realizar en una vigencia. Esta base permite revisar el cumplimiento de la obligación de publicar el plan de adquisiciones.

En la Tabla 27 se muestra el proceso de depuración de la base de datos para conformar la muestra, por lo cual contiene el número inicial de registros, la categoría de los registros excluidos, el número de registros de la base final y el valor de los contratos de la base final⁴⁵.

El primer paso para depurar la base de datos es eliminar los convenios interadministrativos, que son celebrados entre entidades estatales para cumplir conjuntamente con tareas propias de su misión o para transferir recursos con un propósito determinado. En este tipo de convenios no hay una compra de bienes, obras o servicios, y, en consecuencia, no forman parte del sistema de compra pública.

Los convenios interadministrativos para ejecutar conjuntamente actividades propias de la misión de las entidades no comportan adquisición alguna. Los convenios para la transferencia de recursos comportan un proceso de compra cuando la entidad receptora ejecuta los recursos, de tal manera que, si se mantiene el registro de la transferencia y el de la contratación con cargo a los recursos transferidos, se toman dos registros de una misma transacción.

Si bien existe interés por estudiar los convenios interadministrativos desde la perspectiva de la corrupción política, este no es el propósito de este estudio.

45. Los valores de la Tabla 2, expresados en dólares de Estados Unidos, fueron calculados con una tasa de cambio de COP 2.819,02 por dólar.

Tabla 27: Depuración base de datos Secop

Descripción	2014	2015	2016	2017	2018
Muestra original	774.978	919.158	1.048.746	1.152.650	548.668
Convenios interadministrativos	13.490	20.191	24.044	24.764	1.730
Contratos de prestación de servicios	79.393	98.064	102.640	124.473	3.433
Empréstitos y fiducias	11.857	15.490	15.795	15.851	2.218
Registros donde años de firma y año de cargue no concuerdan	67.140	74.771	61.379	66.448	71.622
Muestra final	664.475	770.756	912.448	984.087	133.736
Valor de los contratos (billones de COP)	\$ 79,31	\$ 105,37	\$ 71,87	\$ 75,37	\$ 15,01
Valor de los contratos (miles de millones de USD)	\$ 28,31	\$ 37,38	\$ 25,49	\$ 26,74	\$ 5,32

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El segundo paso en la depuración es excluir los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con plazo superior a seis meses. Estos son contratos para que un individuo por su cuenta y riesgo preste servicios de forma exclusiva a una entidad estatal. Este tipo de contrato está registrado en el Secop, pero no se considera compra pública, sino una forma de empleo público.

Los contratos de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión son utilizados con gran frecuencia en Colombia para superar las restricciones del empleo público. La muestra excluye estos contratos, pues no corresponden a compra pública. Sin embargo, es necesario estudiarlos en otra oportunidad y en detalle, llamados en algunas jurisdicciones órdenes de servicios, pues en ocasiones se utilizan para pagar favores políticos y remunerar las clientelas.

El tercer grupo de contratos excluidos de la muestra son los contratos de crédito o empréstito que firman las entidades estatales con entidades financieras. Estos contratos no son compra pública.

En cuarto lugar, se revisaron los registros en los que la fecha de registro del proceso en el Secop es posterior a la fecha de firma del contrato, lo que demuestra que la entidad estatal no publicó oportunamente la información para que los agentes del mercado pudieran participar en el proceso de selección.

Es claro que estos registros, que fueron tenidos en cuenta en el año en el cual efectivamente se suscribió el contrato, son una muestra de restricción a la competencia.

Finalmente, se identificaron los registros de valores extraordinariamente altos y se compararon con el valor establecido en el texto del contrato para capturar errores en el valor final del contrato y así minimizar fallas en la muestra.

Una vez depuradas las bases de datos, los datos se organizaron de acuerdo con las variables de la Tabla 28 para calcular los indicadores de la metodología del IMCO.

Tabla 28: Variables utilizadas en el estudio

Variable	Definición
UID	Identificador único de proceso y contrato adjudicado
Entidad contratante	Nombre y NIT de la entidad pública
Nivel entidad	Territorial o nacional
Orden entidad	Desagregación regional de la entidad contratante
Tipo de proceso	Modalidad de selección asociada al proceso
Tipo de contrato	Categoría del objeto del contrato (obra, suministro, prestación de servicios, compraventa, otra)
Detalle del objeto a contratar	Descripción detallada del objeto por el cual se suscribe el contrato
Contratista	Nombre y NIT del contratista seleccionado
Fecha de cargue	Fecha en que los documentos del proceso fueron cargados en la plataforma
Fecha de firma	Fecha en que se firmó el contrato
Plazo de ejecución	Plazo en días de la ejecución de los recursos asociados al contrato
Valor del contrato	Valor por el cual se suscribe el contrato en COP
Adiciones	Valor y plazo adicionado al contrato

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Indicadores para medir el riesgo de corrupción

Metodología IMCO

La metodología del IMCO establece un índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública compuesto por 43 indicadores agrupados en tres dimensiones: 16 indicadores de competencia, 15 indicadores de transparencia, y 12 indicadores de violaciones a la ley o anomalías en los procedimientos de contratación. Los indicadores tienen el mismo peso en la construcción del índice de riesgo, al igual que cada una de las variables. El riesgo se calcula por unidad compradora (entidad estatal) y por tipo de contratación (obra pública, adquisiciones, servicios, arrendamientos y servicios relacionados con obra pública). Las diferencias en el tiempo del proceso, plazo y valor entre los tipos de contratación hacen necesaria esta clasificación por tipo de contratación.

El puntaje de cada unidad compradora está entre 0 y 100, donde 100 es el riesgo más alto de corrupción y 0 el riesgo más bajo. Para el efecto, el IMCO aplicó la función inversa a aquellos indicadores con relación positiva: $f(x) = 1/(1+x)$. Por ejemplo, si el indicador muestra mayor competencia, el IMCO transformó el resultado de la medición para que el puntaje del indicador sea inverso.

Para su estudio, IMCO definió el periodo comprendido entre 2012 y septiembre de 2017, y midió los indicadores para 1.537 unidades compradoras (IMCO, 2018).

Restricciones del sistema de compra pública de Colombia para aplicar la metodología IMCO.

Se examinaron los 43 indicadores definidos en la metodología IMCO agrupados en las tres dimensiones. Para cada indicador se explica si es conducente para el caso colombiano y si la disponibilidad de datos permite calcularlo. Los indicadores se calcularon para la ventana de tiempo entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2018.

1. Falta de competencia:

- a) Porcentaje de licitaciones e INV3⁴⁶ con un solo licitante: El Secop I no ofrece información estructurada para calcular este indicador para los procesos de selección competitivos, por lo cual la tarea de establecer este número demanda una gran cantidad de trabajo manual. El Secop II sí ofrece información estructurada para hacer el cálculo, pero la cantidad de datos es mucho menor que la del Secop I. Por ese motivo, se calculó el indicador para los procesos competitivos registrados en el Secop II, pero los resultados impiden hacer una generalización o establecer una tendencia porque la base de datos es muy reducida.
- b) Promedio de participantes por procedimiento: El comentario hecho en el indicador anterior es aplicable a este.
- c) Cambio en el promedio de participantes por procedimiento: Este indicador solamente se puede calcular con la información del Secop II para los procesos registrados entre 2017 y 2018, puesto que el número de procesos de 2015 y 2016 es muy escaso. De nuevo, es importante mencionar que el resultado del cálculo no ofrece información que permita hacer una generalización o establecer una tendencia.
- d) Número de empresas ganadoras diferentes por cada 100 contratos: Este indicador se calculó con la información disponible en Secop I y Secop II.
- e) Porcentaje de procedimientos que utilizaron adjudicación directa o INV3: Este indicador se calculó con los procesos de contratación directa y los procesos de régimen especial registrados en el Secop I y en el Secop II. El IMCO no realizó un cálculo independiente para la contratación directa y para las INV3, por lo cual en este caso también se calculó un solo indicador.
- f) Porcentaje del monto adjudicado por adjudicación directa o INV3: Este indicador se calculó con los procesos de contratación directa y los procesos de régimen especial registrados en Secop I y Secop II.
- g) IHH⁴⁷ por número de contratos: Este indicador se calculó con los datos registrados en Secop I y Secop II.
- h) IHH por monto: Este indicador se calculó con los datos registrados en Secop I y Secop II.
- i) ID⁴⁸ por número de contratos: Este indicador se calculó con los datos registrados en Secop I y Secop II.
- j) ID por monto: Este indicador se calculó con los datos registrados en Secop I y Secop II.
- k) Cambio en la tendencia del porcentaje de adjudicaciones directas: Este indicador se calculó con los datos registrados en Secop I y Secop II.
- l) Índice de participación: El Secop I no ofrece información estructurada para calcular este indicador para los procesos de selección competitivos, por lo cual la tarea de establecer este número demanda una gran cantidad de trabajo manual. El Secop II sí ofrece información estructurada para hacer el cálculo, pero la cantidad de datos es mucho menor que la del Secop I. Por eso, el indicador se calculó para los procesos competitivos registrados en el Secop II, pero los resultados impiden hacer una generalización o establecer una tendencia porque la base de datos es muy reducida.
- m) Número de participantes distintos por cada 100 procedimientos: Al igual que para el indicador anterior, solamente se utilizó el Secop II para el cálculo, por lo cual su resultado no es representativo.

46. Colombia no tiene un mecanismo equivalente a la invitación a tres oferentes.

47. Índice Herfindahl-Hirschman, que es una medida de concentración.

48. Índice de dominancia, que mide la concentración económica del mercado a partir del IHH.

- n) Índice de concentración de las 4 empresas con más procedimientos ganados: Este indicador se calculó con los datos registrados en Secop I y Secop II.
- o) Índice de concentración de las 4 empresas con más monto adjudicado: Este indicador se calculó con los datos registrados en Secop I y Secop II.
- p) Promedio del importe por contrato adjudicado: Este indicador muestra el valor promedio de los contratos adjudicados por una unidad compradora. El valor de los contratos está asociado con el presupuesto asignado a cada entidad estatal y al tipo de contratos que ejecuta de acuerdo con sus funciones. Por ese motivo, la dispersión del valor de los contratos es alta. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) está encargada de las Asociaciones Público Privadas en infraestructura de transporte, que tienen valores muy altos, por lo cual el promedio del valor de los contratos de esta entidad es muy elevado también, lo cual no implica que haya poca competencia en los procesos de selección. En consecuencia, no se calculó este indicador porque no conduce a medir el nivel de competencia del sistema de compra en una entidad particular.

2. Falta de transparencia:

- a) Datos faltantes en la base de datos de Compranet (procedimientos de contratación): El SECOP recoge muchos identificadores de cada proceso de contratación, por lo cual se estableció que faltan datos para calcular el indicador cuando no se identifica al proveedor o contratista, o cuando hay errores en el registro del valor del contrato. Se identificaron o supusieron errores en el valor del contrato cuando el valor registrado del contrato era menor a cien pesos. Este indicador se calculó con los datos registrados en el Secop I y en el Secop II, pues la Tienda Virtual del Estado Colombiano registra por defecto está información.
- b) Diferencia entre el porcentaje de contratos publicados en 2016 y los publicados en 2012-2013:

La mejoría en el cumplimiento de la obligación legal de publicar la actividad contractual es clara en los últimos años en Colombia, particularmente a partir de 2012⁴⁹. Sin embargo, medir esta diferencia para cada entidad de estatal puede castigar a aquellas que cumplen con la obligación de registro, pero tuvieron una disminución en su presupuesto, la cual se ve reflejada en una menor actividad contractual, por lo cual no se calculó este indicador.

- c) Porcentaje de adjudicaciones directas que no cumplen con la normativa de publicación - tener publicado el contrato: Este indicador se calculó con los datos registrados en el Secop I y en el Secop II para los procesos de contratación directa.
- d) Porcentaje de INV3 que no cumplen con la normativa de publicación - publicar la convocatoria, la apertura de propuestas, el fallo y el contrato: Este indicador se calculó con los datos registrados en el Secop I y en el Secop II para las entidades estatales registradas en el SECOP sujetas a régimen especial respecto de la publicación del contrato.
- e) Porcentaje de licitaciones que no cumplen con la normativa de publicación - publicar la convocatoria, la junta de aclaraciones, la apertura de propuestas, el fallo y el contrato: Este indicador se calculó con los datos registrados en el Secop I y en el Secop II para los procesos competitivos en los que no se publican todos los documentos del proceso⁵⁰, excepto la oferta ganadora, puesto que se construyó un indicador particular para este documento del proceso.
- f) Porcentaje de procedimientos presenciales: La normativa colombiana no permite a las entidades estatales decidir libremente cuándo hay procedimientos presenciales y cuándo no. En principio, luego de abierto un proceso de contratación no hay reuniones presenciales, salvo por la audiencia de asignación de riesgos, que es obligatoria en la licitación pública, y la de aclaración del pliego, que puede hacerse en la misma oportunidad que la de asignación de riesgos, y la

49. 68.000 registros en 2011 frente a 213.458 en 2016, y 111.682 millones en 2011 frente a 821.492 en 2016.

50. De acuerdo con la definición contenida en el Decreto 1510 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015 documentos del proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la entidad estatal durante el proceso de compra.

audiencia de adjudicación del contrato. Por eso, el cálculo de este indicador tiene un sesgo en la licitación pública. Vale la pena mencionar que las entidades estatales pueden utilizar subastas inversas en línea o presenciales, decisión que está vinculada al conocimiento de los sistemas de subasta en línea disponibles en el Secop, lo cual valdría la pena medir, pero no es equivalente al indicador de IMCO. Por lo anterior, no se calculó este indicador porque no conduce a establecer un factor de riesgo de corrupción.

- g) Porcentaje de procedimientos sin junta de aclaraciones: La normativa colombiana no prevé una junta de aclaraciones, pero los interesados en los procesos de contratación tienen derecho a pedir aclaraciones y cambios a los documentos del proceso. En principio las entidades estatales están obligadas a publicar las solicitudes de aclaración y cambio en los documentos del proceso, además de las respuestas, pero no todas las entidades publican los documentos correspondientes. Por lo anterior, se calculó el número de procesos competitivos en los cuales no hay publicado un documento de respuesta a las observaciones de los interesados o de aclaraciones en los datos registrados en el Secop I. En este indicador no es posible tener en cuenta aquellos procesos en los cuales no hay solicitud de aclaraciones o modificaciones a los documentos del proceso ni los procesos registrados en el Secop II.
- h) Porcentaje de procedimientos sin apertura de proposiciones: Para calcular este indicador es necesario revisar manualmente en cada uno de los informes de evaluación y adjudicación el número de ofertas recibidas, lo cual demanda una gran cantidad de tiempo. Por ese motivo, este indicador no fue calculado.
- i) Porcentaje de procedimientos sin fallo publicado: Este indicador se calculó identificando los procesos de contratación en los cuales la adjudicación no está publicada en los datos registrados en el Secop I.
- j) Porcentaje de procedimientos sin contrato publicado: Se revisaron los datos registrados en el Secop I. En consecuencia, el indicador deja fuera los procesos registrados en el Secop II.
- k) Porcentaje de procedimientos sin ningún anexo: Los registros en el Secop deben tener al menos un documento, por lo cual este indicador no es representativo en el sistema de compra pública colombiano.
- l) Promedio de archivos publicados: El número de documentos que debe ser publicado está relacionado con la modalidad de selección de contratista, el tipo de bien, obra y servicio y sus especificaciones. En consecuencia, no hay un número mínimo de documentos por proceso de compra, de modo que puede haber un gran número de documentos registrados relativos a las especificaciones de bienes, obras o servicios, pero no tener publicado el informe de evaluación de las ofertas o el contrato. Para interpretar este indicador se debe tener en cuenta lo anterior.
- m) Utilizar el mismo número de procedimientos para realizar diversas adjudicaciones: Este indicador no es aplicable al Secop por la estructura de los datos registrados en la plataforma. Los registros dicen relación con el contrato y su correspondiente proceso de contratación, por lo cual no es posible encontrar diferentes adjudicaciones asociadas a un mismo procedimiento.
- n) Porcentaje de inconsistencias en el monto reportado entre la base pública de contratos y Compranet-IM: La ley⁵² establece que el Secop es el punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía, por lo cual este indicador no es aplicable en el sistema de compra pública colombiano.
- o) Porcentaje de procedimientos en la base pública de contratos en donde no se reporta a todos los ganadores: Al igual que en el indicador anterior, las entidades estatales en Colombia no deben registrar a los ganadores de los procesos de contratación en una plataforma diferente al Secop, por lo que este indicador no aplica en este caso.

51. El número de procesos del Secop II representa el 0,6% de la muestra y el 6% del valor total de los contratos de la muestra.

52. Literal (b) del artículo 3 de la Ley 1.150 de 2007.

En este trabajo se incluyó un indicador adicional de transparencia, la publicación de la oferta ganadora, documento que, de acuerdo con la normativa, debe estar registrado en el Secop. Para calcular el indicador se utilizaron los registros de Secop I, pues en el Secop II la oferta ganadora es publicada por defecto.

3. Violaciones o anomalías en los procesos de compra:

- a) Monto asignado a empresas fantasma: En Colombia no existe un registro o una forma de identificar a las empresas fantasma. Este indicador recogería información valiosa, pero es posible calcularlo.
- b) Monto asignado a empresas sancionadas: Para el cálculo del indicador se utilizaron los registros del Secop I. En primer término se revisaron los registros que hacen las entidades estatales de las sanciones que imponen y luego los contratos adjudicados a quienes fueron sancionados.
- c) Porcentaje de procedimientos con convenio modificatorio: Se calcularon las modificaciones a los documentos del proceso de selección registradas en el Secop I.
- d) Promedio de convenios por procedimiento: Se calcularon las modificaciones a los contratos registradas en el Secop I.
- e) Porcentaje de las licitaciones nacionales cuyo plazo fue menor a 15 días: Este indicador no se calculó puesto que la norma general en Colombia establece un plazo suficiente para la participación de nacionales y extranjeros, en términos de los capítulos de compra pública de los Acuerdos de Libre Comercio y de la normativa nacional.
- f) Porcentaje de las licitaciones internacionales cuyo plazo fue menor a 20 días: El comentario efectuado al indicador anterior es válido para este.
- g) Porcentaje de las licitaciones internacionales bajo la cobertura de tratados cuyo plazo fue menor a 40 días: El comentario efectuado al indicador anterior es válido para este.
- h) Tamaño de la empresa reportado por la unidad compradora y por la empresa no coinciden: Las entidades estatales en Colombia no están obligadas a registrar el tamaño de la empresa adjudicataria de un contrato, por lo cual no hay forma de contrastar el número de Pymes que participan en el sistema de compra pública. En consecuencia, no se calculó este indicador.
- i) Porcentaje de las adjudicaciones directas que rebasó el máximo permitido: En Colombia no existe un valor máximo para la contratación directa, por lo cual no se calculó este indicador.
- j) Porcentaje de las INV3 que rebasaron el máximo permitido: Colombia no tiene en su normativa la modalidad de selección INV3 ni tampoco límites para utilizar una modalidad de selección en particular, por lo cual no se calculó este indicador.
- k) Porcentaje de licitaciones e INV3 sin convocatoria: Se calculó el indicador teniendo en cuenta los registros del Secop I para procesos competitivos en los cuales no hay una convocatoria publicada.
- l) Número de participantes únicos divididos por el número de ganadores únicos: Este indicador solamente fue posible de calcular con los registros del Secop II. Se sugiere incluir este indicador en la dimensión de falta de competencia.

En este trabajo se incluyeron dos indicadores adicionales: (i) procesos de selección de régimen especial con un plazo menor a 5 días, y (ii) cumplimiento de la obligación de publicar el Plan Anual de Adquisiciones. Estos indicadores se incorporaron en esta dimensión, pues no hacen referencia al nivel de competencia ni al nivel de transparencia y sugieren una anomalía.

En consecuencia, se calcularon 32 indicadores de los 43 establecidos en la metodología IMCO: 15 de 16 en falta de competencia, 9 de 15 en transparencia y 8 de 12 en violaciones a la ley o anomalías. También se ajustó el nombre de algunos indicadores para utilizar el lenguaje de la normativa y la práctica colombiana y para expresar los ajustes que hubo que hacer por las restricciones en el sistema de información.

Indicadores de riesgo de corrupción del sistema de compra pública de Colombia

En la Tabla 29 se muestran los indicadores calculados para el sistema de compra pública de Colombia en cada una de las dimensiones y se indica el objeto de

medición. Se modificaron algunos nombres de los indicadores para usar los términos de la normativa y la práctica colombiana.

Tabla 29: Variables utilizadas en el estudio

Número	Indicador	Medida Falta de competencia
1	Porcentaje de procesos competitivos con un solo oferente	Mide el número de procesos de selección con un solo oferente en el registro del Secop II a partir de 2015
2	Promedio de oferentes por proceso de selección	Mide el promedio de oferentes en los procesos de selección registrados en Secop II a partir de 2015
3	Cambio en el promedio de oferentes por proceso de selección	Mide el cambio en el número de oferentes entre 2017 y 2018 según el promedio de participantes en los procesos, de acuerdo con el registro en el Secop II
4	Diversidad de empresas adjudicatarias	Mide el número de empresas diferentes adjudicatarias de los procesos de contratación
5	Número de procesos de contratación directa y régimen especial	Mide cantidad de procesos no competitivos hechos por la entidad estatal
6	Valor de los procesos de contratación directa y régimen especial	Mide el valor de la contratación de la entidad estatal no sometida a procesos competitivos
7	IHH para el número de contratos de la entidad estatal	Mide el nivel de concentración de la contratación de cada entidad estatal
8	IHH para el valor de la contratación de la entidad estatal	Mide el nivel de concentración de la contratación respecto del valor de los contratos
9	ID por número de contratos	Mide el número de contratos que la entidad estatal adjudica a un grupo pequeño de empresas
10	ID por el valor de los contratos	Mide el nivel de concentración del valor de los contratos en la entidad estatal
11	Cambio en la participación de la contratación directa	Mide el nivel de concentración del valor de los contratos en la entidad estatal
12	Índice de participación de oferentes	Mide la cantidad de ofertas que recibe la entidad estatal en sus procesos de contratación. Este indicador se calcula con los procesos competitivos registrados en Secop II

Número	Indicador	Medida Falta de competencia
13	Diversidad de oferentes	Mide el número de oferentes que participan en procesos de selección registrados en Secop II
14	Índice de concentración de las cuatro empresas con mayor número de adjudicaciones	Mide el número de procesos que la entidad estatal adjudicó a los cuatro contratistas con más contratos
15	Índice de concentración de las cuatro empresas con mayor valor adjudicado	Mide la concentración del valor contratado por la entidad estatal en sus cuatro mayores contratistas
Falta de transparencia		
16	Datos faltantes en la base de datos	Mide el número de procesos de compra a los cuales les hace falta la identificación del contratista o que tienen errores en el valor del contrato
17	Porcentaje de registros de contratación directa sin el contrato publicado	Mide la cantidad de procesos de contratación directa que no tienen el contrato publicado en el Secop
18	Porcentaje de registros de procesos de régimen especial sin el contrato publicado	Mide la cantidad de procesos de contratación sujetos a régimen especial que no tienen el contrato publicado en el SECOP
19	Porcentaje de procesos competitivos que no tienen publicado los documentos del proceso	Mide los registros de los procesos competitivos que no tienen publicados todos los documentos del proceso. Este indicador no cubre la publicación de la oferta ganadora
20	Procesos que no tienen documentos de aclaraciones	Mide el número de procesos competitivos en los cuales la entidad estatal no publicó respuestas a las observaciones de los interesados
21	Procesos competitivos sin oferta publicada	Mide la cantidad de procesos competitivos que no cumplen con la obligación de tener la oferta ganadora publicada. Este indicador no está en la metodología IMCO
22	Procesos competitivos sin el acto de adjudicación publicado	Mide la cantidad de procesos competitivos que no cuentan con la publicación del acto de adjudicación
23	Porcentaje de registros de procesos de contratación sin contrato publicado	Mide la cantidad de procesos de compra que no tienen el contrato publicado
24	Promedio de archivos publicados por proceso	Mide, en promedio, cuántos archivos publica la entidad estatal por proceso de contratación

Número	Indicador	Medida Falta de competencia
Violaciones o anomalías en los procesos de compra		
25	Valor de los contratos adjudicados a empresas sancionadas	Mide el valor total de los contratos que la entidad estatal adjudicó a empresas sancionadas en el momento de la adjudicación del contrato
26	Porcentaje de procesos de selección con modificaciones en los documentos del proceso	Mide la cantidad de procesos de selección cuyos documentos han sido modificados
27	Porcentaje de modificaciones a los contratos	Mide el número promedio de adiciones, otrosíes o modificaciones de cualquier tipo a los contratos, una vez suscritos
28	Procesos sin aviso de convocatoria	Mide el número de procesos competitivos en los que la entidad estatal no publicó el aviso de convocatoria
29	Número de oferentes con respecto al número de contratistas únicos	Mide el número de ofertas que tuvieron los procesos de contratación competitivos que tuvieron solo un contratista adjudicado
30	Licitaciones con proceso de selección inferior a 90 días	Mide el número de licitaciones cuyo proceso de selección tardó menos de 90 días, que es el promedio de una licitación
31	Procesos de régimen especial con proceso de selección inferior a 5 días	Mide la cantidad de procesos de régimen especial de los cuales se puede considerar que no siguen un proceso competitivo y se asemejan más a una contratación directa. Este indicador no es parte de la metodología IMCO
32	Falta de publicación del Plan Anual de Adquisiciones en el Secop	Mide si la entidad estatal cumple con la obligación de publicar el plan de adquisiciones en las plataformas del Secop. Este indicador no es parte de la metodología IMCO

Fuente: Elaboración propia a partir del conjunto de indicadores propuesto por IMCO.

Estrategia empírica

El índice de riesgo de corrupción está definido por el promedio de la calificación de los indicadores en cada una de las tres dimensiones, tal como lo establece la Ecuación 1:

$$P_i = \frac{1}{3} \left[\left(\frac{1}{15 \cdot 5} \sum_{k=2014}^{2018} \sum_{j=1}^{15} P_{ijk} \right)_{DC} + \left(\frac{1}{9 \cdot 5} \sum_{k=2014}^{2018} \sum_{j=16}^{24} P_{ijk} \right)_{DT} + \left(\frac{1}{8 \cdot 5} \sum_{k=2014}^{2018} \sum_{j=25}^{32} P_{ijk} \right)_{DA} \right] \quad (1)$$

Donde P_i es el puntaje de la entidad estatal i ; p_{ijk} es el puntaje individual de la entidad estatal i en el indicador j en el año k . Siguiendo la metodología IMCO, los indicadores tienen el mismo peso dentro de la dimensión y los 5 años tienen el mismo peso para el cálculo. Asimismo, cada dimensión tiene el mismo peso para la estimación del indicador final. El puntaje corresponde al promedio del resultado de las tres dimensiones: falta de competencia, falta de transparencia y anomalías en los procesos de compra.

El cálculo del índice del riesgo de corrupción está disponible para cada entidad estatal, con lo cual es posible establecer diferencias por nivel (nacional o subnacional) y orden (centralizado o descentralizado⁵³) de la administración pública.

El tamaño de las entidades estatales en términos de personal, presupuesto asignado y relevancia pública influye en el comportamiento del sistema de compra pública. Por eso, se definieron grupos de entidades estatales de acuerdo con el presupuesto asignado para adquirir obras, bienes y servicios, de modo de comparar el índice de riesgo de corrupción entre entidades estatales similares.

Todos los indicadores se calcularon en una escala de 0 a 100, donde 100 es el mayor riesgo de corrupción para la entidad estatal respectiva. Respetando la metodología de IMCO, cuando fue necesario se aplicó la función inversa a aquellos indicadores con relación positiva, así: $f(x) = 1/(1+x)$.

Finalmente, se calculó el índice de riesgo de corrupción para los tipos de compra según las categorías del Secop I: (i) componentes y suministros, (ii) productos de uso final, (iii) material vivo animal y vegetal, (iv) materias primas, (v) maquinaria, herramientas, equipo industrial y vehículos, (vi) servicios, y (vii) terrenos, edificios, estructuras y vías. Desafortunadamente, el Secop no permite hacer una tipología de (i) bienes, (ii) obras y (iii) servicios, de modo que una aproximación en ese sentido podría generar clasificaciones erróneas por falta de especificidad en el registro.

Para analizar los indicadores se crearon las siguientes categorías: riesgo bajo para el puntaje entre 0 y 25; riesgo medio bajo para el puntaje entre 26 y 50; riesgo medio alto para el puntaje entre 51 y 75; y riesgo alto cuando el puntaje está entre 76 y 100.

Resultados

Índice de riesgo de corrupción por nivel y orden de la administración pública

En la Tabla 30 se detalla la composición de la muestra: 393 entidades estatales del nivel nacional (5,32% de la muestra) y 6.986 entidades estatales del nivel territorial o subnacional (94,67% de la muestra) de 7.379 entidades para las cuales aplicamos la medición. La muestra es consistente con la realidad geopolítica colombiana, ya que se concentra en el orden territorial departamental descentralizado y centralizado, y en el municipal categoría 6⁵⁴.

53. El orden central está conformado por la presidencia, los ministerios y departamentos administrativos, así como los consejos superiores de administración y las superintendencias que no tienen personería jurídica. En el nivel local están la alcaldía y las secretarías. El orden descentralizado lo conforman los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, los institutos científicos y tecnológicos, las empresas oficiales de servicios públicos, y las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica.

54. En Colombia hay 32 departamentos y 1.101 municipios. Los municipios están categorizados en atención a su población y a sus ingresos corrientes de libre destinación. Los municipios de categoría 6 son aquellos que tienen menor población y menores ingresos de libre destinación. En Colombia hay 966 municipios de categoría 6, 41 de categoría 5, 27 de categoría 4, 13 de categoría 3, 18 de categoría 2, 28 de categoría 1 y 8 de categoría especial.

Tabla 30: División de las entidades estatales analizadas

Nacional Territorial	Nivel de la administración	
	393 6.986	5,32% 94,67%
	Orden de la administración	
Nacional centralizado	147	1,99%
Nacional descentralizado	246	3,33%
Bogotá D.C.	311	4,21%
Territorial departamental centralizado	1.112	15,07%
Territorial departamental descentralizado	3.306	44,80%
Territorial distrital municipal nivel 1	413	5,60%
Territorial distrital municipal nivel 2	388	5,26%
Territorial distrital municipal nivel 3	37	0,50%
Territorial distrital municipal nivel 4	90	1,22%
Territorial distrital municipal nivel 5	142	1,92%
Territorial distrital municipal nivel 6	1.187	16,09%

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La Tabla 31 muestra el puntaje del nivel nacional y del nivel territorial en cada una de las dimensiones, y el puntaje agregado. Es importante recordar que

el mayor puntaje representa un riesgo mayor de corrupción.

Tabla 31: Puntaje por nivel de la administración pública

Nivel	Competencia	Transparencia	Anomalías	Riesgo agregado
Nacional	32,80	26,39	31,48	30,29
Territorial	37,19	22,08	29,52	29,60

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Nota: Las diferencias de medias entre los dos grupos son estadísticamente significativas al 1%.

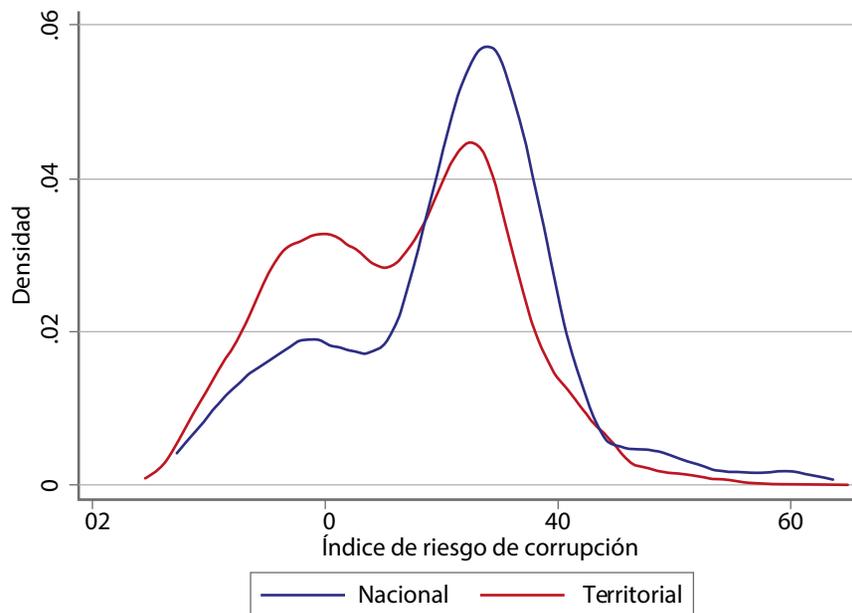
El riesgo de corrupción en el sistema de compra pública en el nivel territorial de la administración pública es menor al del nivel nacional. Este resultado coincide con el de estudios recientes sobre el sistema de compra pública de Colombia con una metodología diferente (Zuleta, Saavedra y Medellín, 2018). Es natural que el mayor riesgo de corrupción esté asociado con el presupuesto más alto para ejecutar a través de compras y contratos. Sin embargo, para comprender mejor el riesgo es preciso revisar el puntaje para cada grupo de entidades de acuerdo con el orden de la administración pública, la media y la dispersión.

El riesgo general es más alto en el nivel nacional que en el territorial, al igual que en las dimensiones de falta de transparencia y anomalías en los procesos de compra. Sin embargo, en la dimensión de falta de competencia el riesgo del nivel territorial es mayor al del nivel nacional.

El Gráfico 27 muestra la distribución del índice de riesgo de corrupción para las entidades del nivel nacional y territorial. Las entidades estatales del nivel nacional tienen mayor riesgo de corrupción en general.

La proporción de entidades del nivel territorial con riesgo bajo es mayor al número de entidades nacionales con ese mismo nivel de riesgo y en el nivel de riesgo medio bajo hay más entidades del nivel nacional que territorial. Sin embargo, es importante anotar que el mayor número de entidades en ambos niveles está en el riesgo medio bajo (26 a 50). El número de entidades con riesgo medio alto y alto de corrupción, es decir, con puntaje entre 51 y 75, y 76 y 100, respectivamente, es equivalente en los dos niveles de la administración pública.

Gráfico 27: Puntaje para entidades nacionales y territoriales



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

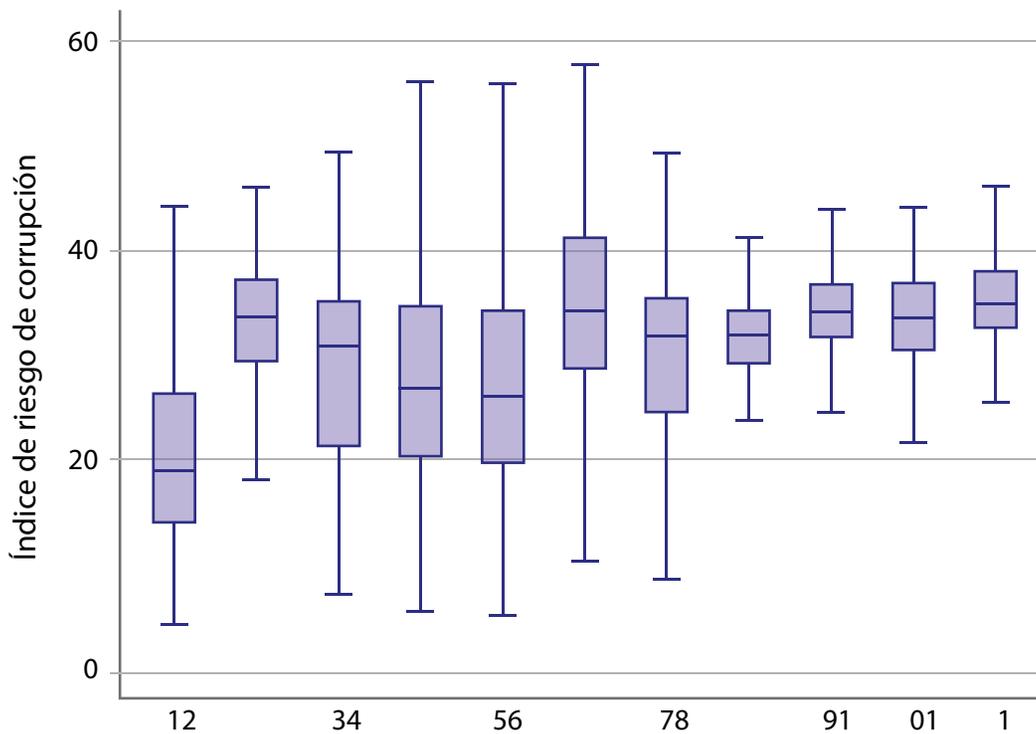
El Gráfico 28 muestra el índice de riesgo de corrupción de las entidades estatales de acuerdo con el nivel y el orden al cual pertenecen en la nomenclatura definida en el Secop.

El menor riesgo de corrupción lo tienen las entidades de Bogotá D.C. La mediana (19,03) del puntaje muestra el menor riesgo e incluso la distribución arroja que el extremo más alto (tercer cuartil) está por debajo de la mediana de los demás órdenes de

la administración pública, salvo por el territorial centralizado y descentralizado.

El riesgo de corrupción más alto lo tienen el nivel nacional centralizado y los municipios de la categoría 4, 1 y 6. Es interesante ver que la diferencia en la capacidad técnica de las administraciones no genera grandes diferencias en el nivel de riesgo de acuerdo con esta metodología.

Gráfico 28: Puntaje por orden de la administración pública



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Nota: El eje x equivale al siguiente orden: 1 = Bogotá D.C.; 2 = Nacional centralizado; 3 = Nacional descentralizado; 4 = Departamental centralizado.

Puntaje de los indicadores de falta de competencia

La dimensión de falta de competencia tiene 15 indicadores. La Tabla 32 muestra los resultados de esta dimensión para las entidades estatales agrupadas en (i) nacional; (ii) Bogotá D.C.; (iii) departamental; (iv) municipal categorías 1 a 3, que conforman el Grupo 1, y (v) municipal categorías 4 a 6, que conforman el Grupo 2. Como se señaló, la dimensión falta de competencia es la única en la que el riesgo general del nivel nacional es menor al del nivel territorial.

po 1, y (v) municipal categorías 4 a 6, que conforman el Grupo 2. Como se señaló, la dimensión falta de competencia es la única en la que el riesgo general del nivel nacional es menor al del nivel territorial.

Tabla 32: Depuración base de datos Secop

Número	Indicador	Nacional	Bogotá D.C.	Departamental	Municipal 1 a 3	Municipal 4 a 6
1	Porcentaje de procesos competitivos con un solo oferente	28,39	17,41	25,23	36,98	65,56
2	Promedio de oferentes por proceso de selección	25,75	17,81	32,19	38,89	47,74
3	Cambio en el promedio de oferentes por proceso de selección	67,95	62,16	85,71	37,5	80,95
4	Diversidad de empresas adjudicatarias	16,02	24,29	18,88	19,92	26,84
5	Número de procesos de contratación directa y régimen especial	35,62	16,71	22,92	37,82	39,37
6	Valor de los procesos de contratación directa y régimen especial	27,41	10,44	21,97	33,15	30,25
7	IHH para el número de contratos de la entidad estatal	15,33	16,56	28,01	24,63	20,09
8	IHH para el valor de la contratación de la entidad estatal	27,09	24,19	35,32	33,58	29,54
9	ID por número de contratos	17,98	21,85	32,62	28,47	26,12
10	ID por el valor de los contratos	49,06	40,51	50,22	52,39	51,15
11	Cambio en la participación de la contratación directa	42,71	0,00	18,65	22,34	29,26
12	Índice de participación de oferentes	40,30	38,77	27,52	25,00	13,26
13	Diversidad de oferentes	39,52	22,15	52,51	67,92	84,06
14	Índice de concentración de las cuatro empresas con mayor número de adjudicaciones	33,76	44,04	58,23	48,53	42,64
15	Índice de concentración de las cuatro empresas con mayor valor adjudicado	62,73	61,87	72,54	67,6	64,8
Total dimensión		32,80	29,06	37,57	38,21	37,16

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

De acuerdo con el promedio del puntaje, los resultados del total de la dimensión muestran un menor riesgo de corrupción para el Distrito Capital (29,06), seguido del nivel nacional (32,80), del nivel municipal de categorías 4 a 6 (37,16) y del nivel departamental (37,57). El orden con mayor riesgo de corrupción es el nivel municipal categorías 1 a 3 (38,21).

El análisis de estos resultados debe tener en cuenta el tamaño del mercado que atiende la demanda de bienes, obras y servicios de las entidades estatales, es decir, el número de agentes dispuestos a participar en los procesos de selección de las entidades estatales.

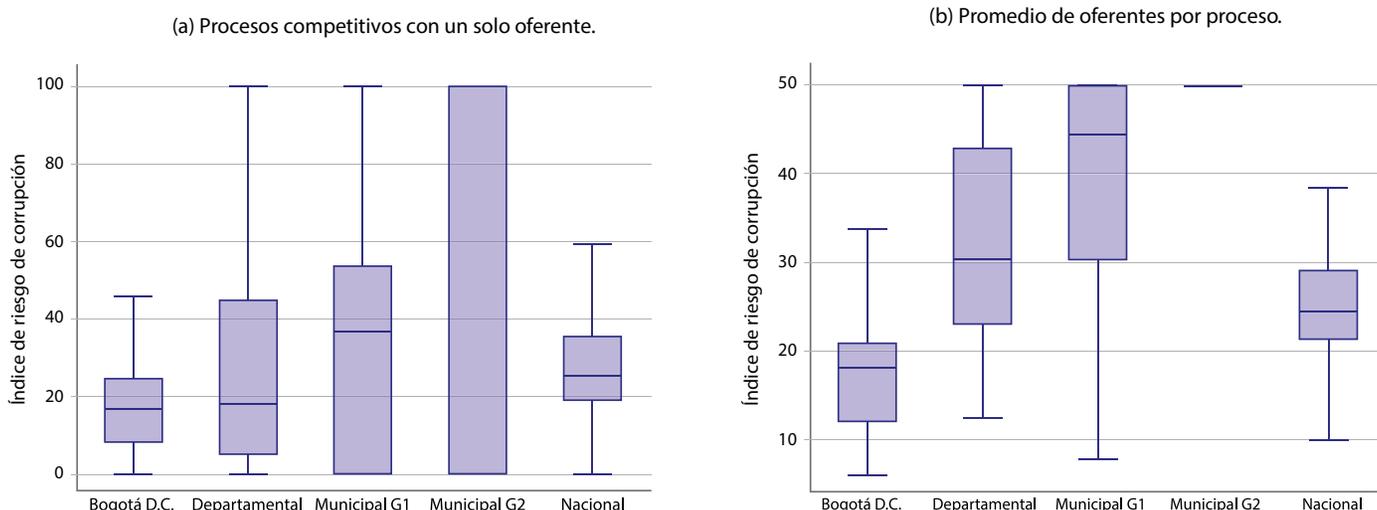
Por esto, en Bogotá y en los municipios de categoría 1, 2 y 3 hay más agentes de mercado y, en consecuencia, un mayor número de posibles oferentes que en los municipios de categoría 4 a 6.

Los tres primeros indicadores de esta dimensión: 1. Porcentaje de procesos competitivos con un solo oferente, 2. Promedio de oferentes por proceso de selección y 3. Cambio en el promedio de oferentes por proceso de selección son calculados con los registros del Secop II, que son muy pocos en relación con los del Secop I.

En el Gráfico 29 se muestra el resultado del cálculo de los indicadores 1 y 2 para los cinco grupos de entidades estatales.

El panel (a) del Gráfico 29 muestra que en Bogotá D.C. el riesgo de corrupción en este indicador es menor, pues tiene la menor mediana (16,67), seguido del orden departamental (mediana de 18,04) y luego del orden nacional (mediana de 25,33). Las entidades estatales del nivel municipal muestran medianas superiores a las de los otros tres grupos.

Gráfico 29: Indicadores 1 y 2 de la dimensión falta de competencia



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

El panel (b) del Gráfico 29 muestra el promedio de oferentes por proceso de compra. Para este indicador, las entidades de Bogotá D.C. también son las que tienen menor riesgo de corrupción al tener la menor mediana (18,11), seguidas de las entidades de nivel nacional (24,41), luego del nivel departamental (30,24), del nivel municipal G1 (44,44) y finalmente del nivel municipal G2 (50).

Los dos indicadores del Gráfico 29 se calcularon con los registros del Secop II, es decir, con datos de 113 entidades en el nivel nacional, 40 entidades en Bogotá D.C., 10 entidades estatales en el orden municipal categorías 1 a 3 (G1), y (iv) 15 entidades del orden municipal categorías 4 a 6 (G2). En consecuencia, esta medición no es concluyente. A medida que las entidades estatales adopten el Secop II el resultado de estos indicadores será más robusto.

El indicador 3. Cambio en el promedio de oferentes por proceso de selección, muestra que no ha habido un incremento en el promedio del número de oferentes. Para este indicador puede verse que las entidades del nivel municipal G1 son las que tienen menor puntaje (37,5), seguidas de las entidades de Bogotá D.C. (62,16). Este resultado está limitado por la cantidad reducida de datos, pues no todas las entidades estatales empezaron a utilizar el Secop II en 2015, por lo que el cálculo de este indicador solo considera el cambio de un año a otro.

Además, las entidades estatales pueden usar simultáneamente el Secop I y el Secop II siempre y cuando no publiquen dos veces el mismo proceso, por lo cual el Secop II en la mayoría de los casos no refleja la totalidad de procesos competitivos realizados por la entidad estatal. Con el paso del tiempo y el aumento en la adopción del Secop II, los indicadores 1, 2 y 3 mostrarán información que permita sacar conclusiones sobre el nivel de participación en los procesos de selección.

El indicador 4. Diversidad de las empresas adjudicatarias muestra un nivel de riesgo similar, salvo por el nivel municipal de categoría 4 a 6, que tiene un riesgo medio bajo, lo cual puede explicarse por el tamaño del mercado. Sorprende que el puntaje de Bogotá D.C. sea mayor al del nivel departamental y al del nivel municipal de categoría 1 a 3. Lo anterior amerita

mirar en detalle las entidades del Distrito Capital y su riesgo asociado a la baja diversidad de empresas adjudicatarias.

Los indicadores 5. Número de procesos adjudicados por contratación directa y régimen especial, y 6. Valor de los procesos de contratación directa y régimen especial reciben en Colombia atención constante de los medios de comunicación y frecuentes afirmaciones de los organismos de control.

La duración de la etapa de planeación de los procesos de régimen especial permite hacer una aproximación sobre el nivel de competencia de estos procesos de compra. La mitad de los procesos de régimen especial fueron adjudicados en 5 días o menos, lo que quiere decir que las entidades estatales no siguen un proceso competitivo para elegir a los contratistas de estos procesos.

Los hallazgos muestran serias restricciones a la competencia en los procesos de compra en los cuales es aplicable el régimen especial. Por eso, el Estado colombiano debe revisar la pertinencia del régimen especial y hacer un esfuerzo por que sea aplicable solamente a aquellas entidades estatales que realmente compiten en el mercado. El objetivo de la excepción al régimen general de contratación es no crear limitaciones a entidades públicas que compiten en el mercado, como los bancos, las compañías de telecomunicaciones, entre otras. Sin embargo, esta excepción es aplicable a entidades como el FONADE o la UPME sin que haya una razón clara para esta excepción.

Otras entidades, como las instituciones educativas, también tienen un régimen especial. En esos casos se sugiere revisar si debe aplicarse solamente a la adquisición de aquellos bienes, obras y servicios relativos a su misión.

Finalmente, se aprecia contratación de régimen especial en la ejecución de recursos de crédito de los organismos multilaterales de crédito. Para efectos de registro, las entidades estatales deberían indicar si se trata del régimen especial del Banco Mundial o del régimen especial del BID, lo cual puede facilitar el seguimiento a la ejecución de estos recursos. Vale la pena identificar y categorizar los contratos ejecutados con cargo a recursos de crédito de los organismos

multilaterales (Banco Mundial y BID), los cuales son registrados bajo el régimen especial.

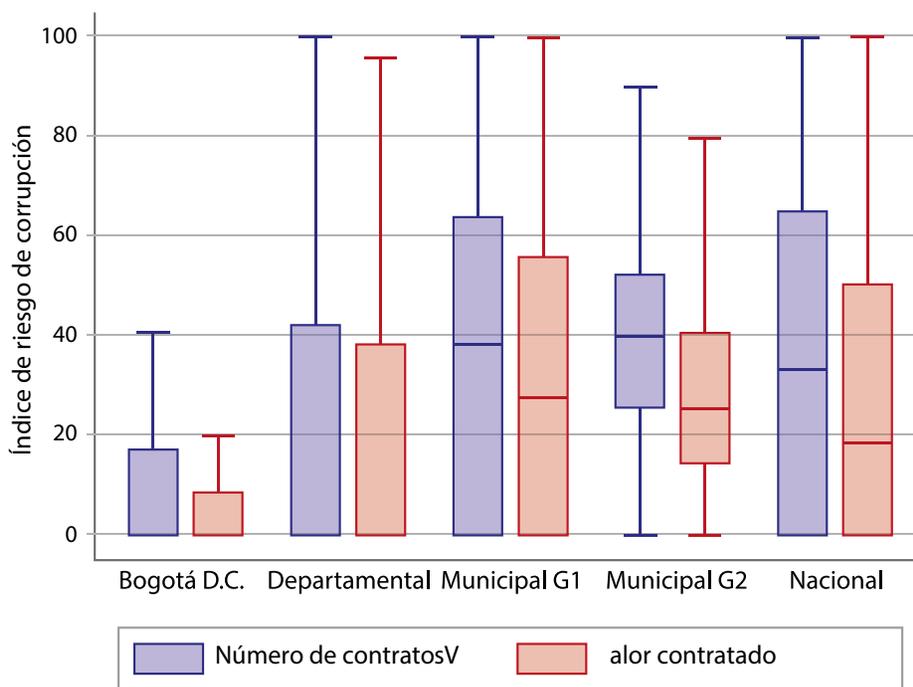
La contratación directa debe ser un método excepcional, pues limita la competencia y los datos de la frecuencia de su uso muestran que no lo es.

Debido al valor de la contratación directa y su uso frecuente es necesario continuar estudiando para qué se utiliza, revisar a los grandes contratistas para entender si hay dependencia con ciertos proveedo-

res y las posibilidades de mejorar estas relaciones. Si bien para este ejercicio se excluyeron los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión, considerados una forma de empleo público dadas las restricciones de nómina, es recomendable estudiar en profundidad esta figura.

El Gráfico 30 muestra el índice de riesgo de corrupción asociado a la contratación directa y al régimen especial de acuerdo con el número y el valor de los contratos.

Gráfico 30: Adjudicación a través de contratación directa y régimen especial



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La mediana de las entidades de Bogotá D.C. en el indicador 5. Número de procesos de contratación directa y régimen especial es de 0 en el número de contratos y en el valor de los contratos. En el nivel departamental la mediana es de 0,07 para el número de contratos y de 0,01 para el valor de los contratos. El rango para el número de contratos del distrito capital es de 17,23, pero el del nivel departamental es mayor, de 42,07. El nivel de riesgo por contratación directa en el nivel nacional es considerablemente mayor que en el

nivel del distrito capital y en el nivel departamental, con una mediana de 33,33 en el número de contratos, de 18,59 en el valor de los contratos y un rango para el número de contratos de 64,9.

En el nivel municipal las medianas son cercanas, de 38,30 y 40,15 para el Grupo 1 y el Grupo 2 respectivamente para el número de contratos, y de 27,58 y 25,47 respectivamente para el valor de los contratos. Sin embargo, la diferencia en el rango del número de

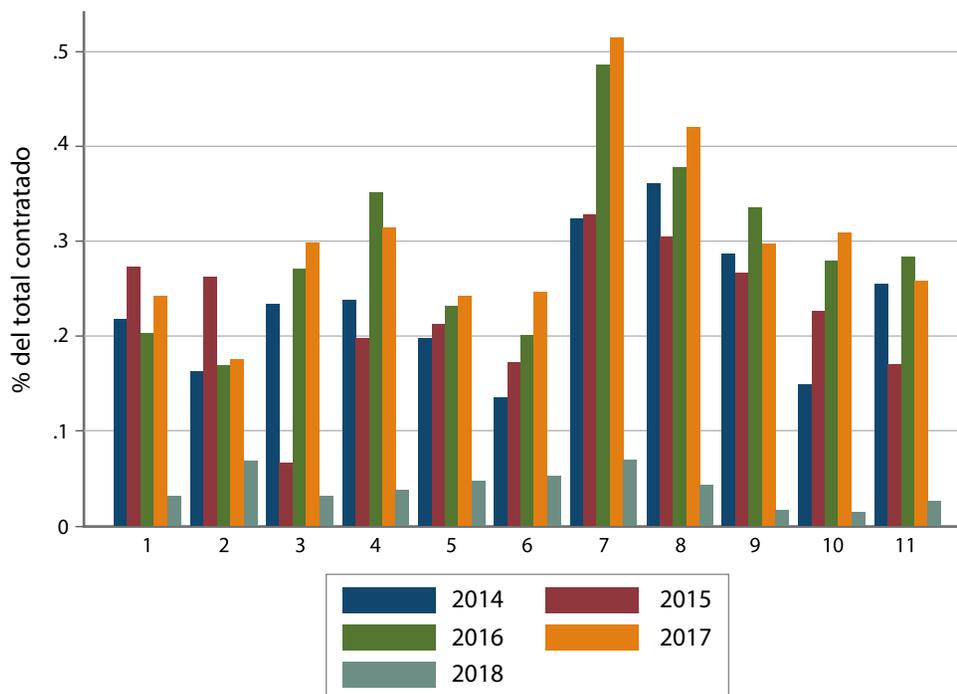
contratos en los dos grupos es considerable (63,90 para el Grupo 1 y 26,53 para el Grupo 2), lo cual puede obedecer a las diferencias sustanciales entre los municipios de categoría 1 y 3.

Es importante recordar que para calcular los indicadores 5 y 6 se excluyeron de la base de datos los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión que son permanentes por ser una forma de empleo público que obedece a las restricciones de la nómina de funcionarios públicos en Colombia. Los contratos excluidos no son compra de servicios especializados

o técnicos temporales, sino la vinculación de individuos en la ejecución de tareas propias de la entidad estatal.

La contratación directa limita la competencia en el sistema de compra pública y en el caso colombiano puede verse que se ha mantenido constante en los últimos años. El Gráfico 31 muestra el cambio en la contratación directa como proporción del total del valor contratado para los 11 órdenes de la administración pública.

Gráfico 31: Contratación directa como porcentaje del total contratado



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Nota: El eje x equivale al siguiente orden: 1 = Bogotá D.C.; 2 = Nacional centralizado; 3 = Nacional descentralizado; 4 = Departamental centralizado; 5 = Departamental descentralizado; 6 = Municipal categoría 1; 7 = Municipal categoría 2; 8 = Municipal categoría 3; 9 = Municipal categoría 4; 10 = Municipal categoría 5 y 11 = Municipal categoría 6

La Ley 996 de 2005, o Ley de garantías, prohibió la contratación directa y la celebración de convenios interadministrativos para el envío de recursos del nivel nacional al subnacional y del nivel departamental al municipal durante la época de campañas electorales. La Ley de garantías establece un lapso de seis meses antes del día de la elección como periodo de campaña,

de tal manera que en esos seis meses las entidades estatales no pueden hacer contratación directa ni celebrar convenios interadministrativos para el envío de recursos.

Esta prohibición busca evitar que se favorezcan campañas o candidatos desde el nivel nacional. Esta me-

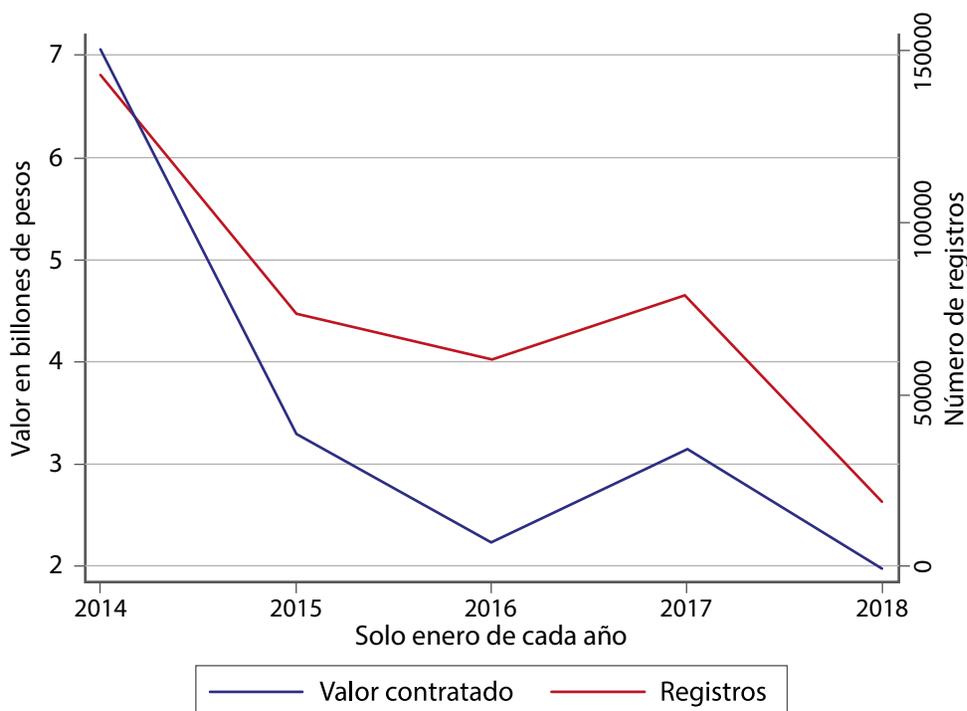
didada no ha disminuido en términos reales la contratación directa, sino que lo que ha ocurrido es que las entidades estatales anticipan la contratación directa, lo que genera un gran volumen de contratación directa en el mes anterior al inicio del periodo de las campañas.

En El Gráfico 32 se observa que la contratación directa es constante en todos los años y no disminuye en los años electorales como consecuencia de la Ley de garantías. En 2018 la prohibición de la Ley de garantías operó a partir del 27 de enero de 2018 y hasta la fecha de la elección presidencial (segunda vuelta), periodo que coincide con el analizado para 2018.

En 2014 la restricción de la Ley de garantías operó entre enero y junio, y en 2015 para el nivel territorial entre mayo y octubre. Sin embargo, la contratación directa se mantiene si se considera toda la vigencia.

En el Gráfico 32 se muestra que las entidades del nivel municipal de categoría 2 y 3 tuvieron una contratación directa cercana al 50% en 2016 y 2017. Además, presenta el valor de la contratación directa en enero de cada año para observar cómo en los años en los que operó la Ley de garantías las entidades estatales aceleraron los procesos de contratación directa para evitar la restricción que genera la ley.

Gráfico 32: Contratación directa suscrita en enero de cada año



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

En 2014, año electoral, el valor de la contratación directa fue de alrededor de 7 billones de pesos, más del doble que en 2015, 2016 y 2017. Lo anterior demuestra que las entidades estatales se adaptan a la Ley de garantías y que, en vez de cambiar esta modalidad de selección por modalidades competitivas cuando hay elecciones presidenciales, aumentan el volumen de la contratación directa antes de que la restricción entre en vigencia.

En la Tabla 33 se desarrolló un ejercicio similar al del Gráfico 32 a partir del porcentaje anual del valor contratado por contratación directa y por régimen especial. La Tabla 33 muestra un complemento al resultado del indicador 5 para tres casos específicos: (i) las entidades estatales que hacen parte de los municipios de Medellín, Cali y Barranquilla; (ii) las entidades estatales del orden departamental centralizado y descentralizado de Antioquia, Valle y Cundinamarca;

y (iii) la ANI, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la Dirección General de la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, el SENA, el ICBF y FONADE⁵⁵.

La Tabla 33 muestra el peso de la contratación directa, y la contratación directa más los procesos de selección de régimen especial entre 2014 y 2018.

Tabla 33: Contratación directa (CD) y régimen especial (RE) como porcentaje del valor contratado

Entidad	2014		2015		2016		2017		2018	
	CD	CD+RE								
Medellín (todas)	0,06	0,96	0,04	0,99	0,24	0,86	0,10	0,94	0,00	0,96
Cali (todas)	0,35	0,60	0,21	0,37	0,36	0,78	0,62	0,78	0,06	0,38
Barranquilla (todas)	0,28	0,30	0,39	0,47	0,18	0,20	0,48	0,51	0,00	0,03
Antioquia (centralizado)	0,32	0,50	0,15	0,23	0,37	0,59	0,25	0,81	0,02	0,60
Antioquia (descentralizado)	0,54	0,82	0,34	0,87	0,43	0,93	0,51	0,95	0,08	0,85
Valle (centralizado)	0,15	0,41	0,34	0,47	0,38	0,90	0,55	0,66	0,03	0,32
Valle (descentralizado)	0,16	0,77	0,20	0,63	0,16	0,51	0,25	0,84	0,10	0,85
Cundinamarca (centralizado)	0,67	0,79	0,57	0,82	0,55	0,67	0,66	0,78	0,00	0,27
Cundinamarca (descentralizado)	0,42	0,82	0,28	0,78	0,34	0,85	0,39	0,86	0,02	0,79
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	0,02	0,02	0,00	0,00	0,13	0,13	0,03	0,03	0,00	0,00
Instituto Nacional de Vías (INVIAS)	0,13	0,13	0,01	0,01	0,03	0,03	0,11	0,11	0,00	0,00
Dirección General de la Policía Nacional (PONAL)	0,35	0,35	0,17	0,17	0,23	0,23	0,25	0,25	0,00	0,00
Ejército Nacional	0,41	0,41	0,54	0,54	0,25	0,25	0,26	0,26	0,01	0,01
Fiscalía General de la Nación (FGN)	0,06	0,06	0,13	0,15	0,30	0,31	0,29	0,29	0,00	0,00
Procuraduría General de la Nación (PGN)	0,05	0,05	0,07	0,07	0,12	0,12	0,02	0,02	0,00	0,00
Consejo Superior de la Judicatura	0,51	0,51	0,06	0,06	0,12	0,12	0,14	0,14	0,00	0,00
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	0,35	0,35	0,42	0,42	0,46	0,46	0,56	0,56	0,03	0,03
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	0,30	0,93	0,17	0,68	0,07	0,99	0,25	0,99	0,04	0,13
Fondo de Proyectos de Desarrollo (FONADE)	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

55. El orden central está conformado por la presidencia, los ministerios y departamentos administrativos, así como los consejos superiores de administración y las superintendencias que no tienen personería jurídica. En el nivel local están la alcaldía y las secretarías. El orden descentralizado lo conforman los establecimientos públicos, las empresas industriales y comercial

Las entidades estatales sujetas a un régimen especial de contratación deben ejecutar recursos públicos y estar en situación de competencia con otros agentes del mercado. En consecuencia, es natural que entidades del nivel descentralizado utilicen régimen especial de contratación; es el caso de la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB) o de Empresas Públicas de Medellín (EPM), por ejemplo. En el nivel departamental se observa que las entidades descentralizadas de Antioquia usan en mayor medida contratación directa y régimen especial.

La contratación de Fonade está sujeta al régimen especial a pesar de no estar en situación de competencia. No se conoce el nivel de competencia de la contratación de Fonade, pues el registro de régimen especial no permite saber qué tan competitivo es cada proceso.

La participación del nivel descentralizado en el total de la contratación de Medellín es muy alta, lo que puede explicar la elevada participación de la contratación directa y el régimen especial. En las entidades de Cali el porcentaje de la contratación directa y el régimen especial también es alto, excepto en 2015 y 2018 (años de campañas electorales), y en las entida-

des de Barranquilla la participación solo es mayor al 50% en 2017. Es importante recordar que en los años de campaña electoral hay una restricción legal a la contratación directa.

En el caso de la ANI e INVIAS la mayoría de su contratación es competitiva, al igual que la Procuraduría General de la Nación. En contraste, el Consejo Superior de la Judicatura presenta más contratación directa en 2014 que en los demás años evaluados.

La concentración de contratistas medida por el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) y el índice de dominancia (ID) muestra que si los indicadores se miden de acuerdo con el número de contratos, entonces el orden de administración nacional tiene el menor riesgo de corrupción. Sin embargo, cuando los índices se miden usando el valor contratado por la entidad estatal, las entidades de Bogotá D.C. presentan una menor concentración de contratistas, reflejado en una menor media para el IHH y el ID.

La Tabla 34 muestra el Top 4 de contratistas para cada uno de los años del estudio. Los principales contratistas en el sistema de compra pública de Colombia son uniones temporales o consorcios.

Tabla 34: Top 4 de contratistas por año

Año	Contratista	Valor contratado	Número de contratos
2014	Sociedad Transambiental SAS	\$ 8,65	1
	Jerónimo Martins Colombia SAS	\$ 7,10	1
	Banco Agrario de Colombia SA	\$ 6,89	17
	UT Sena Digital	\$ 6,18	1
2015	Concesionaria Vial Andina SAS	\$ 50,90	1
	Estructura Plural Autopistas del Meta - Concesión Vía de los Llanos SAS	\$ 32,00	1
	Concesionaria Ruta del Cacao SAS	\$ 26,91	1
	Autopistas Urabá SAS	\$ 25,74	1
2016	IGT Juegos SAS	\$ 5,18	1
	UT Medipol 15	\$ 3,68	1
	UT Protección Colombia 4-16	\$ 3,42	2
	Grupo Empresarial en línea SAS	\$ 3,00	2
2017	Nalco de Colombia LTDA	\$ 5,67	7
	Empresa de Desarrollo Urbano EDU	\$ 4,39	37
	UT Distribución de Procesos Electorales 2018	\$ 4,25	1
	Independence Drilling S. A.	\$ 3,89	1
2018	Consorcio CDO Vial	\$ 1,03	1
	Consorcio Corredor Vial del Oriente	\$ 0,93	1
	SNF INC	\$ 0,92	2
	UT Avenida Boyacá	\$ 0,90	1

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.
Cifras en miles de millones pesos.

El principal contratista de 2014 fue la Sociedad Transambiental SAS, operador del servicio de transporte público Transcribe. El Banco Agrario de Colombia S. A., entidad financiera de naturaleza pública que presta servicios en competencia con otras entidades del sector privado y por eso está sujeta al régimen especial, aparece entre los principales contratistas.

En 2015 los mayores contratistas en el sistema de compra pública fueron los adjudicatarios del programa de cuarta generación de concesiones de infraestructura vial, programa llamado 4G, lo cual está en línea con lo observado en el Gráfico 26.

Para identificar sus integrantes, se revisaron las estructuras plurales que fueron los mayores contratistas de 2015:

1. Concesionaria Vial Andina SAS, conformada por Episol SAS y Concecol SAS.
2. Estructura Plural Autopistas del Meta-Concesión Vía de los Llanos SAS, conformada por Odinsa, Murcia S. A. Construcciones, Construcciones El Cóndor S. A., y Sarugo y Cía. SNC.

3. Concesionaria Ruta del Cacao SAS, conformada por Cintra Infraestructuras Colombia SAS, MC Victorias Tempranas SAS y RM Holdings SAS.

4. Autopistas del Urabá, conformada por China Harbour Engineering Company, SP Ingenieros SAS, Unidad de infraestructura y construcciones asociadas SAS y Termotécnica coindustrial.

En 2016, entre los cuatro mayores contratistas hubo dos para la operación de lotería, un contrato de suministro de medicamentos para la Policía Nacional y un contrato de servicios con la Unidad Nacional de Protección.

En 2017 el mayor contratista fue Ecopetrol para un tratamiento químico en Reficar, mientras que en 2018 el principal contratista fue de obra pública y el consorcio estaba conformado por INTEC de la Costa SAS, Inversiones Grandes Vías e Ingenierías SAS, Obras, Maquinarias y Equipos 3A SAS y Miguel Camilo Castillo Baute.

Con el fin de analizar la concentración de contratistas en el sistema de compra pública de Colombia, se examinó en detalle el IHH para el valor contratado y para el número de contratos, luego de lo cual se encontró una mayor concentración de proponentes en ambos casos en el nivel territorial (Tabla 35).

Tabla 35: IHH para el valor contratado y el número de contratos

	Nivel	Media	Mediana	Desviación estándar
Valor	Nacional	26,90	19,30	24,02
	Territorial	33,36	23,03	27,56
Registros	Nacional	13,92	2,77	24,16
	Territorial	25,40	12,5	28,29

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El IHH se presenta en la escala de 0 a 100 de acuerdo con los valores de los indicadores. Se observa que si bien en los dos niveles hay concentración de contratistas, la media muestra que los indicadores nunca superan el nivel medio bajo tanto para el nivel nacional como para el territorial.

Puntaje de los indicadores de falta de transparencia

La transparencia en el sistema de compra pública se asocia con la disponibilidad de la información de las fases del proceso de contratación. La metodología IMCO incluye en esta dimensión algunos indicadores asociados al cumplimiento de la normativa aplicable. El Secop permite revisar los documentos publicados por las entidades en cada uno de los procesos de contratación registrados.

La Tabla 36 muestra el resultado de la medición de los 9 indicadores de esta dimensión para los cinco grupos de entidades estatales: nacionales, entidades de Bogotá D.C., entidades departamentales, entidades municipales de categoría 1 a 3, y entidades municipales de categoría 4 a 6.

Los indicadores de la dimensión de falta de transparencia miden la publicidad de los documentos del proceso, pero no las decisiones que toman los servidores públicos encargados de compra pública, el razonamiento detrás de ellas, ni los hechos, datos o circunstancias que las motivan. La profundidad del estudio de mercado, la decisión sobre los requisitos de experiencia y situación financiera exigidos a los proponentes, los análisis de precios para establecer el valor estimado del contrato, entre otros aspectos, no son temas objeto de registro.

El puntaje de la dimensión de falta de transparencia muestra un menor riesgo de corrupción que el puntaje de la dimensión de falta de competencia. Esto es lógico por la tradición colombiana de publicar la actividad contractual primero en el Diario Oficial, luego en el Diario Único de Contratación y hoy en el Secop. Por otro lado, las responsabilidades asignadas a Colombia Compra Eficiente en el decreto de su creación

(Decreto 4.170 de 2011), relacionadas con los datos del sistema de compra pública y la expedición de la ley de transparencia y acceso a la información (Ley 1.712 de 2014), han contribuido a que las entidades estatales hayan incorporado en sus procesos y en su cultura, y los funcionarios en sus creencias y prácticas, el principio de publicidad del sistema de compra pública.

Tabla 36: Puntaje para los indicadores de falta de transparencia

Número	Indicador	Nacional	Bogotá D.C.	Departamental	Municipal 1 a 3	Municipal 4 a 6
16	Datos faltantes en la base de datos	1,80	0,26	0,39	0,50	0,28
17	Porcentaje de registros de contratación directa sin el contrato publicado	1,95	2,12	2,77	3,13	2,51
18	Porcentaje de registros de procesos de régimen especial sin el contrato publicado	4,17	2,35	4,17	5,19	5,23
19	Porcentaje de procesos competitivos que no tienen publicados los documentos del proceso	90,45	89,02	91,75	86,52	84,35
20	Procesos que no tienen documentos de aclaraciones	41,80	43,49	56,62	52,94	56,04
21	Procesos competitivos sin la oferta ganadora publicada	100	100	100	100	100
22	Procesos competitivos sin el acto de adjudicación publicado	13,80	18,92	14,15	15,10	16,56
23	Porcentaje de registros de procesos de contratación sin contrato publicado	23,86	13,78	24,51	40,42	54,22
24	Promedio de archivos publicados por proceso	22,76	36,25	25,89	20,91	16,43
Total dimensión		26,39	18,04	17,49	27,14	34,26

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El indicador 16. Datos faltantes en la base de datos tiene un muy buen puntaje: (i) nivel nacional, 1,80; (ii) Bogotá D.C., 0,26; (iii) nivel departamental, 0,39; (iv) nivel municipal Grupo 1, 0,50; y (v) nivel municipal Grupo 2, 0,28. En consecuencia, en todos los casos el riesgo de corrupción es menor a 2.

El indicador 19. Porcentaje de procesos competitivos que no tienen publicados los documentos del proceso, tiene un alto riesgo de corrupción, con un puntaje cercano a 100 en cada uno de los grupos de entidades estatales. Esto obedece a una simple falta de rigor, ya que el responsable debe nombrar de forma adecuada los documentos y publicarlos oportunamente, lo

cual puede indicar un interés por ocultar datos.

El indicador 20. Procesos competitivos que no tienen publicados documentos de aclaraciones, tiene una puntuación que muestra un riesgo importante de corrupción. Las aclaraciones son en muchos casos necesarias y los agentes tienen derecho a pedir las y deben estar publicadas para asegurar que todos los agentes del mercado cuentan con la misma información.

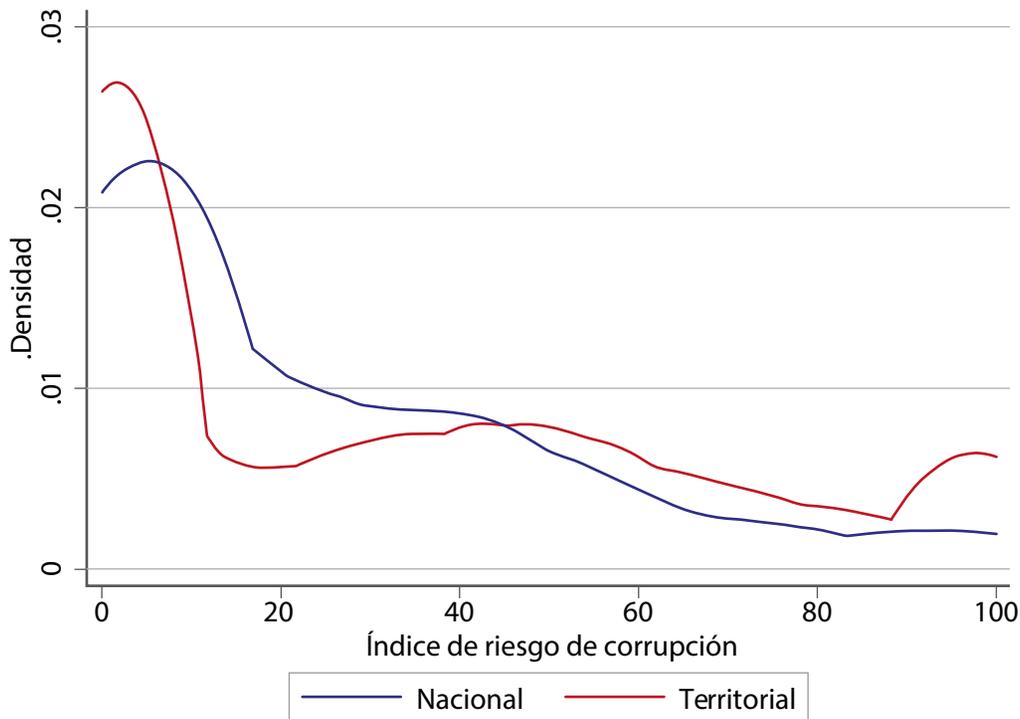
El indicador 21. Procesos competitivos que no tienen publicada la oferta ganadora, tiene el mayor riesgo posible, con un indicador de 100 en todos los grupos. Es posible que la tendencia sea poner mayor atención a la obligación de publicar en las etapas de planeación y selección, cuando hay agentes del mercado activos en el proceso, pero una vez terminada la

selección hay menor publicidad. Sin embargo, esto es grave, pues la oferta es parte fundamental de los documentos del contrato y, en consecuencia, el público tiene el derecho de conocerla.

Como se afirmó, los problemas de completitud y calidad de los datos deben solucionarse en el momento del registro con intervenciones de los sistemas de control interno de las entidades estatales y con las funciones de la Procuraduría General de la Nación como garante de la Ley de transparencia y acceso a la información.

El Gráfico 33 muestra la distribución del indicador 23. Porcentaje de registros de procesos de contratación sin contrato publicado, de forma agregada para el nivel nacional y para el nivel territorial.

Gráfico 33: Procesos de contratación sin el contrato publicado



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

En términos generales, las entidades estatales cumplen con la obligación de registrar en el Secop su actividad contractual, salvo por la publicación de la oferta ganadora, de modo que casi todos los grupos se encuentran en el rango de riesgo bajo y medio bajo, con excepción de las entidades del nivel municipal del Grupo 2, que se encuentran en riesgo medio alto.

La relación entre transparencia y bajo riesgo de corrupción es indirecta. Poner a disposición del público información es una forma de rendir cuentas y, de acuerdo con Klitgaard (1998), no hacerlo muestra opacidad, lo cual puede incrementar el riesgo de corrupción, por lo que en muchas mediciones hay una equivalencia entre información disponible y transpa-

rencia. Sin embargo, si no hay claridad de cómo consultar y leer los datos, comprender su origen, relacionar los grupos de datos con otros datos y si los datos tienen problemas de calidad, la simple disposición de información no es útil como rendición de cuentas.

Puntaje para los indicadores de anomalías en los procesos de compra

En la dimensión de anomalías en los procesos de compra se midieron los 8 indicadores a los que se refiere la Tabla 37, con el objeto de identificar prácticas cuestionables en la gestión de la compra pública.

Tabla 37: Puntaje para los indicadores de anomalías en los procesos de compra

Número	Indicador	Nacional	Bogotá D.C.	Departamental	Municipal 1 a 3	Municipal 4 a 6
25	Valor de los contratos adjudicados a empresas sancionadas	0,32	0,34	0,02	0,03	0,04
26	Porcentaje de procesos de selección con modificaciones en los documentos del proceso	38,29	16,94	18,94	37,89	53,78
27	Porcentaje de modificaciones a los contratos	37,72	13,77	36,32	39,00	39,55
28	Procesos sin aviso de convocatoria	3,26	5,87	4,75	3,98	5,01
29	Número de oferentes con respecto al número de contratistas únicos	27,78	17,73	19,53	30,16	36,11
30	Licitaciones con proceso de selección inferior a 90 días	88,71	89,54	92,96	93,95	96,10
31	Procesos de régimen especial con proceso de selección inferior a 5 días	47,35	45,99	57,58	54,15	49,67
32	Falta de publicación del Plan Anual de Adquisiciones (PAA) en el Secop	38,27	18,50	44,85	38,57	24,94
Total dimensión		31,48	15,98	28,24	32,47	34,71

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El indicador 25. Valor de los contratos adjudicados a empresas sancionadas, muestra que el riesgo de corrupción en este aspecto es bajo. Sin embargo, es muy probable que no todas las sanciones impuestas por las entidades estatales a proveedores y contratistas hayan sido registradas en el Secop, puesto que existe la obligación adicional de inscribir las sanciones en el Registro Único de Proponentes (RUP), que, desafortunadamente, en Colombia está por fuera del sistema de compra pública. Este riesgo es mayor puesto que la sanción de excluir durante un tiempo a un agente del mercado del sistema de compra pública no es frecuente.

El indicador 26. Porcentaje de procesos de selección con modificaciones en los documentos del proceso, hace referencia a las modificaciones en los pliegos de condiciones de los procesos competitivos, comúnmente llamadas adendas a los pliegos. Las modificaciones a los documentos del proceso durante la fase de selección muestran un riesgo de corrupción bajo para el caso de las entidades de Bogotá D.C. (16,94) y del orden departamental (18,94), medio bajo para los municipios del Grupo 1 (37,89) y para el nivel nacional (38,29), y medio alto para los municipios del Grupo 2 (53,78).

El cálculo del indicador 26 está basado en los registros del Secop llamados adendas. Además, para identificar las modificaciones en la etapa de planeación registradas en el Secop con un nombre distinto a adendas, se utilizaron los documentos adicionales publicados antes de la fecha de adjudicación del contrato. El indicador 26 no muestra un riesgo real de corrupción, sino que es muy posible cometer errores o en ocasiones hacer aclaraciones o postergar algunas fechas, lo cual implica modificar los documentos del proceso.

El indicador 27. Porcentaje de modificaciones a los contratos, busca medir el número de adiciones que las entidades estatales realizan a los procesos de contratación después de que se firma el contrato. Para tal efecto, se revisaron los registros de documentos en el Secop que tienen el nombre de adición.

Dado que las adiciones también pueden ser registradas como documentos adicionales por falta de conocimiento en el uso de la plataforma, también

se revisaron los documentos adicionales que fueron cargados después de la ficha de firma del contrato.

El indicador 27 muestra que el único grupo que se encuentra en riesgo bajo es Bogotá D.C., con un puntaje de 13,77. El resto de los grupos está en el rango medio bajo. Las modificaciones a los contratos pueden ser entendidas como formas de renegociación durante la etapa de ejecución de los procesos.

El método de selección para adjudicar los contratos de infraestructura ha contribuido muy poco a limitar sobrecostos y a controlar y evitar corrupción en estos proyectos, si luego de la adjudicación hay renegociación de los contratos (Engel et al., 2018), o si en los contratos hay cláusulas de equilibrio económico (Colombia Compra Eficiente, 2016).

El indicador 28. Procesos sin aviso de convocatoria, muestra el segundo puntaje más bajo dentro de la dimensión de anomalías en los procesos de compra. Es importante tener en cuenta que existe la obligación de publicar el aviso de convocatoria en el Secop para la licitación pública, el concurso de méritos y la selección abreviada, y la invitación para la mínima cuantía.

Para el caso del régimen especial el supuesto del cálculo es que el aviso es requerido en todos los casos. La ausencia del aviso es un incumplimiento a una norma; sin embargo, el Secop tiene herramientas que les permiten a los agentes estar informados de las oportunidades de ofrecer bienes, obras y servicios a las entidades estatales.

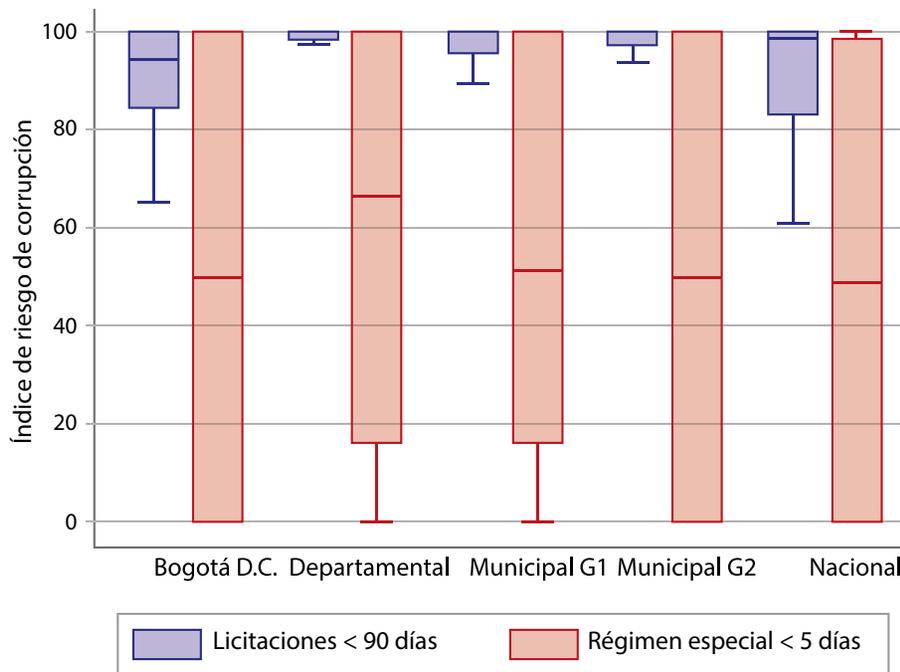
El número de oferentes únicos con respecto a contratistas únicos, indicador 29, muestra que el orden de Bogotá D.C. tiene la menor media de todos los grupos. Este indicador busca medir en cuántos procesos competitivos hubo un solo oferente y un solo contratista adjudicado. El mayor valor del indicador es para el grupo del nivel municipal categorías 4, 5 y 6. Es importante recordar que este indicador se calculó solamente con los registros de Secop II, por lo cual el resultado no permite hacer generalizaciones.

El Gráfico 34 muestra los resultados de los indicadores 30 y 31: licitaciones públicas que tomaron menos de 90 días y los procesos de régimen especial cuyo proceso de selección fue inferior a 5 días. El indica-

por 30 se midió para las licitaciones públicas hechas entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2018, y se compararon las fechas de inicio del proceso de compra y de adjudicación. El indicador 31 se midió

para el mismo periodo, comparando la fecha de cargue del proceso en el Secop y la fecha de firma del contrato.

Gráfico 34: Licitaciones públicas menores a 90 días y régimen especial menor a 5 días



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Las licitaciones públicas con un periodo de selección inferior a 90 días representan el indicador que tiene asociado el mayor índice de riesgo de corrupción. Como se mencionó, algunos indicadores dentro de la dimensión miden la desviación con respecto a alguna buena práctica determinada.

En la legislación colombiana no existe una norma que diga que las licitaciones públicas se tengan que demorar 90 días, pero, de acuerdo con los tiempos del proceso que están establecidos en la ley, la duración estimada de la selección en una licitación que no tenga mayores contratiempos es de alrededor de tres meses desde el momento que se publican los borradores de los documentos del proceso.

Por lo tanto, la mayoría de las entidades estatales realizan sus licitaciones públicas en menos de 90

días, lo que deriva en un puntaje alto en este indicador. En este caso, las entidades del distrito capital son las que tienen menor riesgo asociado, ya que el indicador presenta una mediana de 94,44.

Los procesos de régimen especial pueden ser tan competitivos como la entidad lo desee y también deben registrarse en el Secop. Una de las dudas más grandes dentro del sistema de compra pública es hasta qué punto este tipo de procesos son realmente competitivos o si más bien se parecen a procesos de contratación directa.

El Gráfico 34 también presenta el indicador de procesos de régimen especial con una duración menor a 5 días. Se aprecia que todos los grupos de entidades estatales utilizan el régimen especial como otra forma de contratación directa en prácticamente la mitad de

los casos. Esto ocurre porque muchas entidades estatales seleccionan el proveedor o contratista cuando abren el proceso de contratación en la plataforma, lo que indica que no hay un proceso competitivo detrás.

Es necesario entonces revisar la pertinencia del régimen especial. Es claro que el régimen especial es necesario, pero el abuso del régimen es evidente.

Se incluyó el indicador 32, que no es parte de la metodología IMCO, pues en Colombia existe la obligación de publicar antes del 31 de enero de cada año el Plan Anual de Adquisiciones, cuyo propósito es apoyar la planeación de los procesos de compra, comunicar al mercado la demanda de bienes, obras y servicios, la oportunidad en la cual iniciarán los procesos de compra, el método de seleccionar al proveedor y contratistas que van a utilizar, y la persona a cargo del proceso.

No publicar este plan implica incumplir con un deber legal, y muestra que la entidad estatal no utiliza una herramienta útil para la organización interna del proceso ni se comunica con el mercado para mejorar las especificaciones y avanzar en el estudio de mercado.

El resultado del indicador 32 muestra un mayor riesgo en el nivel departamental, con una mediana de 44,85, seguido del nivel municipal categorías 1, 2 y 3, con una mediana de 38,57, luego muy de cerca por el nivel nacional, con una media de 38,27, seguido por el nivel municipal categoría 4, 5 y 6, con una mediana de 26,18 y, finalmente, el mejor puntaje es el de las entidades del Distrito Capital, con una mediana de 18,50.

Grupos de entidades estatales para comparar el índice de riesgo de corrupción entre equivalentes o similares

Debido a las diferencias entre las entidades estatales es muy difícil compararlas, por lo cual se organizaron las entidades estatales en diez grupos de acuerdo con el resultado del cálculo del riesgo de corrupción y se separaron las entidades en grupos de acuerdo con el valor de su contratación entre 2014 y 2018. El propósito del segundo ejercicio es hacer comparaciones entre entidades similares que están en el decil de mayor riesgo de corrupción y tienen un gasto similar en compras y contratos.

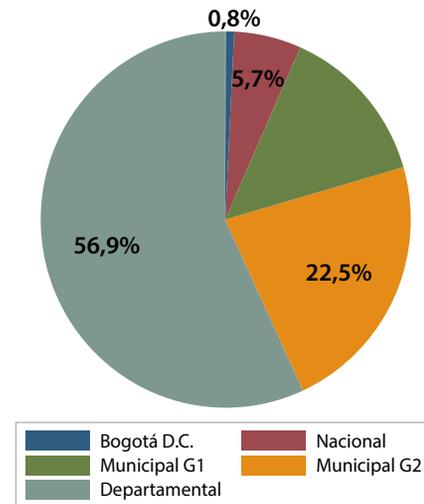
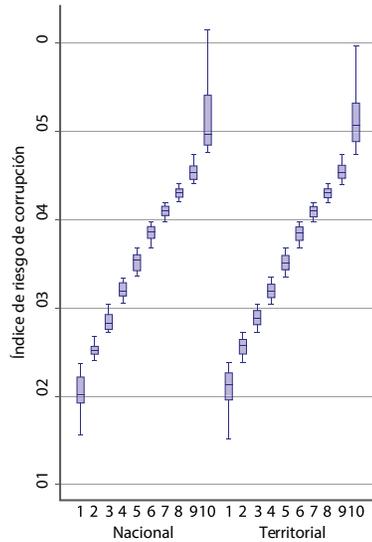
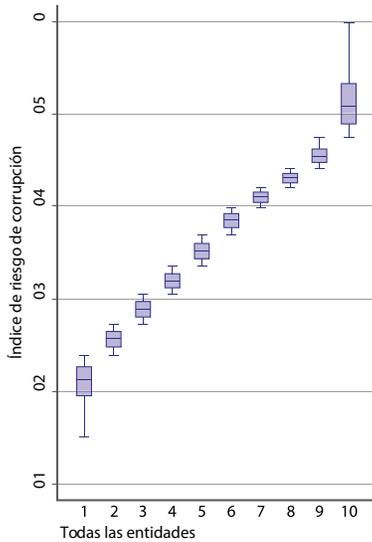
En el Gráfico 35 se presentan los resultados para todas las entidades estatales de acuerdo con el nivel de administración pública. Según se desprende del panel (a), la mediana para el decil con mejor calificación es de 11,26 y el último decil muestra una mediana de 40,74 de calificación.

En los niveles de administración el comportamiento de los dos grupos es similar. Sin embargo, el decil más alto del nivel territorial tiene una mediana de calificación más alta que el decil más alto del nivel nacional. El panel (b) muestra que el 56,9% de las entidades estatales del decil más alto pertenecen al orden departamental, seguidas de las entidades del orden municipal de categoría 4, 5 y 6, con 22,53%. De acuerdo con los resultados encontrados previamente, el orden con menor participación en el decil más alto es el Distrito Capital.

Gráfico 35: Comportamiento por decil

(a) Índice de riesgo por decil

(b) Participación por orden de entidad en el decil más alto.



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Las entidades estatales que forman parte del último decil no tienen una gran participación en el sistema de compra pública; en consecuencia, el resultado puede estar sesgado por tener menos de 10 procesos registrados al año o valores contratados muy bajos.

La Tabla 38 muestra las cinco entidades con el puntaje más bajo y las cinco con el puntaje más alto para el decil de entidades con mayor participación en el sistema de compra pública.

En el decil más alto de gasto hay 737 entidades estatales, 168 del nivel nacional de la administración y 569 del nivel territorial.

Los puntajes de entidades estatales son relativamente buenos, ya que muestran un riesgo medio y bajo de corrupción, y el puntaje más alto es de 43,95.

Tabla 38: Entidades estatales en el decil más alto del valor contratado

Entidad	Nivel	Competencia	Transparencia	Anomalías	Riesgo agregado
Entidades con el puntaje más bajo					
Bolívar - Universidad de Cartagena	Territorial	10,50	10,38	0,13	7
Artesanías de Colombia	Nacional	6,25	10,70	4,81	7,25
Bogotá - Hospital Occidente de Kennedy	Territorial	8,37	10,32	5,26	7,99
Meta - Hospital Departamental de Villavicencio	Territorial	13,19	10,75	3,75	9,23
Chocó - Universidad Tecnológica del Chocó	Territorial	19,42	8,98	0,31	9,57
Entidades con el puntaje más alto					
Atlántico - Empresa Departamental de Juegos de Suerte	Territorial	54,62	42,68	34,54	43,95
Nariño - Alcaldía de Ipiales	Territorial	34,79	39,09	56,93	43,60
Bolívar - Alcaldía de Turbaco	Territorial	41,04	38,71	49,90	43,21
Nariño - Alcaldía de San Andrés de Tumaco	Territorial	25,43	48,28	55,71	43,14
Tolima - INFIBAGUE	Territorial	35,25	35,65	58,08	42,99

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

De las cinco entidades con el puntaje más bajo, cuatro son del nivel territorial. Esto muestra que otra de las cosas que comúnmente se piensa no es del todo cierta, y es que las entidades del nivel nacional tienden a tener un menor riesgo de corrupción que las entidades del nivel territorial. Como se vio en esta sección, en promedio, las entidades territoriales tienen un menor índice de riesgo y la Tabla 38 lo demuestra toda vez que cuatro de las cinco mejores entidades estatales son territoriales.

Índice de riesgo de acuerdo con el objeto de compra o contratación

El Secop I tiene establecidas por defecto las siguientes categorías o tipos de adquisiciones (a) material vivo animal o vegetal; (b) materias primas; (c) maquinaria, herramientas, equipo industrial y vehículos; (d) componentes y suministros; (e) productos de uso final; (f) servicios; y (g) terrenos, edificios, estructuras y vías (ver Gráfico 26).

La Tabla 39 muestra la evolución del valor de la contratación y el número de contratos entre 2014 y 2018 para los siete tipos de adquisiciones definidos en el Secop I. La estructura del Secop I no permite profundizar en el análisis sin aplicar metodologías adicionales para revisar los contratos. En Colombia la creencia común es que el tipo de adquisición más importante es la de la obra pública. Lo cierto es que esta contratación es muy importante respecto del valor de los contratos, pero no del número de contratos.

La Tabla 39 muestra que la categoría en que las entidades estatales realizan más procesos de contratación es en la de servicios, en donde el valor contratado en los casos en los que se analiza la vigencia completa es mayor a 40 billones de pesos. Lo mismo se observa respecto del número de registros por año, donde en la categoría de servicios hay seis veces más contratos que la segunda categoría, que es la de productos de uso final.

Tabla 39: Valor de la contratación y número de contratos por tipo de compra

Tipo de compra	Valor contratado					Número de contratos				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Servicios	\$ 47,7	\$ 52,3	\$ 48,6	\$ 55,7	\$ 11,4	472.774	541.072	674.963	749.502	88.130
Productos de uso final	\$ 7,3	\$ 6,7	\$ 4,4	\$ 4,9	\$ 1,9	70.223	104.478	109.518	107.685	38.870
Terrenos, edificios, estructuras y vías	\$ 5,7	\$ 21,8	\$ 2,7	\$ 9,6	\$ 1,9	7.418	11.003	7.444	10.581	3.132
Componentes y suministros	\$ 2,8	\$ 8,5	\$ 1,4	\$ 1,7	\$ 0,4	20.581	23.380	24.479	29.254	6.913
Maquinaria, herramientas, equipo industrial y vehículos	\$ 1,6	\$ 1,9	\$ 1,1	\$ 1,7	\$ 0,3	11.517	11.143	9.377	10.498	2.620
Materias primas	\$ 0,9	\$ 1,0	\$ 1,4	\$ 1,1	\$ 0,4	13.933	13.891	13.409	13.804	4.610
Material vivo animal y vegetal	\$ 0,1	\$ 0,2	\$ 0,2	\$ 0,2	\$ 0,1	3.009	3.185	2.860	3.480	852

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Es importante resaltar que parte de la obra pública está en la categoría de Terrenos, edificios, estructuras y vías, que si bien es la tercera en cuanto al valor contratado, en número de contratos ocupa el sexto lugar.

En concordancia con la metodología del IMCO, se calculó el índice de corrupción por tipo de objeto de la adquisición (Tabla 40). El índice de riesgo de los tipos de adquisiciones oscila entre 29,51 y 33,69, es decir, no hay gran dispersión.

De acuerdo con los resultados de la Tabla 40, si bien la categoría con más volumen en el sistema de compra pública es la de servicios, tiene el segundo menor índice de corrupción (29,78), con un nivel medio bajo. La categoría con el mayor índice de corrupción es la de componentes y suministros (33,69), seguida de la de productos de uso final (32,91).

Este indicador puede mostrar información muy relevante para políticas públicas si se logra establecer para el cálculo una tipología de adquisición diferente: (i) bienes, (ii) obras y (iii) servicios, por ejemplo.

Tabla 40: Índice de riesgo de acuerdo al tipo de compra

Entidad	Competencia	Transparencia	Anomalías	Riesgo agregado
Componentes y suministros	23,65	36,72	40,70	33,69
Productos de uso final	22,83	36,14	39,75	32,91
Material vivo animal y vegetal	13,45	40,71	44,29	32,82
Materias primas	12,39	39,26	43,22	31,62
Maquinaria, herramientas, equipo industrial y vehículos	12,29	38,05	42,99	31,11
Servicios	15,22	34,19	39,91	29,78
Terrenos, edificios, estructuras y vías	18,67	38,39	31,48	29,51

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Conclusiones

La metodología desarrollada por el IMCO permite medir aspectos importantes del sistema de compra pública. Este trabajo muestra los resultados de replicar la metodología del IMCO en el sistema de compra pública de Colombia.

La compra pública es la forma en que se gasta la mayor parte del presupuesto del gobierno nacional y de los gobiernos locales y, en consecuencia, comporta riesgos serios de corrupción.

El análisis a partir de grandes datos agregados muestra el comportamiento general del sistema de compra pública y sus tendencias, y es una herramienta para focalizar intervenciones de política pública y de las entidades de auditoría y control. Este análisis debe combinarse con el examen de situaciones concretas de modalidades de selección, categorías de bienes y entidades estatales, para identificar diferencias puntuales entre entidades estatales o en una misma entidad respecto de las categorías de bienes, obras y servicios, lo cual permite generar alertas.

Algunos actos de corrupción en el sistema de compra pública no están asociados a los procedimientos, sino a las decisiones que toman los agentes públicos y privados que intervienen en las transacciones del sistema y que no se registran en las bases de datos, aunque hay constancia de ellas en los documentos del proceso. Se trata de decisiones sobre, entre otros, los siguientes aspectos: la cantidad de bienes o la dimensión de los servicios demandados por las entidades estatales; los requisitos de experiencia y de indicadores financieros exigidos a los proponentes; la profundidad del estudio de mercado y, particularmente, el análisis de precios para estimar el valor del contrato; el establecimiento de los criterios de evaluación; y el manejo de cuentas de cobro y pagos.

Los indicadores de falta de competencia muestran que hay espacio de mejora en el sistema de compra pública; particularmente, es necesario restringir la contratación directa y el régimen especial para las entidades que no compiten en el mercado.

Para mejorar el nivel de competencia, en los procedimientos de régimen especial de las entidades que compiten en el mercado es conveniente revisar los

plazos entre la publicación de la necesidad de la entidad y la fecha de recibo de ofertas.

Es recomendable hacer un análisis puntual de la contratación con cargo a recursos de crédito para revisar su nivel de competencia.

El gobierno nacional ha manifestado su intención de revisar la Ley de garantías, sobre todo en relación con la restricción de la contratación directa, lo cual es recomendable, pues no ha cumplido su propósito.

El IHH muestra que, en términos generales, el nivel de concentración de contratistas es medio-bajo, y que es un poco mayor en las entidades del nivel territorial tanto para el valor contratado como para el número de contratos.

El análisis de los resultados de la dimensión de falta de transparencia debe considerar que la disponibilidad de la información es un proxy para medir la rendición de cuentas del sistema de compra pública.

La dimensión de falta de transparencia muestra que en general las entidades estatales cumplen con su obligación de poner a disposición del público la actividad contractual. Hay oportunidades importantes de mejora, como clasificar los documentos con el nombre adecuado; publicar la oferta ganadora, documento muy importante porque es parte sustancial del contrato; y publicar los documentos de la ejecución del contrato, correspondencia, información de cobro y pago, avances de obra y reclamaciones.

Es conveniente calcular el riesgo de corrupción en los procesos adelantados en las dos plataformas transaccionales y comparar los resultados para el mismo tipo de proceso y las mismas entidades estatales.

Actualmente, la información estructurada del Secop no permite calcular el indicador de porcentaje de procedimientos para los cuales las propuestas u ofertas no fueron abiertas, pues es necesario revisar cada informe de evaluación de forma manual. Convendría hacer este ejercicio para algunas entidades estatales y para los procesos de selección de algunos bienes, obras o servicios.

En la dimensión de anomalías en los procesos de compra se encontró un comportamiento que prende alarmas en licitaciones con plazos muy cortos, procesos de régimen especial con plazos menores a 5 días y la no publicación del plan anual de adquisiciones.

El resultado muestra que el riesgo de corrupción para las entidades estatales en Colombia oscila entre 5 y 65, un rango muy amplio. Las entidades de la administración territorial tienen en promedio un menor riesgo que el nivel nacional, y Bogotá, D.C. y sus entidades son las que tienen en promedio un menor riesgo de corrupción.

De acuerdo con la metodología IMCO, los procesos de contratación de obra pública no son los que tienen un riesgo de corrupción más alto. Sin embargo, son de riesgo alto por su valor y porque el grupo de potenciales contratistas o proveedores no es muy grande y porque a medida que el valor del proceso se incrementa, el número de potenciales contratistas decrece. Es recomendable seguir trabajando sobre la obra pública en las tres dimensiones de la metodología IMCO, pero revisando los distintos tipos de contrato de obra pública.

El Anexo 1 contiene los resultados de los 32 indicadores para las siguientes 15 entidades estatales, 10 del nivel nacional y 5 del nivel territorial: Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Instituto Nacional de Vías (INVIAS), SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Policía Nacional, Ecopetrol, Ejército Nacional, Fondo Adaptación, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Agricultura, Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

(pertenece a Bogotá D.C.), Medellín, Gobernación de Antioquia y Barranquilla. Estas 15 entidades estatales fueron escogidas teniendo en cuenta el valor de su contratación.

En relación con el manejo de los datos, se recomienda a Colombia Compra Eficiente desarrollar un maestro de entidades estatales para poder relacionar los registros que las entidades estatales efectúan en cada una de las plataformas del sistema. Esto permitirá calcular los indicadores 1, 2, 3, 12 y 13 para casi todas las entidades con la mayoría de sus procesos de compra.

Es urgente mejorar la calidad del registro de los datos del sistema de compra pública. Los errores en el registro son la negación de la rendición de cuentas. El control interno de las entidades estatales y de la Procuraduría General de la Nación deben tener un papel activo en el seguimiento y control de calidad de los datos del sistema de compra pública.

Los organismos de control deben honrar lo establecido en el literal (b) del artículo 3 de la Ley 1.150 de 2007, en el sentido de que el Secop sea el punto único de generación de reportes de la actividad contractual, lo cual puede ser un incentivo para que las entidades estatales mejoren la calidad del registro.

Es importante insistir en la recomendación de 2018 de Zuleta, Saavedra y Medellín de revisar el registro único de proponentes, pues al estar por fuera del Secop genera una duplicidad de registros, lo cual afecta la inscripción de multas y sanciones, además de los costos de transacción.

Bibliografía

- Banco Mundial (2014). Contratación directa en Colombia: Elementos de derecho internacional y consideraciones empíricas sobre su prevalencia. Grupo del Banco Mundial.
- Colombia Compra Eficiente (2013). Decreto N° 1510 del 17 de julio de 2013. Departamento Nacional de Planeación. Gobierno de Colombia.
- ——— (2014). Lineamientos generales para la expedición de manuales de contratación. Gobierno de Colombia.
- ——— (2016). Propuesta de modificación integral del Estatuto General de Contratación. Gobierno de Colombia
- ——— (2017). Guía para las entidades estatales con régimen especial de contratación. Gobierno de Colombia.
- Engel, E., Ferreira Rubio, D., Kaufmann, D., Lara Yaffar, A., Londoño Saldarriaga, J., Simone Noveck, B., Pieth, M., y Rose-Ackerman, S. (2018). Report of the Expert Advisory Group on Anti-corruption, Transparency, and Integrity in Latin America and the Caribbean. BID. doi: 10.18235/00001419
- IMCO (2018). Índice de riesgos de corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas. México.
Klitgaard, R. (1998). Controlling Corruption. University of California Press.
- Newman, V., y Ángel, M. P. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Cuadernos de Fedesarrollo.
- Villar, L. y Álvarez, D. (eds.) (2018). Lucha integral contra la corrupción en Colombia: Reflexiones y propuestas. Bogotá: Fedesarrollo.
- Zuleta, M. M., Saavedra, V., y Medellín, J. C. (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. En L. Villar y D Álvarez (eds.). Lucha integral contra la corrupción en Colombia: Reflexiones y propuestas. Bogotá: Fedesarrollo.

Anexo 1. Índice de riesgo de corrupción

Falta de competencia															
ENTIDAD	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
ANI	19,9	18,4	100	18,5	83,2	3,9	0,4	32,3	0,7	54,9	66,7	46,7	17,8	3,7	71
INVIAS	20,9	15,9	100	28,7	27,3	12,6	0,2	6,1	1,4	26,6	66,7	52	14,3	3,4	43
Policía Nacional	-	-	-	22,4	39,6	20,3	10	21,3	10,8	40,5	50	-	-	20,9	36,1
Ejército Nacional	-	-	-	28,8	53,3	30	6,7	26,0	7,7	58,2	100	-	-	21,5	48,4
SENA	-	-	-	27,6	48,7	39,6	0	2,9	0,8	54,4	50	-	-	1,2	18,7
ICBF	38,2	30,1	100	29,2	38,7	13,8	0,1	2,6	10,1	40	25	35	44	3,1	21,2
Ecopetrol	-	-	-	39,5	0,3	0,1	0,5	3,2	13,8	22,7	50	-	-	8,2	28,1
Secretaría de Educación de Bogotá	6,5	6	0	11,5	75,4	24	1,4	5,8	1,4	15,6	25	65,7	8	6	33,8
UAESP	14,8	18,1	100	6,6	68	35,2	20,4	25,8	20,6	48,3	50	46,6	10	23,5	53,5
Alcaldía de Medellín	47,8	30,3	0	29,7	38,4	53,9	0,2	4,2	3,9	35,5	25	46,7	48,5	4	31,4
Gobernación de Antioquia	11,6	24,3	0	28,3	34,2	23,5	0,3	7,2	5,2	37,4	50	40,8	20,3	4,6	29,3
MinEducación	29,2	19,3	100	11,7	92,3	84,5	3,6	21,9	4,6	58,3	100	60,5	32	16,8	62,9
Fondo de Adaptación	0	26,8	0	9,9	0	0	2,1	9,9	2,6	30	0	0	0	10,8	47,7
MinAgricultura	33,8	27,4	0	15,1	79,8	70,9	1,7	24,2	2,5	54,8	33,3	53,6	73,4	10,6	69,3
Alcaldía de Barranquilla	-	-	-	8,7	73,5	29,1	0,4	6,3	1,4	26,6	0	-	-	3,9	41,7

Falta de competencia															
ENTIDAD	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
ANI	1,8	2	-	89,1	71,3	100	7,8	13,3	6,3	0	90,8	72,5	0	23,8	72,2
INVIAS	1,2	0,7	-	76,7	40,7	100	11	49,4	3,7	0	95,2	47,2	0,4	28	64,2
Policía Nacional	0,2	2,3	0	97,5	36,2	100	28,4	43,7	11,1	0,1	75	38,3	3	-	94,9
Ejército Nacional	0,1	1,1	0	75,7	39,1	100	27,6	33,9	12,5	0	73,5	28,1	4,9	-	96,2
SENA	0,9	0,9	0	98,3	80,6	100	12,6	48,8	13,3	0,1	73,1	45,5	10,2	-	87,4
ICBF	0,6	1	1,9	91,3	37,4	100	15,7	22,6	21,4	0,2	46	39,8	6,7	7,1	78,5
ECOPETROL	1,5	0	1,5	100	100	100	0	1,5	41,1	0	0,2	17,2	-	-	-
Secretaría de Educación de Bogotá	0,3	0,9	0,5	77,8	55,3	100	5,4	5	11,3	1,1	57,4	87	0	5,9	65,4
UAESP	0,5	0,2	0	95,3	67	100	28,7	8,9	15,3	1,1	62,5	50,3	0	19,4	100
Alcaldía de Medellín	1,1	9,5	4,5	89,1	42,5	100	16,1	23	5,2	0,1	82,4	85,7	5,2	23,9	54,7
Gobernación de Antioquia	1,6	18,1	5,3	81,7	29,8	100	13,7	22,5	6,2	0,1	82,1	78,7	4,3	8,8	49
MinEducación	3,1	0,4	0	73,6	7,9	100	2,1	3,1	15,6	0,7	42,5	84,5	0	38,3	73,1
Fondo de Adaptación	1,4	-	8,5	100	100	100	0	9,6	18,9	0	5,9	72,9	-0	-	-
MinAgricultura	1,6	0,1	2,2	95,2	29,8	100	4,2	3,6	24,6	0	20,2	51,4	0	26,2	100
Alcaldía de Barranquilla	0,4	0,7	0	79,5	14	100	14,8	16,5	19,2	0	64,2	33,1	6,7	-	79,5

Entidad	Anomalías		Puntaje total			
	31	32	Competencia	Transparencia	Anomalías	Riesgo agregado
ANI	-	25	35,9	36,4	40,6	37,6
INVIAS	-	25	27,9	35,4	37,1	33,5
Policía Nacional	0	40	27,2	35,5	35,9	32,9
Ejército Nacional	0	20	38,1	32,2	31,8	34
SENA	50	60	24,4	39,5	46,6	36,8
ICBF	46,7	60	28,7	32,4	35,6	32,3
Ecopetrol	78,9	0	16,6	38,4	19,3	24,8
Secretaría de Educación de Bogotá	100	20	19,1	28,5	42,1	29,9
UAESP	100	40	36,1	35,1	46,7	39,3
Alcaldía de Medellín	25,7	60	26,6	32,3	42,2	33,7
Gobernación de Antioquia	57,6	20	21,1	31	37,6	29,9
MinEducación	-	40	46,5	22,9	39,9	36,4
Fondo de Adaptación	47,3	40	9,3	42,3	27,7	26,4
MinAgricultura	83,3	25	36,7	29	38,3	34,7
Alcaldía de Barranquilla	-	100	19,2	27,2	47,3	31,2

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.



FLACSO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

**CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS COMPARADO Y RESPUESTAS
EN CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA PARA ENFRENTARLOS**

CAPÍTULO 2:
**HOMOLOGACIÓN
Y COMPARACIÓN**

DE COMPRAS PÚBLICAS



Índice

Nota Técnica Regional Homologación y Comparación de Compras Públicas <i>Tomás Cortés Pacheco</i>	182
Homologación de Compras Públicas en México <i>Rebeca Paredes</i>	197
Banderas rojas y corrupción: una evaluación empírica <i>Tomás Cortés Pacheco y Eduardo Engel</i>	236
Mirada a las Alertas del Índice de Riesgo de Corrupción del Sistema de Compra Público Colombiano Identificadas en el Cálculo de Índice de Riesgo con la Metodología de IMCO <i>María Margarita Zuleta y Carlos Andrés Caro</i>	264



NOTA TÉCNICA REGIONAL

Homologación y Comparación de Compras Públicas



Introducción

La importancia de las compras públicas y de su impacto en el desarrollo de los países es un hecho reconocido. Si bien las compras públicas tienen directa relación con los bienes y servicios que provee el Estado, la forma en que se ejecutan puede ser de utilidad para impulsar otras políticas públicas igualmente relevantes, tales como el fomento de la innovación y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, por mencionar algunas.

La dificultad estriba en materializar las posibilidades de desarrollo de las compras públicas, ya que esta área del gobierno es particularmente propensa a la corrupción. Además, administrar el gasto de forma eficiente es un desafío en sí mismo, dada la magnitud de los montos de dinero que se manejan. Por estos motivos, es necesario contar con herramientas para monitorear las compras que realiza el Estado, junto con instrumentos que optimicen la ejecución de los recursos.

Los centros de estudio que lo integran el Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia elaboraron tres informes relacionados con

las temáticas descritas anteriormente. En concreto, se abordaron desde instrumentos para monitorear y diagnosticar los datos generados por los sistemas de compras públicas hasta las compras homologadas para incrementar la eficiencia de las compras del Estado.

En este contexto, el propósito de este documento consiste en aunar las conclusiones de estos informes y describir los hallazgos más relevantes. En primer lugar, el informe de Espacio Público realiza una evaluación empírica de la efectividad de los indicadores de banderas rojas para detectar riesgos de corrupción en compras públicas. Luego se comenta el informe del IMCO, que ahonda en las compras homologadas y analiza sus beneficios y riesgos.

A continuación se presenta el informe de Fedesarrollo, que, sobre la base de los datos generados por el sistema de compras públicas para analizar las tendencias de compra, detecta áreas susceptibles de mejorar. Finalmente, se revisitan las conclusiones principales de estos textos y como interactúan entre sí.

Comparar el riesgo: banderas rojas

Dada la complejidad de los procesos de compra, las magnitudes de dinero que se transan y la estrecha relación entre agentes públicos y privados, uno de los mayores desafíos relacionados con las compras públicas es la corrupción (OCDE, 2016a). Este fenómeno representa un obstáculo directo para la correcta ejecución de las compras públicas, ya que puede ser causa desde una provisión deficiente de bienes y servicios públicos hasta de conflictos de legitimidad con la ciudadanía, toda vez que el gasto es financiado en buena medida mediante el dinero de los contribuyentes.

Por eso, la lucha contra la corrupción en las compras públicas es un objetivo particularmente importante. Para tener una noción de la magnitud de los montos involucrados, cabe señalar que los países de la OCDE gastan en promedio el 30% de su presupuesto en compras públicas. En consecuencia, la demanda por instrumentos que permitan orientar la persecución de hechos de corrupción en compras públicas es alta. Una de las alternativas que más atención ha captado en el último tiempo en este sentido han sido los indicadores de banderas rojas.

¿Qué son las banderas rojas?

Las banderas rojas son indicadores que resumen información a lo largo del proceso de compra, y que se activan cuando se detecta un comportamiento riesgoso. Por ejemplo, según el Banco Mundial un indicador de bandera roja común es el que se activa cuando la mejor oferta de una licitación no es seleccionada¹. En cualquier caso, la activación de una bandera roja no constituye evidencia directa de corrupción, sino que su objetivo es alertar de situaciones potencialmente anómalas que podrían requerir de mayor investigación (Charles y Musatova, 2010).

La proliferación de las banderas rojas se explica por el creciente acceso a grandes bases de datos (Big Data) y al poder computacional para analizarlas, lo que ha entregado nuevas oportunidades para construir indicadores que midan la corrupción. En este sentido, dentro de la taxonomía de las medidas de corrupción, los indicadores de banderas rojas se consideran de tercera generación, pues integran los avances tecnológicos del Big Data para cuantificar este fenómeno (Hlatshwayo y otros, 2018).

Si bien los indicadores de banderas rojas son activamente promovidos por organismos multilaterales para combatir la corrupción en las compras públicas, aún no existe un cuerpo robusto de evidencia que avale su efectividad. En principio, se puede pensar en dos motivos que podrían dificultar la efectividad de este instrumento.

En primer lugar, si los agentes corruptos conocen cuáles serán las métricas bajo las cuales serán evaluados, entonces podrían satisfacerlas artificialmente con el objetivo de no levantar sospechas. Por ejemplo, una bandera roja clave para detectar corrupción en licitaciones es si tuvo un único oferente. Si dicha información es conocida por los agentes corruptos, estos podrían generar ofertas para dicha licitación con el objetivo de no activar el indicador. En segundo lugar, distintos sectores del gobierno tienen necesidades de compra diferentes, por lo cual puede ser engañoso comparar los riesgos de corrupción entre sectores usando banderas rojas agregadas.

La literatura sobre los indicadores de banderas rojas se concentra en evaluar y proponer indicadores que permitan capturar los riesgos de corrupción en compras públicas. Por ejemplo, mediante un trabajo de investigación cualitativo, Fazekas, Toth y King (2013) proponen indicadores cuantitativos que capturen la

1. www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/brief/common-red-flags-of-fraud-and-corruption-in-procurement

magnitud de la corrupción en sistemas de compras públicas. Sin embargo, la investigación en torno a la efectividad de las banderas rojas para predecir procedimientos de compra corruptos es considerablemente más escasa. El principal obstáculo para estudiar la efectividad de los indicadores tiene que ver con cómo medir la corrupción, pues los agentes corruptos intentan actuar sin dejar rastro de sus acciones. En este sentido, los esfuerzos por identificar la efectividad de estos instrumentos son relevantes toda vez que permiten entender de mejor manera la utilidad de las banderas rojas.

Evaluar las banderas rojas: el enfoque de Machine Learning

El estudio realizado por Espacio Público, incluido en este informe², aporta evidencia empírica respecto de la efectividad de las banderas rojas para detectar riesgos en los procesos de compra. Para superar la dificultad que supone la falta de datos, se extrajeron datos de auditorías realizadas por la Contraloría con información de los servidores de ChileCompra, lo que permitió construir las bases de datos que constituyen el punto de partida del análisis.

La métrica escogida para evaluar la efectividad de los indicadores se basa en su habilidad para predecir qué licitaciones arrojan irregularidades. En esencia, se analiza si las banderas rojas cumplen su objetivo de identificar los riesgos de corrupción de las compras públicas. En ese caso, estas debiesen exhibir poder predictivo para detectar cuáles son las licitaciones que terminan siendo problemáticas. Para tales efectos, se utilizan algoritmos de Machine Learning (ML), que, usando los indicadores de banderas rojas como input, encuentran la mejor forma de combinarlos para clasificar si una licitación es riesgosa o no. Estas técnicas de ML permiten ajustar un modelo de clasi-

ficación cuando la persona que investiga es agnóstica respecto del verdadero proceso generador de datos.

Los resultados del informe sugieren que las banderas rojas carecen de poder predictivo para distinguir entre licitaciones irregulares y sin irregularidades. Para poner este resultado en contexto, se debe considerar la siguiente estrategia de clasificación. Si se tienen 100 licitaciones, de las cuales 20 resultaron ser irregulares, un posible clasificador natural consiste en identificar todas las licitaciones como sin irregularidades, estrategia que tendría una tasa de error del 20% en este caso. El clasificador que asigna a todos los objetos la categoría de la clase dominante (esto es, la más frecuente en los datos) se puede utilizar como punto de referencia para evaluar el desempeño de clasificadores más sofisticados. En particular, los clasificadores del informe obtuvieron una tasa de error igual o peor que el clasificador de referencia que se acaba de discutir.

Las muestras analizadas permiten entender los resultados del informe en dos escenarios alternativos. En primer lugar, si un ente fiscalizador estuviese interesado en la mejor forma de seleccionar licitaciones para auditar, entonces las banderas rojas utilizadas no serían útiles. En segundo lugar, si el ente fiscalizador debe investigar un conjunto de procedimientos licitatorios, entonces las banderas rojas no servirían para indicarle a qué licitaciones ponerle mayor atención.

Para ahondar en los resultados del informe, en la Tabla 1 se resumen los resultados más relevantes. Como se mencionó, se combinaron datos de Contraloría con ChileCompra con el objeto de aproximar las licitaciones con y sin irregularidades. Para añadir robustez al ejercicio empírico, en el informe se detallan dos formas de construir la muestra final.

2. Cortés y Engel, *Banderas rojas y corrupción: una evaluación empírica*.

Tabla 1: Diez organismos con mayor riesgo de corrupción por indicadores de excepción

	Muestra #1		Muestra #2	
	Predicción		Predicción	
Tipo de licitación	Sin irregularidades	Irregular	Sin irregularidades	Irregular
Sin irregularidades	848	3	1.149	0
Irregular	149	4	172	0

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 1 se observa la matriz de confusión asociada a la aplicación del algoritmo de Random Forests para cada muestra. Las filas indican el tipo verdadero de cada licitación, mientras que la columna indica la clasificación que hizo el algoritmo. Por ejemplo, para la muestra #1, el algoritmo clasificó 7 licitaciones como irregulares, de las cuales 3 en realidad no presentaron irregularidades. En concreto, queda de manifiesto por qué los errores de predicción son tan parecidos a los del clasificador de referencia mencionado anteriormente: el algoritmo tiende a clasificar la gran mayoría de las licitaciones como sin irregularidades en el caso de la muestra #1, mientras que clasifica todas las licitaciones como sin irregularidades en la muestra #2. Esto tiene como consecuencia que la tasa de positividad³ para las clasificaciones del algoritmo sean paupérrimas: 2,6% y 0% respectivamente. En otras palabras, el algoritmo identifica licitaciones irregulares aproximadamente en 3 de cada 100 casos en la muestra #1, mientras que en la muestra #2 el algoritmo es incapaz de clasificar correctamente licitaciones irregulares⁴.

Entender los resultados

En ninguno de los ejercicios realizados en el informe se logró comprobar que las banderas rojas tuviesen un poder predictivo para clasificar licitaciones riesgosas. Sin embargo, estos resultados deben ser analizados y matizados teniendo en cuenta la literatura previa. Es importante acotar que los resultados de los análisis indican que ninguna de las banderas rojas

que se usaron tenían valor predictivo. Por lo tanto, el problema puede relacionarse con la elección. Consistente con esta teoría es el reciente trabajo de Giorgantonio y Decarolis (2020), quienes encuentran que las banderas rojas que es evidente que están siendo monitoreadas no poseen poder predictivo para clasificar procesos de compra irregular. La justificación para ello es idéntica a las potenciales críticas comentadas anteriormente. Es más, dichos autores encuentran que las banderas rojas no triviales sí son útiles para predecir los procedimientos ilícitos. Por ende, pareciera ser que la elección correcta de banderas rojas es un elemento crítico para su éxito.

Las muestras particulares que se utilizan en el informe también pueden tener un impacto sobre los resultados, ya que la falta de datos obliga a los autores a realizar aproximaciones de corrupción que pueden no siempre ser acertadas. Si bien se intenta mitigar este riesgo presentando dos formas distintas de construir la muestra, se debe tener presente que es una limitación insoslayable.

Finalmente, el informe aporta evidencia empírica a una literatura incipiente que busca estudiar la efectividad de los indicadores de banderas rojas. En este sentido, si bien los resultados no fueron positivos en este contexto particular, el marco empírico que se detalla puede ser utilizado a futuro para poner a prueba nuevas banderas rojas, o bien, puede ser usado nuevamente actualizando los datos.

3. Tasa de positividad: fracción del total de licitaciones regulares que fueron clasificadas correctamente.

4. Al usar Gradient Boosting Trees se obtiene un desempeño incluso peor.

Homologación de compras públicas

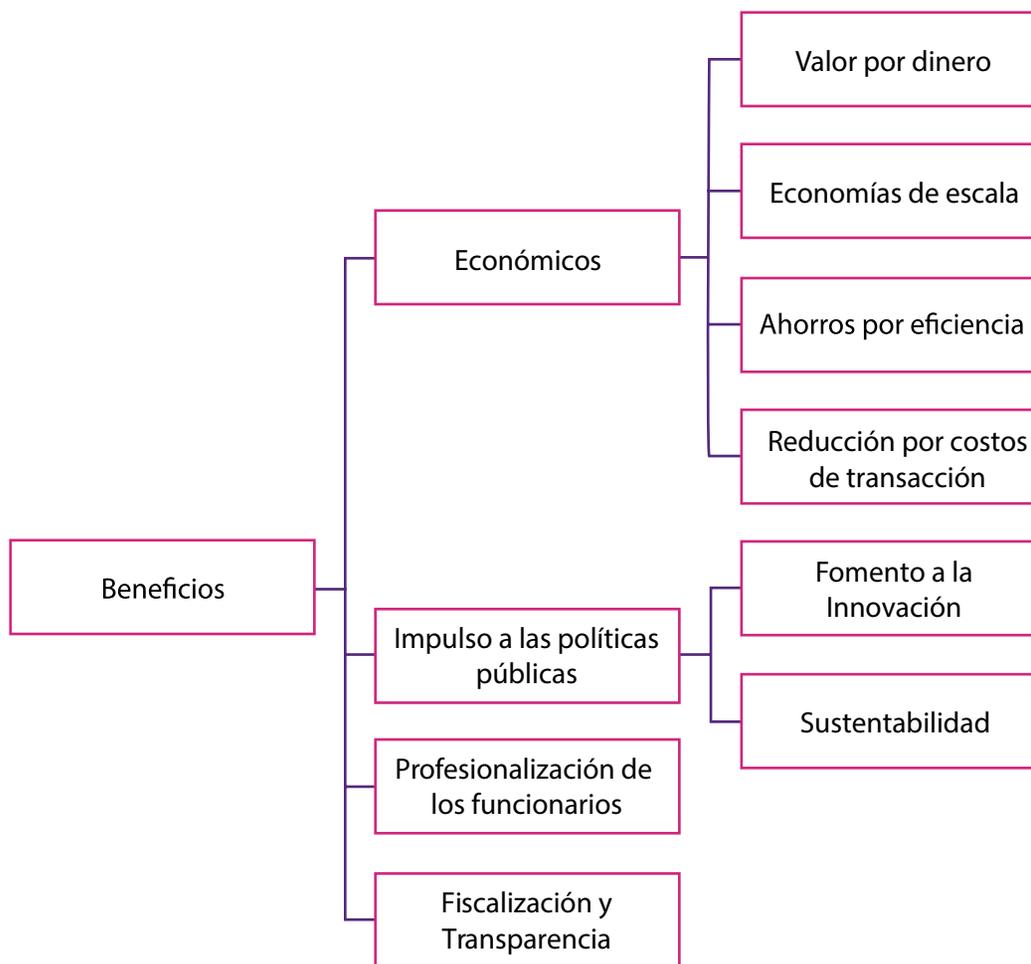
Las compras públicas son fundamentales en los Estados, puesto que de estas dependen la calidad y la provisión de bienes y servicios públicos. Además, si los gobiernos ejecutan las compras públicas de forma estratégica, podrían servir para promover e incentivar la innovación, la creación de empleos, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, etc. En este sentido, las compras públicas representan una oportunidad clave para que los Estados incidan en una buena cantidad de políticas públicas.

Una de las herramientas con la que cuentan los gobiernos para materializar las oportunidades que entregan las compras públicas es la homologación. En términos simples, la homologación es el proceso de agregación de demanda para fortalecer la posición negociadora del gobierno a la hora de adquirir bienes o servicios. Subyacente a este proceso está la idea de que los productos o servicios que se consideran están lo suficientemente estandarizados para que la agregación pueda tomar forma, en cambio, si el producto o servicio es muy específico, entonces se vuelve difícil concentrar la demanda.

A continuación se presentan las principales contribuciones del informe realizado por el IMCO (Paredes, 2020), que revisa la homologación en México analizando críticamente los beneficios y riesgos de este proceso, y entrega recomendaciones para gestionar y minimizar estos últimos.

Beneficios

Como se mencionó, la homologación contribuye a materializar los potenciales beneficios de las compras públicas. En este contexto, en el informe se destacan diversos beneficios asociados a la homologación (Figura 2). Uno de los más evidentes es su capacidad de fortalecer la posición negociadora del Estado, con lo cual se puede obtener un mejor precio que finalmente deviene en mayor eficiencia (valor por dinero). No obstante, este principio no debe entenderse únicamente como intentar obtener el menor precio posible a toda costa, sino que debe matizarse en la medida en que el producto o servicio que se esté adquiriendo también cumpla con los objetivos y metas programadas del gobierno.

Figura 1: Beneficios de homologar las compras públicas

Fuente: Paredes (2020).

La agregación de demanda también permite realizar un solo procedimiento licitatorio, de lo contrario, cada organismo tendría que gestionar su propia licitación. En este sentido, la homologación incrementa la eficiencia operativa de las compras públicas. En la misma dirección, agregar varios procedimientos en uno solo también es ventajoso desde la óptica de la fiscalización y transparencia, toda vez que se reduce la cantidad de auditorías.

Estos beneficios son de suma importancia, ya que promueven la eficiencia y la probidad en las compras públicas. Dado que estas son financiadas por los contribuyentes, su correcta ejecución contribuye no solo a la obtención de productos y servicios públicos de

mejor calidad, sino que también es fundamental en la percepción que tiene la ciudadanía de su gobierno.

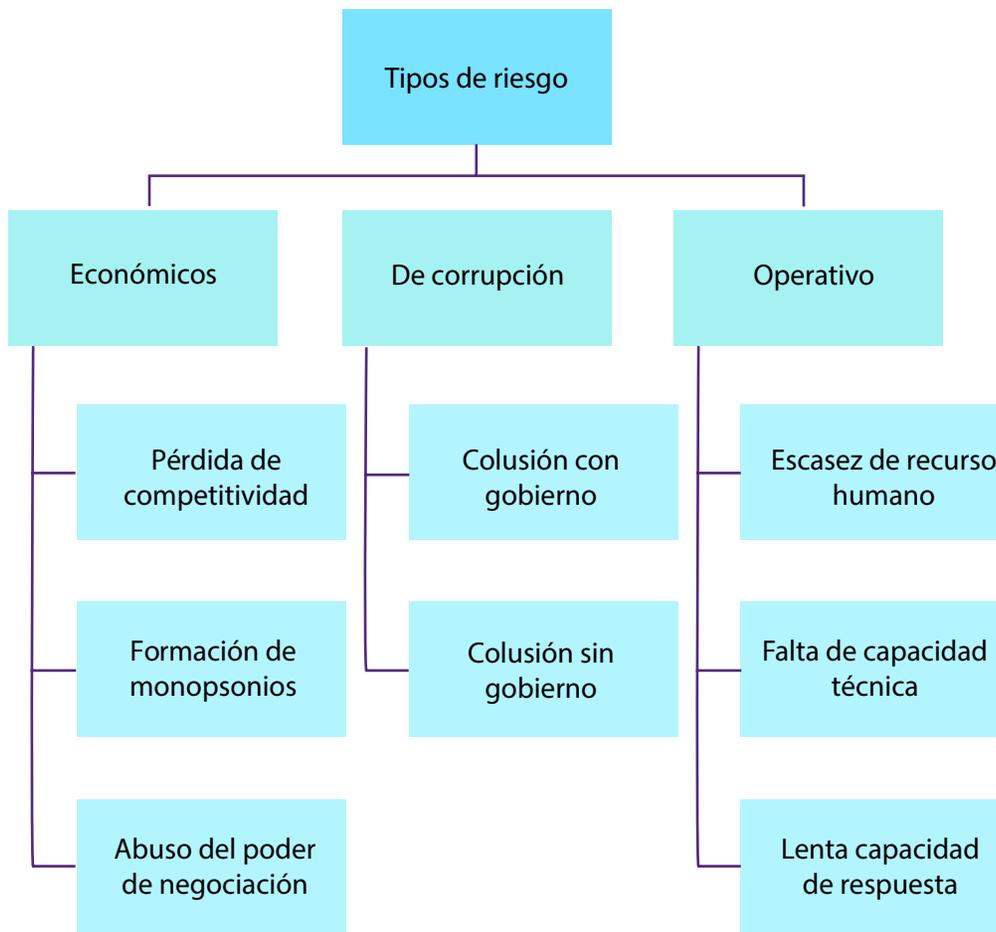
Finalmente, la homologación también puede y debe promover políticas públicas específicas, tales como sustentabilidad e innovación. En este sentido, el poder de negociación que trae la agregación de demanda puede usarse para escoger alternativas de productos o servicios que sean sustentables y minimicen el impacto que generan sobre el medio ambiente. En adición, la homologación puede ser estratégica a la hora de modernizar el Estado, en la medida en que las adquisiciones tomen en cuenta aquellos bienes y servicios que sean compatibles con este objetivo.

Riesgos

A pesar de los potenciales beneficios señalados con anterioridad, el proceso de homologación también está sujeto a una serie de riesgos que deben ser ges-

tionados y mitigados. Estos riesgos se clasifican en tres categorías: económicos, de corrupción y operativos (Figura 2).

Figura 2: Tipos de riesgo al homologar compras



Fuente: Paredes (2020).

Uno de los principales riesgos de la homologación es precisamente la contrapartida de uno de sus principales beneficios. La agregación de demanda permite celebrar contratos grandes de forma poco frecuente, lo cual puede tener como consecuencia una concentración de los mercados debido a que aquellos

proveedores que no terminen participando en los contratos podrían tener dificultades para mantener su solvencia en el caso de que el Estado sea un comprador importante en el mercado. Luego, la concentración de los mercados es una variable relevante a la hora de analizar la posibilidad de homologación. Si

el mercado se tornase más concentrado producto de la agregación misma, entonces se debilitaría la posición negociadora del gobierno, lo cual podría incidir negativamente en el valor que recibe por su compra. Además, la homologación podría desfavorecer a las empresas pequeñas y medianas cuando los volúmenes requeridos solo sean factibles de satisfacer para empresas grandes.

Una recomendación para gestionar los riesgos esbozados en el párrafo anterior es tener en cuenta la estructura del mercado antes de homologar. En línea con lo anterior, la Comisión Federal de Competencia Económica aconseja no homologar en mercados altamente concentrados, ya que podría aumentar aún más la concentración. En lo relativo a la participación de las pequeñas y medianas empresas, la misma agencia sugiere dividir los contratos en múltiples lotes y fijar un límite a la cantidad de lotes que una empresa puede obtener.

El aumento del poder negociador del Estado producto de la homologación puede ser una fuente de riesgo. Si alguna agencia compradora obtiene un poder excesivo, podría imponer cláusulas abusivas que vayan en detrimento de las empresas que proveen los bienes o servicios. La demora en los pagos es un ejemplo común de malas prácticas que se pueden ver facilitadas por un poder de mercado excesivo. Si esta práctica es perjudicial para las empresas, lo es aún más para las pequeñas y medianas, las cuales pueden enfrentar complicaciones económicas serias de no recibir sus pagos en plazos razonables. Para gestionar estos riesgos, en el informe se sugiere monitorear frecuentemente los requisitos que solicitan las agencias compradoras, junto con fomentar legislaciones que protejan a los proveedores.

De acuerdo con la Figura 3, el segundo tipo de riesgos se relaciona con los hechos de corrupción. Nuevamente, el principal riesgo es la contrapartida de uno de los beneficios detallados anteriormente: si bien las compras homologadas facilitan la fiscalización porque se reduce la cantidad de procedimientos que se debe revisar, por otro lado son proclives a la concreción de acuerdos colusorios, ya sea con o sin el gobierno. En este sentido, la agregación de demanda tiene dos características que pueden aumentar el riesgo de corrupción. En primer lugar, al concentrar

la decisión de compra en una sola agencia, se vuelve más sencillo para los agentes corruptos llegar a un acuerdo con el funcionario público a cargo. En segundo lugar, al gestionarse una menor cantidad de contratos espaciados en el tiempo con potencialmente pocas empresas, los costos de mantener una colusión se abaratan.

Con el objetivo de mitigar y minimizar los riesgos de corrupción, en el informe se citan las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre las cuales se destaca la importancia de eliminar barreras innecesarias para así aumentar la cantidad de empresas participantes en los procesos licitatorios, con el propósito de incrementar los costos de mantener un posible acuerdo colusorio. También se sugiere realizar estudios de mercado que recopilen información de los rangos de precios usuales del bien o servicio que se homologará, junto con sus características, para así cotejarlos una vez que se inicie el proceso de licitación.

La última clasificación corresponde a los riesgos operativos, los cuales se originan en la operación misma del sistema. En el caso de la homologación, la agencia que realiza las gestiones de compra deberá contar con profesionales capaces de ejecutar de forma correcta el proceso de compra. Nuevamente es posible entender este riesgo como la contrapartida de los beneficios. La homologación permite generar economías de escala dentro del Estado, ya que la cantidad de procedimientos licitatorios disminuye a uno solo. Sin embargo, si dicho proceso falla por un error operacional, entonces el costo se amplifica. En este sentido, en el informe se sugiere capacitar a los funcionarios públicos encargados de la homologación, junto con diseñar planes de carrera profesional con el objetivo de brindarles estabilidad laboral, ya que ello les permitiría especializarse y adquirir conocimiento técnico mediante la experiencia y la capacitación, todo lo cual minimizaría los riesgos operativos.

Uso de los datos: Colombia

Una característica de los sistemas de compras públicas es la cantidad de datos que generan. Los registros de los procedimientos de compra que se efectúan año a año constituyen información invaluable que

puede y debe ser usada para monitorear la correcta ejecución del gasto en compras públicas. Dada la complejidad de las transacciones y la imposibilidad de fiscalizar cada una de ellas, el análisis de las tendencias de compra es fundamental para controlar y detectar tendencias potencialmente perjudiciales.

En este contexto, y en el marco del Laboratorio Anti-corrupción, el centro de estudios Fedesarrollo (Zuleta y Caro, 2020) realizó un informe analizando tendencias y casos de estudio relevantes sobre el sistema de compras público colombiano. A continuación se resumen algunas de las conclusiones de dicho informe, las que van desde los modos de contratación directa hasta aplicaciones prácticas como el caso de la alimentación escolar.

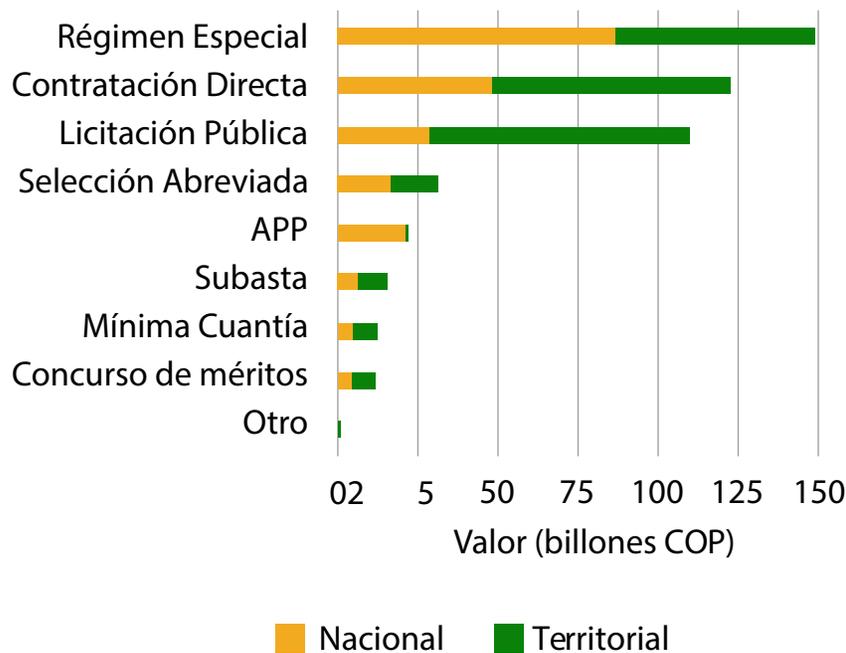
El riesgo de la contratación directa

La contratación directa es una modalidad de compra excepcional en los sistemas de compras públicas. Como su nombre lo sugiere, es una contratación dis-

crecional, de manera tal que el comprador escoge arbitrariamente al organismo que proveerá el bien o servicio. La falta de competencia asociada a esta modalidad vulnera una de las máximas de los sistemas de compras públicas: conseguir el mejor precio para el Estado, al mismo tiempo que da mayor flexibilidad para enfrentar situaciones impredecibles. Por eso, generalmente las legislaciones en torno a las compras públicas establecen causales específicas para invocar la adjudicación directa.

Una restricción que permite limitar el uso discrecional de la contratación directa consiste en establecer límites monetarios a partir de los cuales la provisión debe ser competitiva. En el informe se señala que esta normativa está presente en prácticamente toda la Unión Europea y en algunos países de la región, como Chile. Sin embargo, Colombia carece de una regulación de este estilo, por lo que no existen trabas para que bienes o servicios de magnitudes grandes de dinero sean adjudicadas mediante contratación directa.

Gráfico 1: Modalidad de contratación, 2014-2019



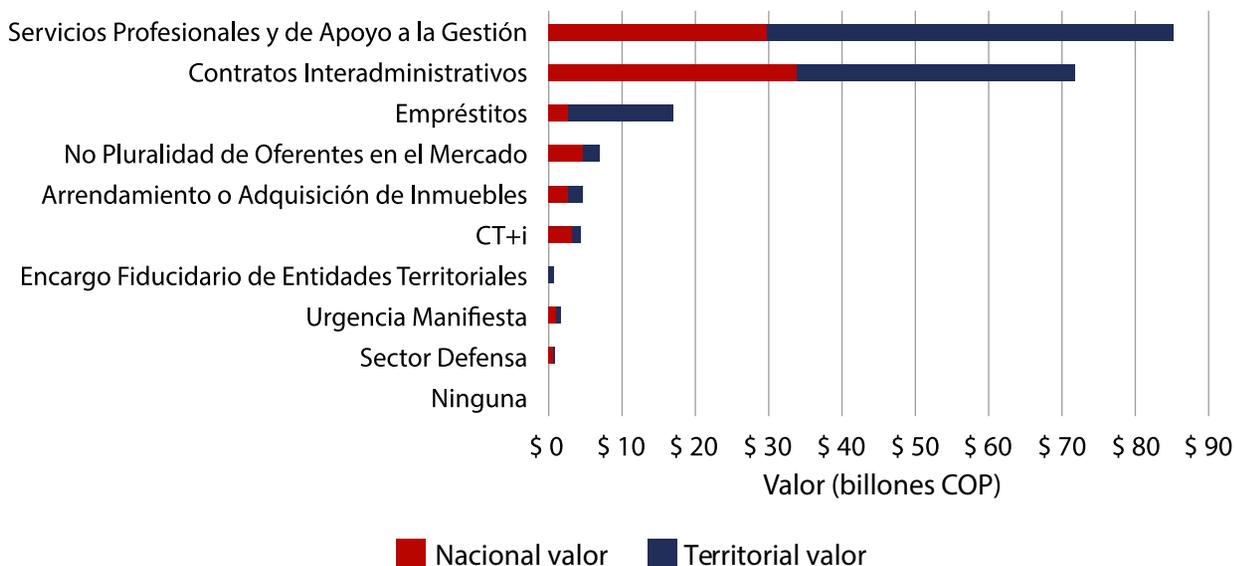
Fuente: Zuleta y Caro (2020).

Si no se dispone de una normativa que limite de facto la utilización de la adjudicación directa, este recurso tiende a sobreutilizarse.

En efecto, como se observa en el Gráfico 36, donde se desglosan las compras públicas en Colombia entre 2014 y 2019 según la modalidad de contratación, la contratación directa es la segunda modalidad con mayor monto transado. Dado que la adjudicación directa está específicamente diseñada para ocasiones especiales, resulta improcedente que dicho método sea más usado que la licitación competitiva, por ejemplo.

Para ahondar en la gran cantidad de bienes y servicios adjudicados mediante esta modalidad, en el informe se desglosan los montos según la causal que se invoca (Gráfico 37). Se aprecia que la causal que concentra la mayor cantidad de dinero transado es “Servicios profesionales y de apoyo a la gestión”, con más del 50% del total, mientras que una causal más razonable, como “Urgencia manifiesta”, representa apenas el 0,5% del monto total adjudicado. Según se menciona en el informe, el abuso de esta causal se debe a las restricciones presupuestarias que enfrentan las instituciones públicas, por lo cual un buen número de los trabajadores del sector público recurre a la modalidad de contratación directa.

Gráfico 2: Valor de contratación de acuerdo con la causal



Fuente: Zuleta y Caro (2020).

El uso de esta causal para suplir problemas presupuestarios al interior de las instituciones públicas es ciertamente irregular⁵, al mismo tiempo que genera consecuencias negativas que van desde el ámbito laboral hasta la corrupción. En efecto, en el informe se destaca que este tipo de prácticas priva a los trabajadores de los derechos laborales que sus compañeros

debidamente contratados sí poseen, a pesar de que desempeñan la misma labor. En adición, debido a la inestabilidad de este medio de contratación los trabajadores están menos comprometidos con la organización, al mismo tiempo que se pierde la oportunidad de capitalizar la experiencia acumulada, puesto que esta modalidad no contempla la capacitación a

5. Los autores mencionan que esta situación y sus riesgos ya han sido advertidos por organismos multilaterales tales como la OCDE (2016b).

largo plazo. Finalmente, este tipo de contratación incrementa el riesgo de corrupción en las instituciones, toda vez que puede utilizarse con el objetivo de pagar favores políticos, cuando en realidad la entidad contratante no espera recibir ninguna prestación de servicios.

Gestionar y planificar de mejor forma los presupuestos de la nación para así evitar el abuso de esta causal es imperioso. Si bien combatir la inercia es difícil, se puede estimar el presupuesto requerido para evitar recurrir a esta causal mirando los montos asociados a la contratación directa de personal de apoyo con plazo mayor a un año.

Este grupo debiese representar una buena estimación de la deficiencia de personal de base requerido por las organizaciones. Luego, es necesario auditar la pertinencia de los contratos con plazo menor a tres meses, ya que posiblemente sea en ese subgrupo donde se concentre el pago de favores políticos, toda vez que son de duración breve y porque el volumen de contratos es tan alto que se vuelve imposible fiscalizar que las contraprestaciones efectivamente se ejecutaron.

Solucionar deficiencias estructurales usando instrumental que no fue diseñado para ello conlleva el riesgo de generar efectos negativos difíciles de predecir. En este contexto, la recomendación es no usar el sistema de compras públicas para solventar problemas presupuestarios, toda vez que el abuso del sistema puede acrecentar los riesgos de corrupción inherentes al mismo.

Obras públicas

Los procesos de contratación de obra pública tienden a ser distintos al resto de las compras públicas debido tanto a los montos que se manejan como a la complejidad misma del servicio que se está proveyendo. Eso justifica que en el informe se le haya dedicado una sección aparte. En particular, la contratación de obra pública es heterogénea, razón por la cual se evalúan de forma independiente los contratos de vías terciarias de hasta \$10 mil millones de los contratos por grandes vías de más de \$50 mil millones.

Respecto del primer grupo, el 67,39% del monto total de los contratos fue adjudicado mediante licitación competitiva, lo que es positivo porque este mecanismo obliga a las partes interesadas a competir por obtener el contrato, lo cual redundará en un mejor precio para el Estado. En segundo lugar se encuentra la contratación directa, con el 13,35% del valor total. Dentro de los proveedores que forman parte de dicho porcentaje, se rescata la participación de personas naturales y de asociaciones comunales, que también participan mediante otras modalidades, como la selección de mínima cuantía.

Acorde a lo anterior, los autores resaltan que la inclusión de estos actores es importante en la generación de ingresos de los municipios y que también contribuye a la participación comunitaria. En este sentido, no es evidente que otras modalidades de compra, como las licitaciones competitivas, que privilegian a la pequeña y mediana empresa, sean siempre preferibles en zonas donde no existen empresas locales, ya que podrían desplazar la participación de gente local que pudiese trabajar en dichas obras.

En definitiva, los autores señalan que los mecanismos diseñados para hacer competitivas las obras de grandes montos no deben ser aplicados ciegamente para las obras menores sin antes tener en cuenta los efectos de equilibrio general. En particular, aplicar ciegamente dichos mecanismos puede tener un efecto disruptivo sobre la economía local, sobre todo en aquella constituida por organizaciones comunitarias y profesionales independientes.

Respecto de las vías por sobre los \$50 mil millones, en el informe se observa una alta concentración de contratistas, al mismo tiempo que los contratos son modificados constantemente al alza incorporando también nuevas cláusulas. Si bien las modificaciones de contrato en proyectos de obra pública son comunes (puesto que los contratos son incompletos), resulta necesario evaluar la pertinencia de dichos cambios. En este sentido, mirando el caso de Chile, las disputas de esta índole son revisadas por un tribunal independiente que falla en derecho, lo que minimiza el uso malicioso de las renegociaciones, tan comunes en los contratos de infraestructura.

Programa de Alimentación Escolar

El último caso de estudio en el informe tiene relación con el Programa de Alimentación Escolar en Colombia, el cual desde 2015 es responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional. Los autores señalan que el Ministerio no estaba preparado para gestionar dicho programa, puesto que no contaba ni con el personal ni el presupuesto para satisfacer los requerimientos logísticos aparejados.

El problema principal en este caso es de gestión, pues la multiplicidad de fuentes de financiamiento del programa dificulta la coordinación entre nación, departamentos y municipios. Ejemplo de esto es que dentro de una misma institución educativa se puede encontrar más de un proveedor ofreciendo el servicio. Otra señal de la gestión deficiente es que el monto promedio de los contratos es de apenas tres meses, con lo cual para asegurar la provisión del servicio durante todo el año se requieren de varios contratos anuales. Por el lado administrativo, esto genera una carga burocrática innecesaria sobre el sistema, mientras que, por el lado de la provisión del servicio, esto significa que hay periodos del año en que los estudiantes no tienen acceso a la alimentación que les corresponde, puesto que no siempre los contratos alcanzan a renovarse con la debida rapidez.

En definitiva, un programa de esta magnitud requiere que la modalidad de compra sea flexible para que pueda adaptarse a una diversidad de contextos distintos. Por ejemplo, el diseño de los contratos debiese considerar la infraestructura disponible por la institución educativa: dependiendo de si posee o no la infraestructura para cocinar dentro del recinto, el contrato deberá ser distinto. En este contexto, el proceso de compra debe tener en cuenta el microcontexto en el cual se proveerá el servicio, puesto que dadas las diferencias tanto geográficas como socioeconómicas no existe una solución ideal para todos los involucrados.

Conclusión

En este informe se revisaron los principales hallazgos de los trabajos en torno a compras públicas realizados en el marco del Laboratorio Latinoamericano de

Políticas de Probidad y Transparencia. El énfasis de estos documentos radica en analizar instrumentos que se puedan implementar para materializar las oportunidades que entregan las compras públicas. En este sentido, una de las temáticas evaluadas es cómo utilizar los grandes volúmenes de datos generados por los sistemas de compras públicas para monitorear su ejecución. En efecto, uno de los principales obstáculos para la correcta ejecución de los sistemas de contratación pública es la corrupción, por ende, se vuelve imperioso contar con herramientas que permitan fiscalizar los procesos de contratación. El segundo tema abordado por estos documentos es la homologación y cómo se puede utilizar para materializar el poder negociador del Estado con el objeto de perseguir beneficios que van desde obtener el mejor valor por dinero hasta incrementos en la eficiencia operativa.

En primer lugar, el documento de Espacio Público evaluó la efectividad en la práctica de los indicadores de banderas rojas. Estos indicadores son ampliamente usados en la actualidad, a pesar de lo cual no existe un cuerpo robusto de literatura que avale su efectividad en la detección de riesgos de corrupción en compras públicas. En el informe, el autor utiliza herramientas de Machine Learning para evaluar si las banderas rojas tienen poder predictivo para clasificar licitaciones riesgosas, encontrando que su desempeño no permite concluir que estas sean de utilidad en la práctica. Este hallazgo no necesariamente descarta la utilidad de estos indicadores, ya que, por ejemplo, el análisis depende de cuáles son las banderas rojas que se utilizan. Por lo mismo, puede ser el caso que exista un grupo de indicadores que si posean poder predictivo pero que no fue considerado en el análisis del informe. En este contexto, el aporte de este informe tiene dos vertientes. Por un lado, contribuye a expandir la literatura académica sobre la efectividad de las banderas rojas, mientras que por el otro aporta con un marco empírico para determinar la utilidad de cualquier indicador de banderas rojas, el cual puede ser utilizado en el futuro para evaluar el desempeño de nuevos indicadores.

En segundo lugar, el informe del IMCO se refiere al uso de las compras homologadas, que consisten en la agregación de demanda por parte del Estado en torno a bienes o servicios que cuentan con un alto grado

de estandarización. La consecuencia directa de que el Estado pueda agregar demanda es que fortalece su posición negociadora, lo que le permite obtener el mayor valor por dinero posible. En el documento, la autora destaca que este concepto no debe ser entendido bajo la lógica tradicional de obtener el mejor precio posible, sino que debe extenderse para incorporar los objetivos y metas del Estado. La agregación de demanda también conlleva riesgos, uno de los cuales son los posibles aumentos en la concentración de los mercados donde el Estado opere como agregador de demanda. En efecto, una de las consecuencias de la homologación es que se celebran contratos grandes con baja frecuencia, lo cual puede debilitar la competencia. En este sentido, se señala que, antes de iniciar el proceso de compra homologada, el Estado debe estudiar la composición del mercado para así evitar ingresar en aquellos que ya se encuentren muy concentrados.

Además, en el proceso de compras homologadas se puede inducir un límite a la cantidad que cada empresa puede proveer de cierto bien, con el objetivo de entregar oportunidades para que la pequeña y mediana empresa puedan participar de los contratos. Otro punto relevante son las ventajas desde el punto de vista de la eficiencia administrativa, toda vez que la agregación de demanda permite concentrar en una sola unidad los costos administrativos de llevar a cabo el procedimiento licitatorio, que en caso contrario debiese ser llevado a cabo por varias unidades compradoras. Si bien esta es también una ventaja en términos de fiscalización, también puede conducir a potenciales casos de corrupción, puesto que al disminuir la cantidad de participantes involucrados es más factible llegar a acuerdos colusorios. En este contexto, el aporte del informe consiste en analizar de forma crítica tanto los beneficios como los riesgos que conlleva la homologación en compras públicas.

En tercer lugar, el documento de Fedesarrollo se enfoca en cómo usar los datos para detectar áreas de mejora, para lo cual usa como ejemplo el sistema de compras públicas colombiano. El análisis de datos en este contexto puede ofrecer ideas para mejorar los procesos existentes, al mismo tiempo que permite detectar comportamientos de riesgo que pueden desembocar en corrupción. Analizando los datos de

contratación directa, se constata que una fracción considerable se utiliza en la práctica para contratar personal en las instituciones públicas. Esta es una práctica abiertamente irregular y que puede estar encubriendo pagos políticos, por ejemplo. Una forma de utilizar los datos para proponer soluciones a este problema consiste en estudiar cuántos recursos se utilizan para contratar personal a largo plazo, número que sirve para estimar el déficit presupuestario que las instituciones solventan acudiendo a la contratación directa. Luego, se podrían discutir modificaciones presupuestarias a partir de dicha información, para luego auditar la necesidad de la contratación directa de personal por periodos cortos, que es donde se podrían concentrar los riesgos de corrupción en ese caso. Otro punto relevante del informe guarda relación con los contratos de obra pública.

El análisis de esos casos deja dos conclusiones principales. En primer lugar, que los procedimientos pensados para hacer competitivas licitaciones de alto valor no debiesen aplicarse de forma irreflexiva en procedimientos de menor valor. Por ejemplo, licitaciones pequeñas pueden tener en consideración también que las comunidades locales puedan adjudicárselas, a pesar de que hacerlo aumente el precio. Este es el caso de algunas vías terciarias que son adjudicadas a comunidades de vecinos, por ejemplo, y que caso contrario serían adjudicadas a empresas externas a la localidad, lo que podría tener efectos en el empleo local. En segundo lugar, se constata que en las licitaciones de gran valor existe una alta concentración de contratistas y que las modificaciones al alza de los contratos son frecuentes. Si bien las modificaciones de los contratos de obra pública son comunes, existen medidas que se pueden implementar para asegurar que estas sean justas, por ejemplo, la incorporación de un panel de expertos que juzgue la pertinencia de dichas modificaciones.

En definitiva, los informes analizan la realidad de las compras públicas de cada país, no obstante lo cual las conclusiones emanadas de los mismos son generalizables y aplicables a cualquier contexto. El aporte de estos documentos radica en la consolidación de conocimiento que puede ser usado por los tomadores de decisión para materializar las oportunidades de desarrollo que ofrecen las compras públicas.

Bibliografía

- Charles, K., y Musatova, M. (2010). Red flags of corruption in world bank projects: an analysis of infrastructure contracts. The World Bank.
- Fazekas, M., Tóth, I. J., y King, L. P. (2013). A composite corruption risk index based on objective data. Corruption Research Center Budapest Working Papers.
- Giorgiantonio, C., y Decarolis, F. (2020). Corruption Red Flags in Public Procurement: New Evidence from Italian Calls for Tenders. *Questioni di Economia e Finanza*.
- Hlatshwayo, S., Oeking, A., Ghazanchyan, M. M., Corvino, D., Shukla, A., y Leigh, M. L. (2018). The measurement and macro-relevance of corruption: A Big Data approach. International Monetary Fund.
- OCDE (2016a). Preventing Corruption in Public Procurement. Recuperado de www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf
- ——— (2016b). Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference, OECD Public Governance Reviews. <https://doi.org/10.1787/9789264252103-en>



HOMOLOGACIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS

EN MÉXICO



Rebeca Paredes

Presentación

Generar una agenda de investigación aplicada que contribuya a promover políticas de integridad en América Latina es el objetivo primordial del Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia, integrado por tres centros de investigación: la Fundación para la Educación Superior y Desarrollo (Colombia), el Instituto Mexicano para la Competitividad (México) y el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile (Chile). Los tres centros trabajan en este proyecto con el fin de generar conocimiento, como bien público regional, que beneficie la formulación de políticas de probidad y transparencia de los países de la región.

Esta iniciativa es apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo mediante una cooperación técnica regional que financia la institucionalización del Laboratorio, así como el desarrollo y difusión de su agenda de investigación, que será desarrollada por los centros académicos y consultores externos que conformarán el Laboratorio. El objetivo específico de los centros es elaborar tres tipos de estudios en función de la evidencia empleada para el análisis. Los tres centros elaborarán (i) investigaciones tema-país sobre “Compras públicas y Big Data”, “Homologación y comparación de compras públicas” y “Lecciones de casos emblemáticos de corrupción”; (ii) una nota técnica regional de alguna de las tres investigaciones; y (iii) un documento de política especializado.

En línea con lo anterior, en este estudio el objetivo del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) es analizar las ventajas y desventajas de homologar las compras públicas. Para ello, expone los ejemplos de compras homologadas que existen en México y abre un debate para determinar si hacer compras homologadas está siendo de utilidad.

Introducción

El Estado es el mayor demandante de bienes y servicios en la economía. La Organización Mundial del Comercio (OMC) estima que la participación de las compras públicas equivale a entre el 10% y el 15% del producto interno bruto (PIB) de cada país. La importancia de las compras públicas recae en su potencial como palanca de desarrollo y de crecimiento económico (Organización Mundial del Comercio, 2018).

IMCO realizó un análisis⁶ para 94 países y encontró que en general no existe una relación entre el nivel del gasto de las compras públicas y el PIB de cada país. Sin embargo, en el caso específico de México en las últimas dos décadas, se encontró una coincidencia entre los años en los que hubo una mayor tasa de crecimiento del PIB y aquellos en los que mayor porcentaje del PIB se les ha asignado a las compras públicas (Banco Mundial, 2018).

Sin embargo, en la actualidad plantear soluciones basadas en que los gobiernos gasten más para obtener mejores resultados es insostenible. Las oleadas de austeridad gubernamental y contracción del gasto público alrededor del mundo han emitido un claro mensaje: lo importante no es gastar más, sino gastar mejor.

Por ello, el objetivo de este documento es presentar la homologación de las compras públicas como una buena práctica y una alternativa que los gobiernos pueden implementar para mejorar la eficiencia de sus compras públicas y, con ello, contribuir al desarrollo y bienestar de la sociedad por la que trabajan.

En este documento, que se divide en las siguientes cinco secciones, se traza la ruta mexicana respecto de las prácticas de homologación:

1. Marco legislativo de México: Muestra y ejemplifica las modalidades de compras homologadas en el país.

2. Modelos institucionales y administrativos para homologar las compras públicas adoptados por México y por otros países de América Latina.

3. Riesgos de los procesos de homologación y beneficios de las compras homologadas si son exitosas.

4. Fases del proceso de compra en cada uno de los tipos de homologación en México.

5. Resultados del principal ejercicio de compras consolidadas en México.

Por último, se exponen las conclusiones y recomendaciones tanto para el gobierno mexicano como para aquellos que quieran implementar compras homologadas.

¿Qué es la homologación?

La homologación de compras públicas, también llamada agregación de demanda o centralización, es un proceso en el que las dependencias públicas se ponen de acuerdo para hacer sus compras de manera conjunta. Con ello, agregan la demanda, es decir, suman sus necesidades. Diseñados de manera adecuada, los procesos de homologación tienen múltiples beneficios: ahorros, eficiencia, disminución de los precios, facilidad de monitoreo y fiscalización, pero sobre todo obtener el mayor valor por el dinero recaudado de los contribuyentes (Perú Compras, 2020).

Para homologar las compras se requiere hacer un análisis cuidadoso de los bienes y servicios que se pretende agregar. No todos los bienes y servicios pueden homologarse, sino que deben ser productos que tengan características con un alto grado de estandarización. La estandarización es uno de los factores que permite eliminar barreras de entrada para que más empresas puedan participar en el mismo proceso.

6. Ver Anexo 1.

En todo el mundo los gobiernos han recurrido a diferentes grados de homologación, por lo que los ejemplos de esta práctica varían de país en país (Albano, 2010). Dado que este trabajo se centrará en el caso de México, únicamente se revisarán tres técnicas de agregación de demanda: compras consolidadas, convenios marco y, en años recientes, la intención del gobierno de centralizar las compras en una sola unidad o dependencia (Observatorio Colombiano de Contratación Pública, 2015).

Para las compras consolidadas se reúne un grupo de dependencias que selecciona a una unidad centralizadora que será la encargada de coordinar. Se listan todas las compras comunes y se detallan las características que estos bienes y servicios deben tener. Como resultado, la dependencia coordinadora emite una única licitación de gran volumen.

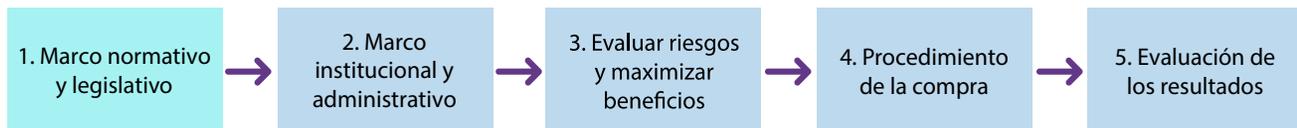
En el caso mexicano, para los convenios marco la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) identifica algún bien o servicio que sea de uso frecuente o que compren en gran volumen varias dependencias. Entonces, luego de un estudio de mercado, la SHCP

publica una convocatoria para que los diversos proveedores interesados presenten sus propuestas comerciales, las cuales son evaluadas para ver cuáles cumplen con los requisitos. Posteriormente, SHCP realiza un convenio con uno o varios proveedores en el que se establecen los términos y condiciones de la contratación, los precios y los plazos. Después de que se establece el acuerdo, las demás dependencias pueden comprarles directamente a estos proveedores siguiendo las especificaciones establecidas en el convenio sin la necesidad de realizar una licitación o proceso de compra nuevo.

Finalmente, las alternativas para homologar las compras públicas forman parte de una visión estratégica para aprovechar al máximo el poder de compra del gobierno. Así como en el resto del mundo, México está en proceso de centralizar las compras del nivel federal en una sola institución que se dedique exclusivamente a identificar cuáles son esos bienes y servicios en los que puede coordinar la agregación de la demanda de otras dependencias (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2018).

Marco normativo

Figura 3: Proceso de homologación de las compras públicas (1/5)



Fuente: Elaboración propia.

Para que los procesos de homologación funcionen se deben hacer todos los ajustes legislativos pertinentes que eliminen las barreras normativas para que los actores que participan tengan certeza jurídica. La ley también generará el marco para la creación de nuevas instituciones, organismos, comisiones, dependencias, que serán las encargadas de cumplir con las responsabilidades que la regulación les confiera y con las acciones necesarias para llevar a cabo los procesos de homologación.

En México, en el nivel federal las dos principales leyes que rigen el sistema de compras públicas son la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LAASSP) (Cámara de Diputados, 2014). Respecto de las compras consolidadas, el artículo 17 de la LAASSP establece que:

La Secretaría de la Función Pública, mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía, determinará, en su caso, los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo.

Respecto de los contratos y convenios marco, el artículo 17 de la LAASSP establece que:

La Secretaría de la Función Pública, en los términos del Reglamento de esta Ley, podrá promover contratos marco, previa determinación de las características técnicas y de calidad acordada con las dependencias y entidades, mediante los cuales éstas adquieran bienes, arrendamientos o servicios, a través de la suscripción de contratos específicos.

Además del ámbito federal, México se divide en 32 entidades federativas que emiten su propia legislación estatal. En la mayoría de los casos las leyes estatales no tienen diferencias sustanciales respecto de las leyes federales, es decir, las leyes subnacionales también permiten la homologación de las compras y establecen quién es la principal institución encargada. Es importante poner atención a las consideraciones que deban cumplirse de manera diferenciada.

La ley también estipula que las compras públicas en el nivel federal se realizan a través de Compranet, la plataforma digital del gobierno mexicano, operada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el caso de los 32 Estados de la república, las compras realizadas con recursos que la federación les otorga deben publicarse y realizarse también a través de Compranet.

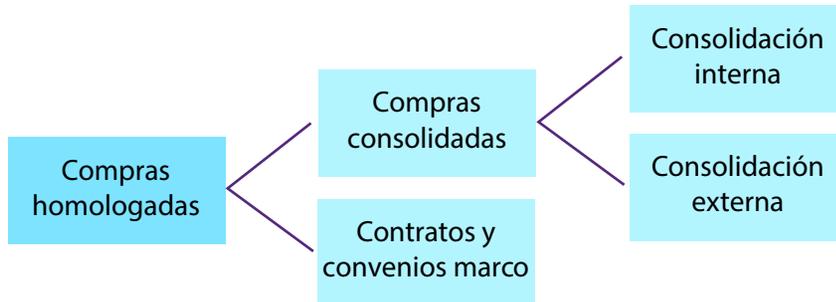
Tipos de homologación en México

El Gobierno Federal carece todavía de un marco legislativo que centralice las compras públicas en una sola dependencia. Si bien la Oficialía Mayor de la SHCP ha sido importante en las compras de la administración de Andrés Manuel López Obrador, el marco normativo actual mantiene el proceso de compras, desde la definición de la necesidad, hasta la contratación y la ejecución del contrato como un proceso regido por cada dependencia.

Por lo tanto, en México cada dependencia compra los bienes y servicios por separado, no obstante, esa manera tradicional de hacer las compras tiene beneficios limitados si se compara con las alternativas que existen para homologar procesos. En la Figura 5 se muestran las dos formas establecidas en la Constitución para realizar compras homologadas.

7. Desde mayo de 2019, por instrucción presidencial, esta función pasó de la Secretaría de la Función Pública a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, hasta el día de la publicación de este documento este cambio no se ha visto reflejado en la legislación.

Figura 4: Tipos de compras homologadas en México



Fuente: Elaboración propia.

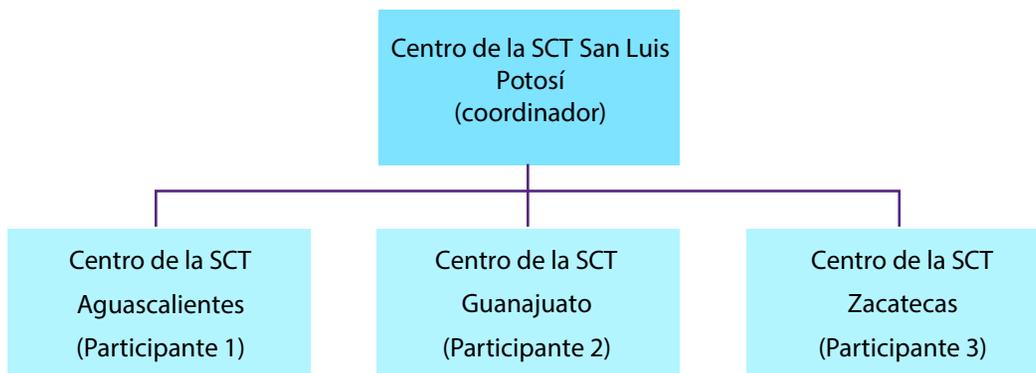
Compras consolidadas

En los procesos de compras consolidadas el objetivo principal es concentrar los requerimientos del sector público, ya que esto les otorga a las dependencias un mayor poder de negociación al concentrar la demanda. Al agrupar las necesidades de más de una dependencia y comprar cantidades más grandes de un mismo producto con las mismas características es

posible obtener un mejor precio mediante un solo proceso de licitación (Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2020).

En las compras consolidadas, en México existen dos vías para las dependencias: la consolidación interna y la consolidación externa.

Figura 5: Ejemplo de consolidación interna

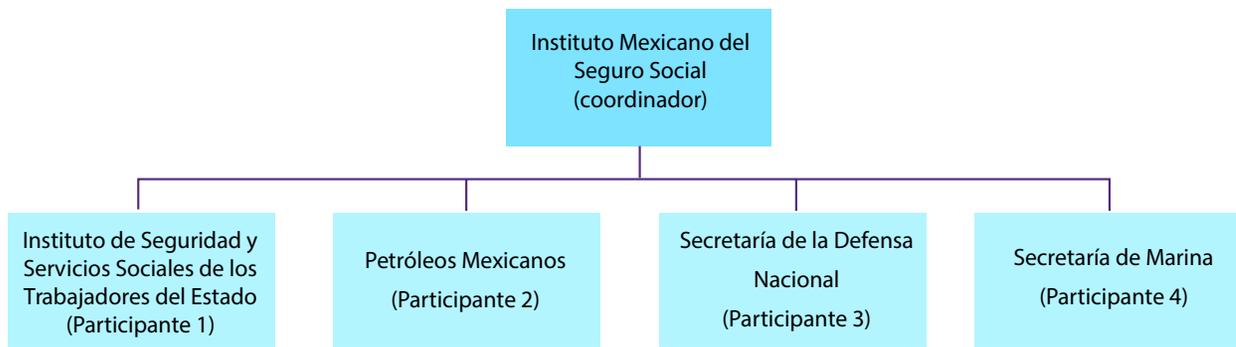


Fuente: Elaboración propia con información de Compranet, 2019.

La consolidación interna se realiza entre unidades administrativas y órganos desconcentrados de una misma dependencia o entidad para la cual no existe ninguna regulación específica y no se requiere de la participación de representantes de las Secretarías de la Función Pública ni de Economía. Un ejemplo de este tipo de consolidación es la realizada por la Secretaría

de Comunicaciones y Transportes (SCT) en la Licitación Pública Electrónica No. LA-009000966-E58-2019. En este proceso de contratación, el Centro de la SCT del Estado de San Luis Potosí toma el papel de dependencia coordinadora para la adquisición de materiales y útiles de oficina para el resto de los centros SCT que abarcan la región.

Figura 6: Ejemplo de consolidación externa



Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por su parte, un proceso de consolidación externa sucede cuando las compras se realizan entre dos o más dependencias o entidades. En este último caso, los representantes de las respectivas áreas contratantes deben coordinarse y manifestar formalmente su acuerdo para llevar a cabo la contratación bajo esta estrategia.

El ejemplo más importante al respecto es el esfuerzo realizado cada año desde 2013 por el Instituto

Mexicano del Seguro Social (IMSS), que coordina las compras públicas sectoriales de medicamentos de la administración pública federal, proceso en el que incluye a otras cuatro instituciones que ofrecen servicios de salud a la población: un organismo paraestatal, una empresa productiva del Estado y dos secretarías de Estado. Además de las dependencias federales, cada año se extiende la invitación a las dependencias de salud de las 32 entidades federativas.

Tabla 2: Dependencias interesadas en realizar compras consolidadas

Consolidaciones internas	31
Consolidaciones externas	28
Ambas	12
Total	71

Fuente: *Relación de bienes, arrendamientos y servicios (...), 2017.*

Como se muestra en la Tabla 2, en 2017 la relación de bienes, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal registró 71 dependencias interesadas en realizar compras consolidadas (Secretaría de la Función Pública, 2018a).

Convenios marco

Los convenios, contratos o acuerdos marco son otra alternativa para las dependencias que desean agregar sus demandas. Los convenios marco evitan volver a negociar los términos y condiciones de una adquisición cada vez que se compra un bien o producto, ya que en estos se definen los requisitos mínimos de calidad que deben de cumplir los bienes o servicios por adquirir, así como el rango de precios aceptable

bajo los cuales pueden ser adquiridos. De esta forma, los proveedores que se sumen al convenio integran un catálogo de ofertas que cualquier dependencia puede contratar directamente sin iniciar un proceso de contratación desde cero. Este tipo de homologación se recomienda para aquellas compras recurrentes, pero que no tienen una periodicidad establecida (Naciones Unidas, 2012).

Lo más complejo es definir las necesidades y requisitos mínimos de los bienes por adquirir. Una vez que se firma el convenio marco, los beneficios se pueden apreciar en las compras subsecuentes, en donde cada dependencia solicita el producto en la medida en que lo va requiriendo, sin hacer de nuevo todo el proceso administrativo (Colombia Compra Eficiente, 2015).

Tabla 3: Clasificación de los convenios marco

Completos	Incompletos	Un ganador	Varios ganadores	Descripción
✓		✓		Todas las condiciones están establecidas en el contrato maestro y únicamente incluye a un posible proveedor.
✓			✓	Todas las condiciones están establecidas en el contrato maestro e incluye más de un proveedor con los que existe la posibilidad de contratar.
	✓	✓		No todas las condiciones están establecidas en el contrato maestro y únicamente incluye a un posible proveedor.
	✓		✓	No todas las condiciones están establecidas en el contrato maestro e incluye más de un proveedor con los que existe la posibilidad de contratar.

Fuente: Sánchez Graells (2014).

Después de realizar los análisis de mercado necesarios, la SHCP selecciona a uno o más posibles proveedores de un bien o servicio, con los que firma un contrato marco.

Esta lista de proveedores se publica en forma de catálogo, junto a las especificaciones técnicas, de calidad, de entrega, los precios, las condiciones de contratación, etc., de la variedad de productos que el Estado requiere (Gobierno de México, 2019a).

Una vez establecido el catálogo, es responsabilidad de la SHCP informarlo al resto de las dependencias,

las cuales deben cotejar antes de comprar si el bien o servicio que requieren está dentro del catálogo.

En la página web de la Secretaría de la Función Pública se encuentran publicados los contratos marco que se han celebrado de 2010 a 2019, los que han sido cancelados y los que han sido concluidos.

Por su parte, en la página de Compranet se encuentra la información de los contratos marcos vigentes en 2020 debido a un reciente cambio de funciones entre las instituciones que están involucradas en los procesos de elaboración de los convenios marco.

Tabla 4: Convenios marco en México

Estado	Cantidad
Cancelados	8
Concluidos	23
Vigentes	6
Total	37

Fuente: Compranet y Secretaría de la Función Pública.

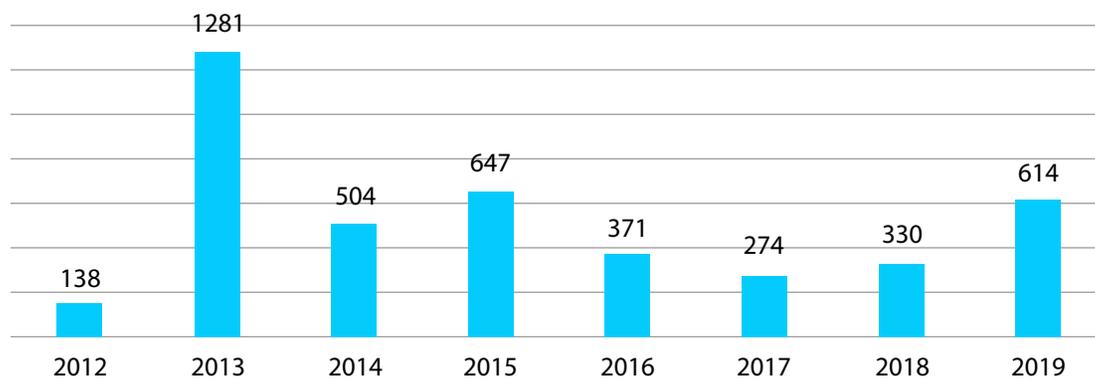
Los primeros convenios marco se realizaron en 2010, por lo que, en los últimos 10 años, la administración pública federal ha establecido únicamente 37 convenios marco. Los productos que se han adquirido bajo estos convenios son suministro de papel, vales de despensa, centros de contacto (call center), ropa de trabajo, licencias de software, servicios de limpieza, servicios de fumigación y jardinería, entre otros.

De cada uno de los procesos de realización del convenio marco, se adjunta la documentación utilizada en cada fase del contrato marco, incluyendo el aviso de

intención, las invitaciones a los posibles proveedores, los requisitos para participar, el formato de Excel que llenaron los posibles proveedores, por mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo, después de revisar los procesos de contratación que se realizaron de 2012 a 2019, se encontró que el uso de los convenios marco es muy bajo si se compara con el total de las contrataciones realizadas anualmente. Es decir, las dependencias no están utilizando este mecanismo tanto como podrían.

Gráfico 3: Contratos que utilizaron convenio marco, 2012-2019



Fuente: Compranet.

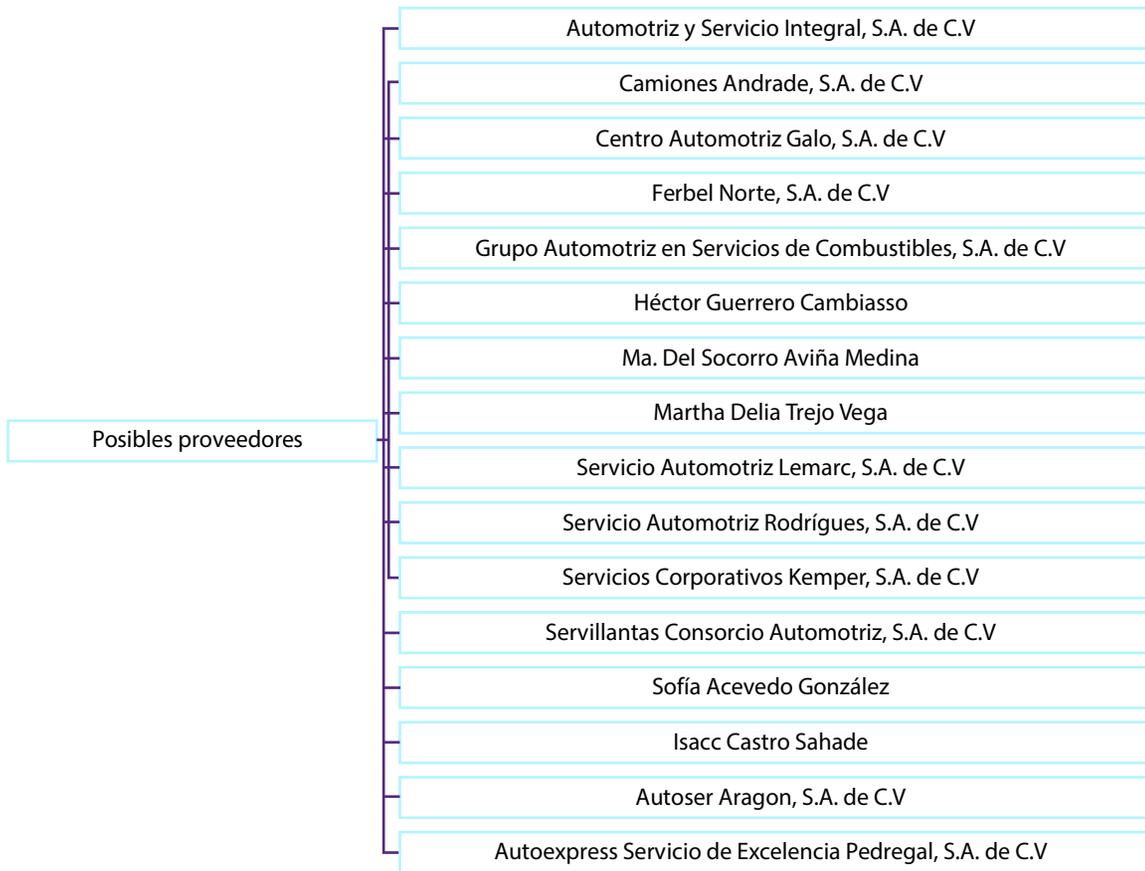
La expectativa es que, con la nueva estrategia de centralizar las compras públicas, el uso de los convenios marcos aumente no solo en términos de tener más convenios marco establecidos, sino también de que un mayor número de dependencias adopten y utilicen los convenios existentes.

Un ejemplo de contrato marco es el realizado para la “Prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo del parque vehicular con motor a gasolina o diésel y del equipo hidráulico” en mayo de 2013, en el que la Comisión Federal de Electricidad

(CFE) solicitó a la SFP su intervención para promover la instrumentación de un contrato marco para que personas tanto físicas como morales presten el servicio demandado.

La SFP se encargó de verificar que los “posibles proveedores” cumplieran con los requisitos que establece el contrato y de publicar los documentos del proceso en Compranet, entre otras actividades. Las empresas participantes como “posibles proveedores” en este ejemplo se indican en la Figura 8.

Figura 7: Ejemplo de posibles proveedores

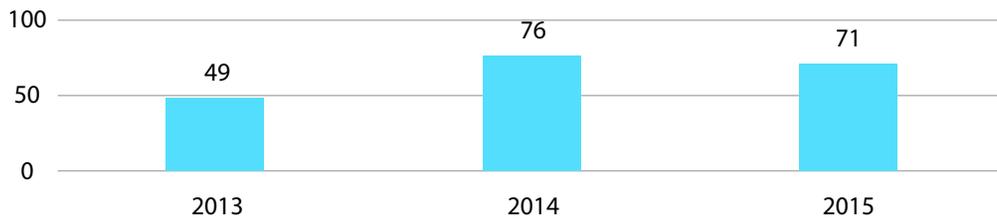


Fuente: *Mantenimiento Vehicular Contrato Marco 2013.*

Para este caso fueron 11 personas morales y 5 personas físicas, de las cuales se detallan algunos datos en el contrato. Así también, se detalla el objeto del contrato, la vigencia (tres años), las especificaciones técnicas y de calidad, los precios para cada tipo de carro, y señala que las partes deberán realizar contratos específicos con las entidades de la Administración Pública Federal que así lo soliciten.

Al finalizar los tres años de convenio, los resultados de este ejercicio fueron positivos, ya que cada año hubo un aumento respecto del primer año en el número de dependencias que contrataban los servicios de mantenimiento vehicular a través de este instrumento.

Gráfico 4: Número de dependencias que utilizaron el convenio marco Mantenimiento Vehicular, 2013-2015 2019

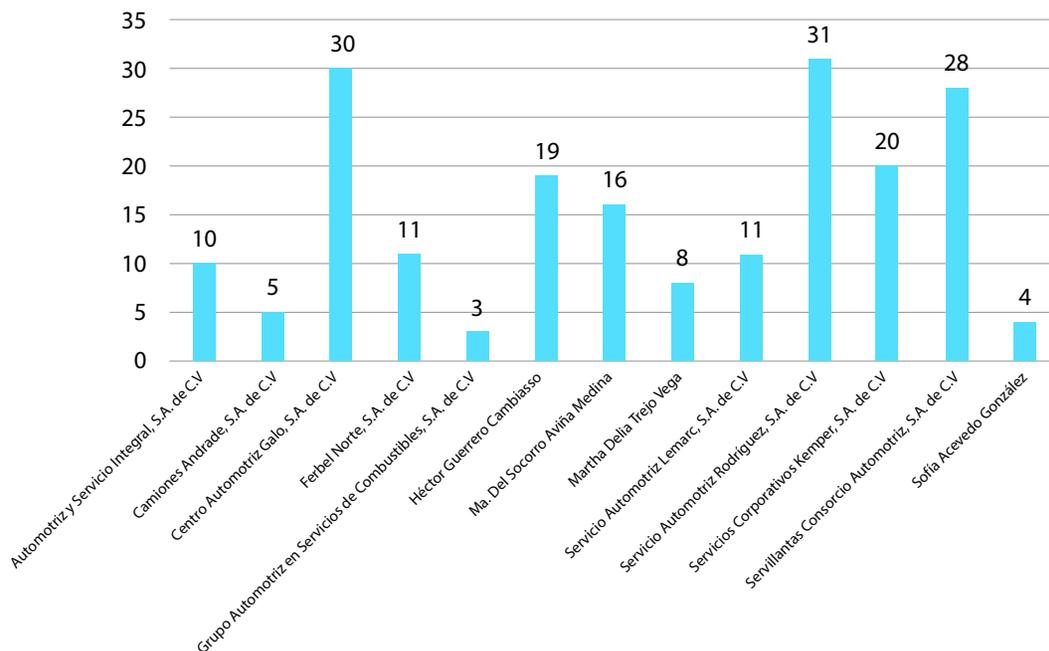


Fuente: Elaboración propia con información de Compranet.

Analizando el proceso por el lado de la oferta, se contrataron 13 de los 16 proveedores disponibles. Algunos concentraron más contratos, como el Servicio

Automotriz Rodríguez, S. A. de C. V., con 31 contratos, o el Centro Automotriz Galo S. A. de C. V., con 30 contratos.

Gráfico 5: Número de contratos por proveedor que fue contratado a través del convenio marco Mantenimiento Vehicular, 2013



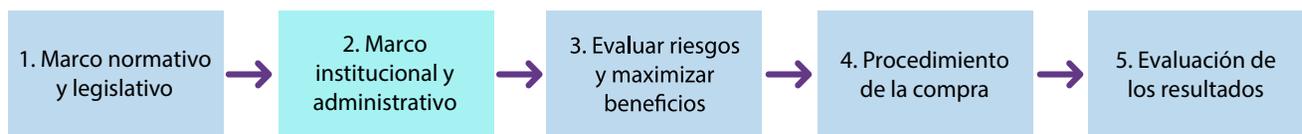
Fuente: Elaboración propia con información de Compranet.

Entre otros beneficios, cada contrato representa un aumento en la eficiencia de la gestión pública, un ahorro de tiempo para cada una de las dependencias

que decidió utilizar este convenio y empresas con la posibilidad de ser proveedoras del gobierno.

Marco institucional y administrativo

Figura 8: Proceso de homologación de las compras públicas (2/5)



Fuente: Elaboración propia.

Una vez establecido el marco legal que da sustento a los procesos de homologación, que describe cuáles son los tipos de homologación y qué instituciones son las responsables, es momento de abordar alternativas de estructuras institucionales en varios países, pues de las capacidades institucionales depende el obtener economías de escala, con precios más bajos, menores costos de transacción, acompañados de una mejora y profesionalización de los funcionarios encargados de los procesos de contratación (Sánchez Graells, 2014).

Unidad Centralizadora de Compras

En mayo de 2019, la administración pública federal, a través de la Oficialía Mayor que depende de la SHCP, publicó la Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas (Gobierno de México, 2019b).

En esta estrategia menciona las siguientes acciones:

- Avanzar en la centralización de las compras públicas, ya que permite una mayor coordinación, control y seguimiento del gasto público.
- Consolidar el 80% del gasto público en contrataciones.

- Las dependencias y entidades ejecutarán el otro 20% del gasto.

Con lo anterior, México se suma a la tendencia internacional observada en las últimas dos décadas no solo de homologar procesos a través de compras consolidadas sectoriales o convenios marco, sino también de centralizar las compras públicas en una sola dependencia.

Si bien la decisión de un gobierno de centralizar las compras debe estar sustentada en las condiciones del país y las capacidades de cada economía, la creación de unidades centralizadoras de compras es una buena práctica internacional debido a que la autoridad contratante tiene la capacidad de fusionar en una sola institución por lo menos sus tres principales funciones:

- Adquirir bienes o servicios para una o más autoridades contratantes.
- Otorgar contratos públicos para obra, bienes o servicios para una o más autoridades contratantes.
- Negociar acuerdos marco para obras, bienes o servicios para una o más autoridades contratantes.

Tabla 5: Países de América Latina y el Caribe con instituciones nacionales autónomas dedicadas a las compras públicas

Argentina	Oficina Nacional de Contrataciones	Guyana	Consejo Administrativo de Licitaciones y Adquisiciones del Estado
Bolivia	Oficina Nacional de Contrataciones	Nicaragua	Compras Públicas de Nicaragua
Brasil	Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales	Panamá	Panamá Compra
Chile	Chile Compra	Perú	Organismo Supervisor de las Contrataciones y Adquisiciones del Estado
Colombia	Agencia Nacional de Contratación Pública	República Dominicana	Dirección general de Contrataciones Públicas
Ecuador	Servicio Nacional de Contratación Pública	Trinidad y Tobago	Oficina Nacional de Contrataciones
El Salvador	Sistema de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública	Uruguay	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado
Guatemala	Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado	Venezuela	Servicio Nacional de Contrataciones

Fuente: Elaboración propia con información Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2015).

La centralización de las compras públicas se observa en los países de América Latina que hasta 2015 contaban con una institución especialmente dedicada a coordinar las compras públicas. En el mundo, la mayoría de los sistemas de compra son una mezcla entre compras centralizadas y compras descentralizadas. Lo importante es que la combinación de estos elementos sea funcional a cada país, y que los cambios incluyan una visión de corto, mediano y largo plazo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2000).

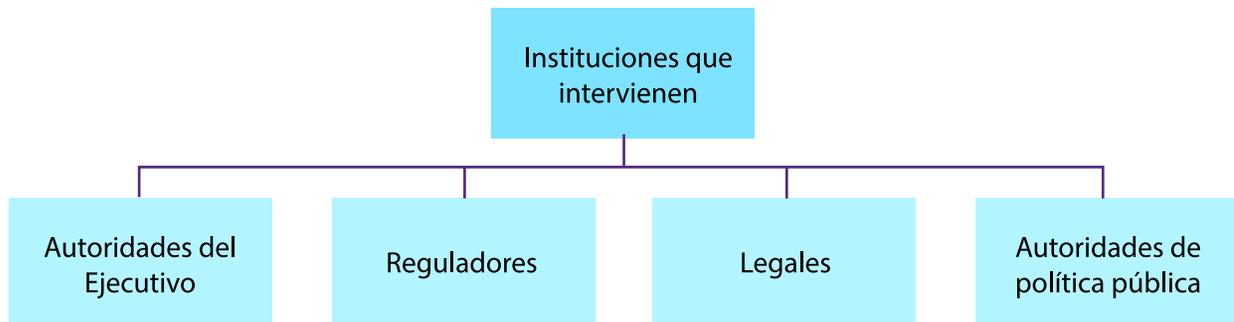
Homologación sin unidad centralizadora

En la evidencia internacional también existen países que realizan compras homologadas, sin tener una de-

pendencia centralizadora. Este era el caso de México, que actualmente está viviendo la transición de un modelo a otro, pero en este apartado del documento se hará referencia a lo sucedido hasta 2018 (El Financiero, 9 de julio de 2018).

Si bien en México se realizan procesos de compras homologadas, no existía en la práctica y actualmente sigue sin existir en la legislación una unidad de gobierno que centralice las compras públicas por completo.

El marco institucional establecido que interviene en los procesos de contratación se detalla en la Figura 10 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015):

Figura 9: Instituciones que intervienen en las compras públicas en México

Fuente: OCDE, 2015.

Autoridades del Ejecutivo

Cada ministerio tiene una unidad de compras que se encarga de suministrar las necesidades de cada departamento dentro de la entidad, de hacer el plan anual y de subir toda la información de los procesos al sistema electrónico de compras.

Instituciones reguladoras

La Secretaría de la Función Pública cuenta con una unidad encargada de crear normas y establecer su adecuada interpretación. Por su parte, la Secretaría de Economía estipula normas que regulan ciertos aspectos de productos específicos respecto de los cuales la compra es más compleja.

Instituciones legales

Se encargan de resolver los problemas legales que surjan en los procesos de compra y de establecer

responsabilidades administrativas y penales a individuos, empresas y servidores públicos.

Autoridades de política pública

Los ministerios organizan sus planes de compras públicas según las necesidades, presupuestos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La Secretaría de la Función Pública delinea el panorama general de todas las compras públicas y confirma si realmente satisfacen las necesidades del gobierno.

De esta manera, en un modelo descentralizado es prioridad que cada dependencia se encuentre dotada de capacidades institucionales para realizar esta labor de la manera más eficiente posible. Además, deben sumarse al uso de los convenios marco y ser partícipes de los procesos de compra consolidada no solo como participantes, sino también como coordinadoras del proceso de compra homologada.

Tabla 6: Rol que los interesados en realizar compras homologadas desean adoptar

Participante	31
Coordinador	6
Ambos	12
Total	49

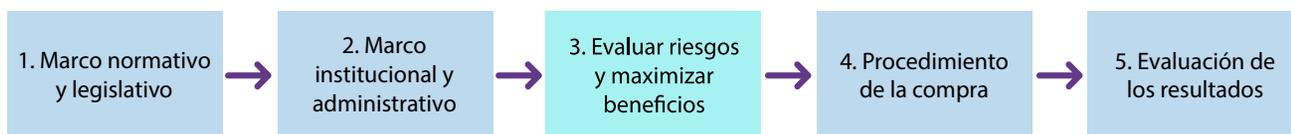
Fuente: Relación de bienes, arrendamientos y servicios (...) 2017.

Como se aprecia en la Tabla 6, 43 de las 49 dependencias que participan en compras homologadas quieren hacerlo como participantes y únicamente

18 dependencias están interesadas en adoptar el rol coordinador.

Evaluar riesgos y maximizar beneficios

Figura 10: Proceso de homologación de las compras públicas (3/5)



Fuente: Elaboración propia.

Maximizar beneficios

La planeación es crucial, ya que en este momento se pueden maximizar los beneficios de la homologación. En esta fase los encargados del proceso deben tomar decisiones económicas, administrativas y de política pública adecuadas, de modo de minimizar los riesgos explicados en el apartado anterior.

Para maximizar los beneficios debe existir un entendimiento generalizado de que las compras públicas son parte fundamental del desarrollo de un país, de que tienen un impacto en la economía y de que también tienen incidencia en la sociedad. Además, debe haber conciencia de que las compras tienen que estar alineadas con los objetivos de gobierno con el

cumplimiento de las necesidades de la población, considerando una visión de largo plazo (Organización Mundial de la Salud, 2015).

Organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han señalado los beneficios de las compras homologadas. También sugieren que estos beneficios sean adoptados como principios y se establezcan en el marco regulatorio, de modo que los funcionarios tomen decisiones guiados por principios claros y bien establecidos (Banco Mundial, 2017).

Los beneficios de homologar los procesos de compras públicas son los siguientes:

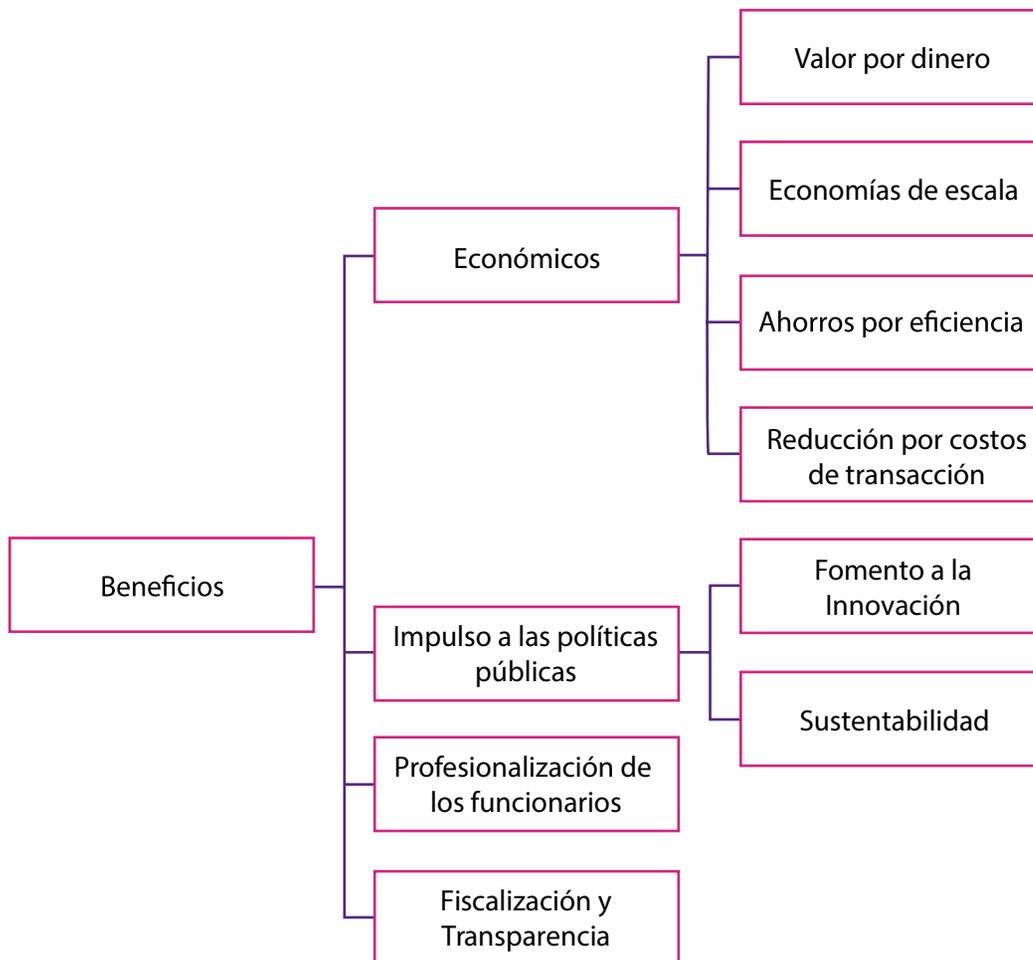
Valor por dinero. Hasta hace una década comprar bien significaba que los gobiernos obtuvieron la mayor calidad por el menor precio posible; sin embargo, obtener un mayor valor por dinero implica lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo determinado y con la mayor calidad de bien o servicio. Es decir, no se trata solo de encontrar los precios más bajos, sino también de adquirir el bien o servicio que se requiere con el uso más racionalmente posible de los recursos disponibles.

Los procesos de centralización permiten alcanzar esos objetivos, más allá de la reducción del precio. Pueden dinamizar la economía, fortalecer al sector privado, generar empleos, apoyar a sectores estratégicos, a las pymes, fomentar la economía interna,

fomentar la libre competencia, etcétera.

Economías de escala. Las compras homologadas permiten realizar compras a gran volumen, lo que genera economías de escala y desarrollo de cadenas de producción, con lo cual los precios disminuyen por el aumento de la producción y por la especialización. A mayor volumen, más atractivas son las oportunidades de negocio y más interesados habrá en competir, lo que presiona la disminución de los precios y permite obtener términos más favorables para el comprador.

Por el lado de las dependencias, las compras agregadas generan economías de escala en el nivel burocrático que fomentan la eficiencia operativa y reducen los costos de transacción debido, entre otros motivos, a la reducción de los procesos de compra y de los procesos de licitación que cada institución tendría que realizar por su cuenta.

Figura 11: Proceso de homologación de las compras públicas (3/5)

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE, BID y OCDE.

Ahorros por eficiencia. Se ahorra desde la planeación y definición de necesidades hasta las etapas finales de la gestión de contratos, pagos y seguimiento. La centralización de las compras elimina los procesos de adquisición duplicados. En vez de varios contratos públicos, se celebran contratos menos frecuentes, pero mucho más grandes y posiblemente más complejos. En el caso de los acuerdos marco, los ahorros van aumentando conforme el número de dependencias van adoptando el mismo convenio (Purchase Control, 2016).

Reducción de los costos de transacción. Todo proceso de compra, desde la definición de necesidades hasta el cierre de la ejecución, conlleva costos de transacción tanto en tiempo como en dinero, lo que se ve reflejado en los costos de la administración pública y en todas las empresas que participan en una licitación. Las alternativas de homologación permiten que tanto los compradores como los proveedores reduzcan sus costos, de manera que queden recursos libres disponibles para distribuirlos a otro tipo de actividades (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2011).

Impulso a las políticas públicas. Tener una unidad dedicada a homologar compras facilita el cumplimiento de los principios y que las decisiones se ajusten a las políticas públicas federales o sectoriales. Las compras públicas deben disminuir las inequidades, distribuir mejor la riqueza y ayudar a sectores históricamente rezagados a través de prácticas de comercio justo y solidario. Las compras deben contribuir al ahorro de energía, generar la menor emisión de contaminantes, requerir el menor consumo de agua y reducir la cantidad de residuos. Actualmente, tanto la literatura académica como los responsables de la formulación de políticas reconocen que una estrategia de adquisición (centralizada) puede ser crucial para alcanzar objetivos de política más amplios.

Fomento a la innovación. Mientras más profesionalizados los funcionarios responsables de la unidad centralizadora, mayor será su capacidad de adoptar cambios e introducir innovaciones, nuevos procesos y nuevas tecnologías que ayuden a incrementar la eficiencia institucional. Las compras deben introducir nuevas tecnologías, hacer uso de internet y ayudar a modernizar al Estado, para lo cual se deben identificar bienes o servicios susceptibles de ser sustituidos por aquellos que utilicen tecnologías.

Sustentabilidad. Las compras gubernamentales deben considerar la disminución del impacto ambiental, es decir, minimizar las externalidades negativas para el medio ambiente. Para ello deben introducir estudios que analicen el ciclo de vida de las adquisiciones, el consumo de energía o de recursos naturales, y el costo al final de la vida útil.

Facilidad de monitoreo, fiscalización y transparencia. Es más sencillo llevar fiscalizar correctamente y tener un plan de auditorías en una sola institución. Además, es más sencillo controlar las fases posteriores al fallo de la convocatoria, pues únicamente se monitorea un solo proceso de ejecución y un solo proceso de pagos, ya que las dependencias que homologan o consolidan las compras se encargan también de administrar los contratos.

Las compras y los procesos de contratación deben generar confianza y seguridad a los contribuyentes

y a los participantes, por ello, la información de los procesos debe hacerse pública con el mayor grado de transparencia posible. Los procesos de compra homologados ayudan a reducir el número de procesos de contratación, lo que a su vez permite a las dependencias transparentar los procesos de manera menos engorrosa y cumplir con sus obligaciones de más ágilmente.

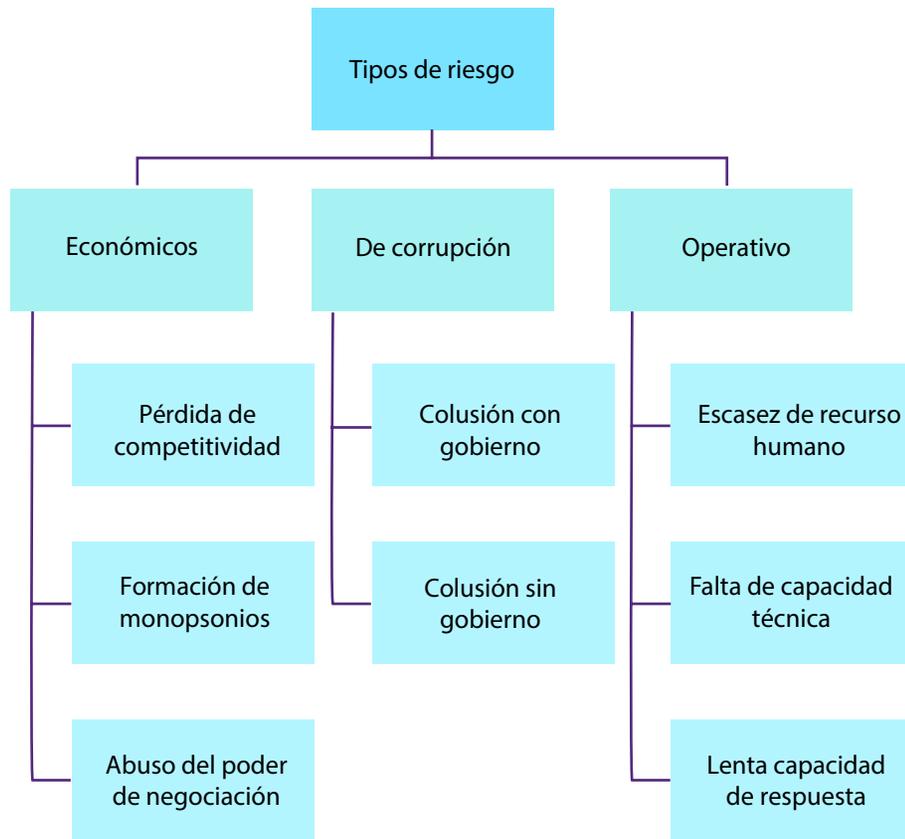
Profesionalización de los funcionarios. En un sistema centralizado, la gestión de los funcionarios se simplifica. Las capacitaciones, la transferencia de conocimientos y los procesos diarios hacen posible que el grupo de funcionarios a cargo se especialice cada vez más. Con el paso de los contratos estos acumulan experiencia en los procedimientos de compra pública.

La gestión del desempeño del personal puede manejarse a través de un sistema común, de modo que aquellos con más experiencia capacitan a otros grupos, lo que fortalece la profesionalización de la contratación pública.

Es más económico capacitar y especializar a los funcionarios de una sola agencia. Además, con la experiencia les tomará cada vez menos tiempo planificar y diseñar los procedimientos de licitación, serán más eficientes durante el proceso y sabrán administrar mejor los contratos públicos. Junto con ello, las responsabilidades se establecen más fácilmente.

Las compras centralizadas realizadas por funcionarios capacitados brindan certidumbre a las entidades contratantes en aspectos legales, técnicos, económicos y contractuales. La especialización de los funcionarios disminuye los errores y, en consecuencia, los riesgos de litigio, inconformidades, reclamaciones, mala calidad, fallas, etc. (Correa, 2002).

La homologación de las compras públicas tiene un gran potencial de obtener beneficios. Desafortunadamente, como en todo proceso, se corre una serie de riesgos que deben identificarse, gestionarse y mitigarse. Algunos ejemplos son el riesgo operacional, el riesgo de distorsionar el mercado y el riesgo de corrupción.

Figura 12: Tipos de riesgo al homologar las compras

Fuente: Elaboración propia.

Riesgos económicos

Pérdida de competitividad. De no gestionarse adecuadamente, la homologación de las compras puede derivar en una tendencia a concentrar los mercados tanto del lado de los proveedores como de los compradores. Esto ocurre porque, al celebrar contratos más grandes pero menos frecuentes, los mercados empiezan a disminuir el número de actores debido a la falta de rentabilidad.

Este riesgo se incrementa aún más si las instituciones a cargo de los procesos de contratación entienden el concepto de valor por dinero únicamente como recortes de precios. Por esta razón, los tomadores de decisiones deben ser conscientes del impacto que pueden generar en la competencia económica a mediano y largo plazo (Albano, 2010).

Como consecuencia puede ocurrir que, debido al gran volumen de la compra, no existan empresas que tengan la capacidad de abastecer esos grandes volúmenes y que las licitaciones se vieran desiertas. O bien, puede que queden solo las empresas grandes, con más capacidad de responder a tales volúmenes de productos, lo que distorsiona el mercado, toda vez que se deja fuera de los procesos de compra pública a pequeñas y medianas empresas.

En un principio el sector privado puede verse afectado porque empresas competidoras salen del mercado. Sin embargo, esta afectación podría invertirse cuando la oferta tenga la capacidad de ejercer la suficiente influencia en la dependencia compradora.

Entonces, aumentarán los precios y los oferentes empezarán a obtener beneficios extraordinarios por ser de los pocos o el único proveedor capaz de cumplir con los volúmenes establecidos.

Formación de monopsonios. Cuando las compras homologadas corresponden a bienes con características muy específicas en vez de bienes homogéneos, las compras homologadas pueden distorsionar el mercado generando monopsonios, es decir, mercados en donde el único comprador es el gobierno. Nuevamente, este efecto será más marcado para las pequeñas y medianas empresas, ya que les será más difícil acceder a contratos cada vez más estrictos, por lo que la centralización puede limitar la participación de las pymes.

Por eso, las agencias reguladoras de competencia económica frecuentemente emiten recomendaciones para mejorar e implementar las compras consolidadas. En México la COFECE recomienda (Comisión Federal de Competencia Económica, 2017):

- Analizar la estructura del mercado de los productos de los cuales se quieren homologar las compras para determinar el grado de concentración del mercado. En mercados altamente concentrados se recomienda no homologar, ya que hacerlo puede aumentar aún más la concentración.
- Monitorear los mercados en los que se realizan compras homologadas para detectar oportunamente si el grado de concentración está aumentando.
- Dividir cada contrato de adquisición consolidada en múltiples lotes, fijando un límite superior de lotes que puedan ser asignados a una sola empresa. De este modo la competencia seguirá existiendo en futuros contratos.
- Diseñar los procesos de manera que las pymes puedan participar ya sea vía subcontratación o vía consorcio. Si se fomenta la participación en grupos de dos o más empresas, varias resultarán ganadoras de un solo contrato.
- Mejorar los tiempos y periodos de ejecución, pues así más empresas podrán participar. Por ejemplo:
 - El tiempo entre la publicación de la convocatoria y el cierre de la recepción de ofertas.
 - El tiempo entre el fallo y el inicio del surtido.
 - Los tiempos de distribución.
 - El tiempo que tarda la dependencia en pagarle al proveedor.

Abuso del poder de negociación. El propósito de que el gobierno tenga un mayor poder de negociación es útil en la medida en que contribuya al bienestar de la población. No obstante, si una dependencia llega a tener un gran poder de mercado en la compra de un bien o servicio, los ejercicios de compras homologadas pueden tener consecuencias negativas.

Las dependencias concentran el “poder adjudicador”, con el cual pueden imponer condiciones muy restrictivas para la oferta o incluso anticompetitivas. Como resultado, algunos proveedores se tendrán que ajustar a estas exigencias, pues de lo contrario podrían perder la oportunidad de proveer al gobierno durante todo el tiempo que dure la compra homologada (Sánchez Graells, 2014).

Este abuso del poder termina por afectar la prestación de los bienes y servicios a la población, ya que, aunque se obtengan precios más bajos en la compra, tarde o temprano esos precios bajos se traspasarán al detrimento del bien y servicio prestado.

Dentro de los abusos que pueden cometer las dependencias también se encuentra la demora en los pagos a veces debido a la ineficiencia de la administración de contratos, otras a la presión que las dependencias quieren ejercer en los participantes de los concursos. Las demoras en los pagos pueden dificultar la supervivencia de las empresas al punto de empujarlas a la salida del mercado. En ocasiones este abuso en los términos de pago se institucionaliza desde la publicación de la convocatoria.

Algunas acciones de mitigación ante el riesgo de abuso del poder de negociación son las siguientes:

- Establecer una legislación que proteja a los proveedores de este tipo de abusos, que además incluya mecanismos para reportar a las dependencias que incurran en este tipo de comportamientos.
- Monitorear periódicamente los requisitos que las dependencias solicitan en las licitaciones para detectar tendencias anticompetitivas.

— Mejorar la eficiencia en la gestión de los pagos a las empresas.

Riesgos de corrupción

Los riesgos de corrupción surgen del conjunto de vulnerabilidades institucionales de un sistema o proceso que podría favorecer o facilitar prácticas corruptas. El riesgo de corrupción se expresa como el factor de probabilidad de que en una organización suceda un acto de corrupción multiplicado por el impacto que el mismo acto puede causar en la organización (Schuster y Merjan, 2016; Transparencia Internacional, 2011).

Colusión con o sin participación del gobierno. Es cierto que las compras homologadas facilitan la fiscalización y transparencia de los procesos de compra pública, aunque si no se establecen medidas efectivas de monitoreo y control, pueden terminar favoreciendo actos de corrupción a gran escala. Las dependencias que tienen el “poder adjudicador” pueden empezar a otorgar contratos a sus empresas favoritas o protegidas (Comisión Federal de Competencia Económica, 2016a, 2016b).

La consolidación de las compras públicas puede volverse presa de acuerdos colusorios entre un grupo de empresas. Los procedimientos de compra son menos frecuentes, por lo tanto, es más fácil que las empresas puedan rastrear en qué momento van a salir las convocatorias y así ponerse de acuerdo para repartirse los contratos. Y, dado que los contratos de compras consolidadas son más grandes, las empresas van a hacer lo posible por entrar a la repartición de contratos, ya que lo considerarán una estrategia de supervivencia (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2010a).

Se dice que la concentración del mercado puede favorecer los arreglos colusorios, con gobierno o sin gobierno involucrado, ya que, al gestionarse una menor cantidad de contratos y procesos de licitación, también se vuelve menor el número de funcionarios y de empresas involucradas en el acto de corrupción, por lo que es más sencillo ponerse que los agentes se pongan de acuerdo. Si bien esto no necesariamente ocurre, debe prevenirse.

Los esquemas de colusión a menudo incluyen mecanismos para distribuir las ganancias adicionales. En algunos casos, el esquema de colusión consiste en que los competidores que acuerdan no presentar una propuesta, o bien, presentar una propuesta perdedora, posteriormente pueden ser subcontratadas por el participante que ganó el concurso. Estos esquemas se sofistican con el tiempo y pueden involucrar sobornos a funcionarios.

Algunas acciones de mitigación ante el riesgo de corrupción son las siguientes (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2010b):

- Analizar si el mercado de los bienes y servicios que se deben adquirir tiene condiciones que lo hagan más susceptibles a colusión.
- Realizar estudios de mercado de los potenciales proveedores y de los rangos de precios, así como de las características de los productos, para cotejarlos con las propuestas que presenten en los concursos.
- Prevenir desde la regulación la obtención de condiciones ventajosas para un grupo de empresas.
- Evitar restricciones innecesarias que puedan reducir el número de participantes calificados.
- Especificar requisitos mínimos proporcionales al tamaño y contenido del contrato, que no obstaculicen la participación.
- Reducir las restricciones a la participación extranjera.
- Evitar todo tipo de comunicación directa/indirecta entre los participantes, y entre las dependencias y los participantes.

Riesgos operativos

BBVA explica que “el riesgo operacional es aquel que puede provocar pérdidas debido a errores humanos, procesos internos inadecuados o defectuosos, fallos en los sistemas y como consecuencia de acontecimientos externos” (2012).

Escasez de recurso humano. La falta de profesionales con conocimientos y experiencia adecuada y suficiente puede poner en riesgo la funcionalidad de las adquisiciones que se realizan mediante homologación. Una alta rotación de personal en las depen-

dencias encargadas de realizar las compras públicas también puede poner en riesgo la sostenibilidad de los ejercicios (Expansión, 2009).

Algunas acciones de mitigación para combatir el riesgo por la escasez de recurso humano son las siguientes (Durval Fuentes, 2016):

- Diseñar planes de entrenamiento y capacitación permanente para especializar y mantener actualizados a los equipos de trabajo.
- Establecer planes de carrera profesional con derechos laborales que brinden estabilidad laboral al personal de estas áreas.
- Impulsar planes de educación formal desde la licenciatura, lo que también servirá para detectar nuevos interesados en compras públicas.

Especialización en compras gubernamentales

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es un centro académico que se dedica a coordinar programas de estudio para atender las principales necesidades de profesionalización de los funcionarios públicos. Ofrece la Especialización en Compras Gubernamentales, que dura 249 horas. Sin embargo, está dirigido específicamente a mandos medios y superiores de las entidades federales, lo que deja de lado a las personas que tienen poca o nula experiencia en el tema y que están interesadas en integrarse a estas funciones en la administración pública federal (Instituto Nacional de Administración Pública, 2015).

Falta de capacidad técnica. La falta de capacidad técnica de la dependencia encargada de realizar compras homologadas puede impedir que las licitaciones complejas se lleven a cabo de manera correcta. En este punto, se trata de comprender los requerimientos de diferente naturaleza y las especificaciones de los bienes y servicios que se van a adquirir.

Los funcionarios deben tener la capacidad suficiente para estandarizar los productos de los cuales se van a homologar las compras, para así calcular proyecciones que eviten la sobrecompra y los problemas de asignación presupuestaria. Asimismo, es sumamente importante que los funcionarios encargados de realizar la compra estén en constante comunicación con

las dependencias que utilizarán los bienes o servicios adquiridos, ya que se debe garantizar la calidad y utilidad de los bienes adquiridos. En algunos casos, como en la compra de medicamentos o equipo médico, se requiere de experiencia y conocimiento técnico ajeno a los funcionarios que ejecutan la compra.

Algunas acciones de mitigación para combatir el riesgo por la falta de capacidad técnica son las siguientes:

- Solicitar ayuda técnica a los gobiernos de otros países o a consultores de organismos internacionales que tengan capacidad técnica demostrada y que puedan brindar consultoría externa.
- Coordinar reuniones con las dependencias que puedan asesorar respecto de los bienes o servicios que se van a solicitar.
- Brindar los recursos materiales necesarios a los funcionarios para que desempeñen su trabajo en condiciones adecuadas.
- Recabar información de los errores cometidos por riesgos operacionales para prevenirlos en futuras ejecuciones.

La suma de la escasez de recurso humano y la falta de capacidad técnica derivan en una lenta capacidad de respuesta para hacer frente a los problemas que pudieran surgir durante los procesos de homologación. Esto también podría implicar que no se está al día de los cambios del mercado, la tecnología y los precios.

Casos de riesgos operacionales

Inconsistencias en el monto contratado de medicamentos. En el informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014 realizado por la Auditoría Superior de la Federación se detectaron inconsistencias en el monto contratado de los medicamentos de factores hemofílicos (con claves 4239 y 5238) (Auditoría Superior de la Federación, 2014).

La principal inconsistencia comprobada es que la Coordinación de Control de Abasto de nivel central no contó con la relación de las dosis por surtir ni de los pacientes que requerían estos medicamentos debidamente validados por las áreas médicas correspondientes. “Toda vez que la necesidad es proyectada y por el tipo de enfermedad no puede ser previsible,

motivo por el cual se consideró dejar abierta la opción para que, en caso de presentarse nuevos pacientes, el instituto pueda utilizar los instrumentos contractuales” (Auditoría Superior de la Federación, 2014, p. 4). Sin embargo, tampoco se presentan acciones de mejora para realizar seguimiento a los enfermos de hemofilia, lo que permitiría realizar proyecciones, hacer seguimiento y fiscalizar los medicamentos. Esta incapacidad del equipo puede derivar incluso en una falta de control interno, y en pérdidas o desvíos de los medicamentos.

Inconsistencias en la clasificación de los requerimientos. En el mismo informe de 2014, la Auditoría Superior de la Federación reportó que en el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS) de ese año se detectaron deficiencias de control de la clasificación de claves del Clasificador Único de las Contrataciones Públicas (CUCOP), relativas a registros asignados de manera incorrecta y registros que corresponden a grupos de diferentes medicamentos. Algunas de las inconsistencias encontradas se muestran en la Tabla 7.

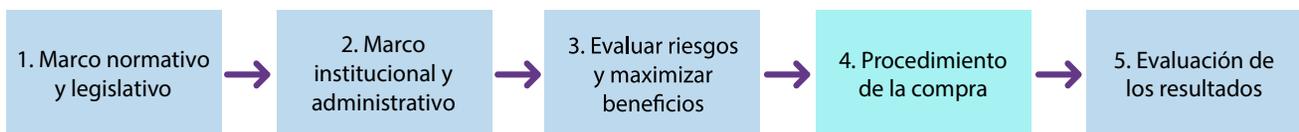
Tabla 7: Inconsistencias en la clasificación de los requerimientos

Se asignaron de manera incorrecta claves diversas, aunque existe una clave asignada de acuerdo con su descripción.
Se marcan como “sin clave” medicamentos que sí se encuentran dentro del cuadro básico de medicamentos y que en consecuencia sí tienen una clave.
Corresponden a un grupo de medicamentos distinto al que fue seleccionado.
Hacen referencia a volúmenes de medicamentos que no están bien especificados.

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social.

Procedimiento de la compra

Figura 13: Tipos de riesgo al homologar las compras



Fuente: Elaboración propia.

Etapa de planeación

La etapa de planeación es crucial en cualquier proceso de homologación de compra pública. En este momento, cada bien o servicio que debe ser contratado demuestra que es viable no solo para su adquisición, sino también para su homologación. En la planeación también se debe corroborar que los recursos públicos se aprovecharán al máximo debido a que es necesario para la correcta operación del gobierno y a que traerá beneficios para la sociedad.

No hay que limitarse a justificar que una adquisición es viable, sino que es necesario probar que el costo de oportunidad de no adquirir el bien o servicio es más grande que el resto de las alternativas. También es indispensable saber si el proceso de homologación para un bien o servicio en específico ofrecerá mayores beneficios que hacerlo mediante procesos de compra tradicionales.

Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo

Dado que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se sustentan en gran medida las expectativas de un gobierno, también establece los ejes de política pública por los cuales deben transitar las instituciones, junto a las metas y objetivos conjuntos que deben alcanzarse (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2018a).

De este modo, las compras públicas homologadas primero deben sustentarse e ir acorde con las metas que el gobierno desea alcanzar y, después, debe considerar el PAAAS de cada dependencia, que será responsable de demostrar congruencia de la compra homologada con el PND y el PAAAP.

Estandarización

La estandarización de los bienes y servicios que se van a contratar es una de las primeras acciones de

los encargados de realizar las compras homologadas. Sin importar si las compras se hacen de manera centralizada o descentralizada, la estandarización es necesaria para el correcto funcionamiento de la contratación homologada.

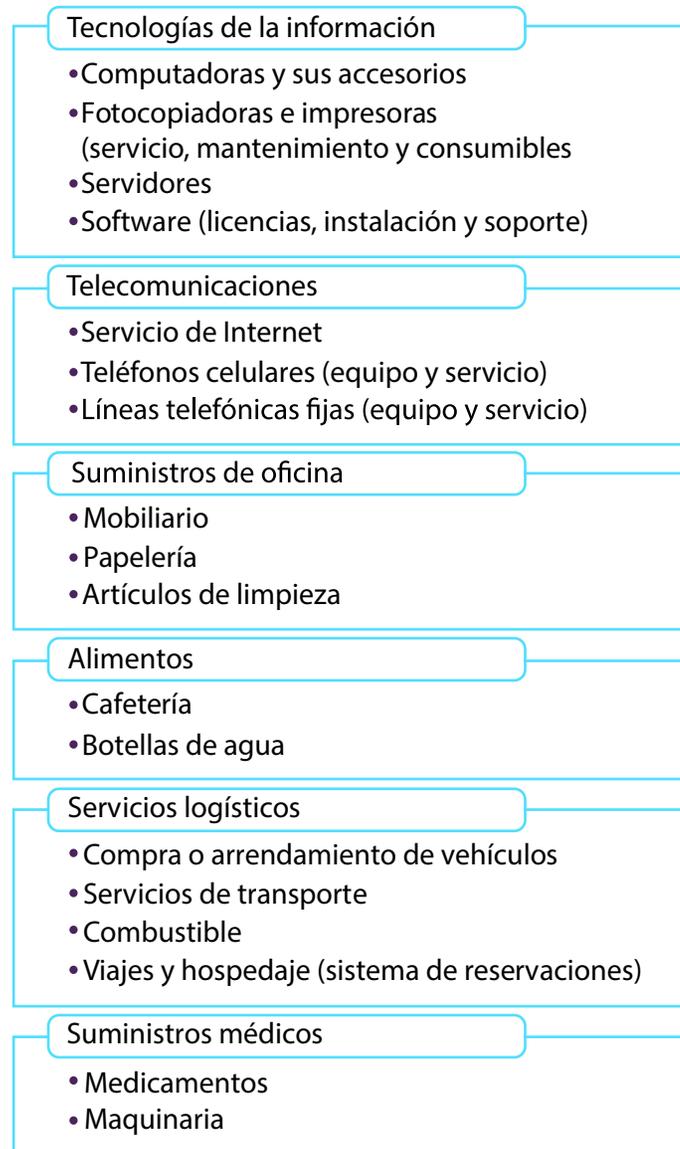
La Secretaría de Economía define la estandarización como:

El proceso de ajustar o adaptar características en un producto, servicio o procedimiento; con el objetivo de que estos se asemejen a un tipo, modelo o norma en común. La estandarización establece las características comunes con las que deben cumplir los productos y que son respetadas en diferentes partes del mundo (Gobierno de México, s. f.).

Más importante aún, la estandarización permite comparar los bienes y servicios al momento de calcular los precios y las cantidades. De este modo, se reduce la compra de bienes y servicios inadecuados y se cuida que los requerimientos no estén sobreestimados o subestimados, y que sean requerimientos que cumplan con necesidades específicas y bien identificadas.

Cabe señalar que no todos los productos están sujetos a estandarización. Los procesos de homologación deben concentrarse en productos cuyo nivel de especificaciones sea baja. Existe el riesgo de no estandarizar correctamente, o e estandarizar bienes y servicios que en realidad no son homogéneos. Entre más estandarizable sea un bien o servicio, mayor será la ventaja que las dependencias puedan obtener al agregar demanda, debido a que tanto el comprador como el vendedor pueden generar economías de escala y con ello reducir los costos.

Los bienes y servicios adquiridos comúnmente mediante procesos de compra homologada alrededor del mundo se detallan en la Figura 15 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1999)

Figura 14: Bienes y servicios adquiridos de manera homologada

Fuente: OCDE, 1999.

Aunque los productos enlistados son altamente estandarizables, las dependencias requieren contemplar otros aspectos, como las condiciones de entrega, las condiciones del servicio, los momentos de pago, la ubicación geográfica, etcétera.

Estandarizar el vocabulario. Buena parte de los esfuerzos de estandarización se concentra en el correc-

to uso del vocabulario al momento de adquirir los bienes y servicios. Se deben unificar los nombres de los productos y sus características, ya que toda esta información aparece en los catálogos que se ponen a disposición de las dependencias.

Términos correctamente estandarizados ayudan a las dependencias usuarias a disminuir su margen

de error, a enfrentar menos dificultades y a aclarar dudas al llenar los formatos y formularios. Además, el uso estandarizado del vocabulario reduce la subjetividad, los requerimientos de último momento e incluso las ideas que de manera personal algún funcionario pudiese añadir.

Estandarizar los documentos y procesos. Las dependencias encargadas de coordinar la homologación deben estandarizar los procesos para que todas las dependencias y las empresas que sean partícipes de las compras homologadas recorran el mismo camino. A mayor estandarización de los procesos, mayor será la facilidad para hacer las adquisiciones consolidadas.

El primer paso para estandarizar los procesos es elaborar manuales de procedimiento enfocados en identificar las diferencias entre los trámites y plazos. Una vez identificados, entonces se estandarizan. Todos los procesos deben someterse a análisis comparativos para identificar fortalezas y debilidades.

Los procesos serán siempre sencillos, prácticos y centrados en los aspectos totalmente necesarios. La estandarización ayuda a depurar partes del proceso

que solo aumentan la ineficiencia y que dan cabida a riesgos de corrupción.

En cuanto a los documentos, se debe definir la estructura y el contenido de todos los formatos que tanto las dependencias como en su momento las empresas van a llenar con información, durante todas las fases de la homologación (República de Costa Rica, 2010).

Estandarizar procesos y documentos permite obtener información para medir resultados, aumentar la transparencia y rendir cuentas. Estandarizar es garantizar mínimos de calidad en los bienes y servicios que se adquieren, junto con la calidad en los procesos que las dependencias realizan.

Elección del tipo de procedimiento de compra pública

En el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público se reconocen como legales tres tipos de procedimientos para realizar las compras públicas. Aunque en diferentes momentos del proceso, estos tres tipos de procedimientos aplican también a las compras homologadas.

Figura 15: Tipo de procedimiento de compra pública



Fuente: Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Estos tres procedimientos tienen características específicas según las cuales un tipo de procedimiento es más deseable que los otros dos. El más deseable e identificado como buena práctica internacional es la licitación pública (LP), pues tiene un alto grado de apertura de mercado que permite que cualquier empresa o personas físicas interesadas puedan concursar por obtener un contrato.

La dependencia solicitante evalúa las propuestas de las empresas que decidieron de manera abierta participar y seleccionan aquella que más se alinea a los objetivos del proyecto, incluyendo calidad, precio, beneficio social, innovación, entre otros aspectos.

El procedimiento contrario a la licitación pública son las adjudicaciones directas, debido a que no existe competencia entre empresas para determinar quién tiene la mejor propuesta. Aunque la ley establece una lista de excepciones, el abuso de las excepciones sin una justificación adecuada puede afectar la competitividad del mercado.

Asimismo, las adjudicaciones directas representan un riesgo de corrupción debido a que la discrecionalidad con la que se asignan los contratos puede ser aprovechada para acuerdos o transacciones corruptas. Por ello, previo a la adjudicación directa debe existir como prueba un estudio de mercado que justifique que la empresa a la cual se le adjudica el contrato es la que tiene más capacidad para ejecutarlo.

El tercer y último tipo de procedimiento de concentración son las invitaciones restringidas. Si bien pudieran considerarse un procedimiento intermedio entre la licitación pública y las adjudicaciones directas, su grado de competencia disminuye de manera considerable, a la vez que aumenta la discrecionalidad de los criterios con los cuales se seleccionan las tres empresas. Así como en las adjudicaciones directas, en este tipo de invitación también debe existir un dictamen de excepción que justifique las razones por las cuales no se realizó una licitación, además de una investigación de mercado.

En el caso de las compras consolidadas, el proceso es casi el mismo que en cualquier otra compra pública. Lo distinto es que se le asigna a una dependencia el papel de dependencia coordinadora.

Esta entidad reconoce las necesidades conjuntas, regionales, sectoriales, entre otras, de las distintas dependencias que acordaron participar en la compra consolidada. Y una vez que la dependencia coordinadora reconoce y estandariza los bienes o servicios que requiere, en el mejor de los escenarios debe realizar los estudios de mercado necesarios o las actividades que ayuden a mitigar riesgos durante la homologación de las compras.

Después del estudio de mercado, se elige el tipo de procedimiento por el cual se van a asignar los contratos. La dependencia coordinadora puede adjudicar de manera directa los contratos, aunque lo indicado es hacerlo vía licitación pública, ya que permite maximizar los beneficios de las compras consolidadas. De no hacerlo y de limitar la competencia a solo tres personas o al adjudicar de manera directa los contratos, se corren múltiples riesgos. A diferencia de las contrataciones públicas normales, en las compras consolidadas se asignan enormes contratos a una sola empresa. Al cerrar la competencia, aumentan los riesgos de pérdida de competitividad, se incrementa el riesgo de formación de monopsonios y aumenta el riesgo de corrupción.

En los convenios marco el proceso es diferente. En un primer momento, la SHCP reconoce las necesidades conjuntas de varias dependencias, estandariza los bienes y servicios en un catálogo, y realiza estudios de mercado.

Posteriormente, la SHCP escoge la forma en la que va a seleccionar a los participantes del convenio. Puede hacerlo mediante licitación pública invitando a concursar a toda aquella empresa que quiera ser parte del convenio marco. Este punto es crucial, ya que la SHCP puede realizar una invitación abierta a todas las empresas interesadas o, desde un primer momento, seleccionar a un grupo de empresas que serán las que podrán estar dentro del convenio.

Diseño de la convocatoria

Una vez que se escoge la licitación pública como método de asignación de contratos, el siguiente paso es diseñar la convocatoria, para lo cual nuevamente se consulta la información recolectada mediante los

estudios de mercado. Según la Comisión Federal de Competencia Económica, el diseño de una convocatoria debe perseguir los siguientes objetivos (2016a):

- Establecer reglas claras, precisas, consistentes y transparentes para ofrecer un piso parejo a todos los participantes.
- Garantizar suficiente presión competitiva.
- Implementar medidas que prevengan la celebración de acuerdos colusorios entre competidores.
- Elegir el mecanismo de evaluación y adjudicación más adecuado.

Para las compras homologadas es importante destacar que se convoca a participar en un proceso de compra consolidada o a ser parte de un convenio marco. Posteriormente, se detallan todos aquellos aspectos en los que un proceso de compra homologado es distinto a un proceso de compra convencional.

Evaluación de las propuestas, fallo y contratación

Después de una invitación abierta, la dependencia debe evaluar las propuestas de todas las empresas interesadas en participar. En los convenios marco, des-

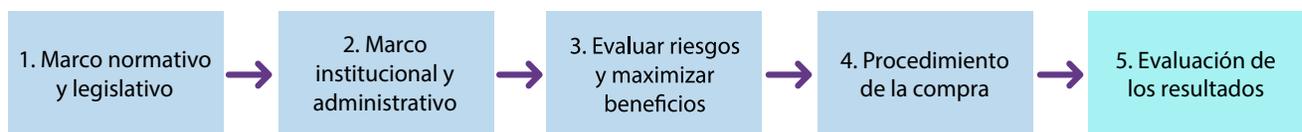
pues de la evaluación hay otro momento de riesgo, ya que la dependencia puede elegir entre incluir a un buen número de empresas o solamente establecer el convenio marco con una o dos empresas. En ambos casos tanto en las compras consolidadas como en los convenios marco, y con el objetivo de que la evaluación de las propuestas sea lo más transparente posible, las dependencias de México en diversas ocasiones han recurrido a la buena práctica de invitar a otras dependencias, dependencias autónomas, organismos internacionales o a organizaciones no gubernamentales a observar este tipo de procesos.

En las compras consolidadas, una vez que se emite el fallo a favor de una empresa se procede a la firma del contrato, en que la dependencia coordinadora firma como principal titular. No obstante, queda establecida en el contrato la logística que la empresa debe realizar para proveer a todas las dependencias establecidas del bien o servicio contratado.

En los convenios marco el fallo consiste en dar a conocer cuáles empresas cumplieron con los requisitos mínimos y fueron aceptadas para ser parte del convenio marco. Posteriormente, la contratación se da en la medida en que las dependencias van requiriendo contratar y se reporta como adjudicación directa.

Evaluación de los resultados

Figura 16: Tipo de procedimiento de compra pública



Fuente: Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

La dependencia centralizadora, o bien la dependencia coordinadora, se encarga además de llevar el proceso y de formular indicadores para evaluar los resultados de las compras homologadas. Es decir, recolecta la información necesaria para medir y determinar si los objetivos de la homologación se alcanzaron de manera exitosa.

Compras consolidadas de medicamentos en México
El sector salud es uno de los principales servicios públicos que el Estado debe proveer con eficiencia y calidad. Cada país suele invertir una gran cantidad de recursos a través de las compras públicas para construir hospitales y clínicas, para contratar personal médico y encargarse del abastecimiento de medicamentos, equipos médicos y todos los insumos que se requieren para operar.

La OMS (Organización Mundial de la Salud, 2012) determinó que existen cinco objetivos que deben convertirse en buenas prácticas y formar la columna vertebral del plan de adquisiciones de productos del sector salud:

- Adquirir la cantidad adecuada de medicamentos.
- Los medicamentos deben ser los más costo-eficientes.
- Seleccionar únicamente proveedores fiables.
- Asegurar el abastecimiento puntual y suficiente.
- Lograr la mayor calidad al menor costo total.

En México, alcanzar estos cinco objetivos es complejo debido principalmente a que el sector salud es único, ya que se divide en seis instituciones federales que dan cobertura a la mayoría de la población. La más importante es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que atiende a los trabajadores registrados por empresas privadas y que tiene afiliado al 30,42% de los mexicanos. En segundo lugar se encuentra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con el 5,61%, que afilia a todos los trabajadores del gobierno federal, incluyendo a la mayoría de los profesores de educación básica. También existen servicios de salud públicos para sectores específicos, como el servicio médico para los trabajadores de PEMEX, que abarca al 0,40% de la población, y el servicio médico de los trabajadores de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), que en conjunto

abarcan el 0,34% de la población. Por su parte, el Seguro Popular cubre al 36,55% de la población, que, al no estar protegida por ninguna de las instituciones previamente mencionadas, recurre a esta alternativa. Finalmente, cerca del 27% no está afiliado a ninguna institución de salud pública (Secretaría de Salud, 2018).

Aunque en México mejorar la cobertura y el sistema de salud siempre es una de las prioridades de los últimos gobiernos, el sistema de salud aún enfrenta retos importantes en cada una de las fases de la prestación de los servicios de salud, para lo cual se han implementado distintas políticas y programas. En 2012, por ejemplo, se creó el Consejo de Salubridad General, coordinado y liderado por la Secretaría de Salud, y compuesto por integrantes de las seis instituciones mencionadas (Gobierno de México, 2018c). Dentro de los objetivos y atribuciones de este consejo se encuentran elaborar, actualizar, publicar y difundir cada año el Cuadro Básico de Insumos para el primer nivel de atención médica y el catálogo de insumos para el segundo y tercer nivel (Consejo de Salubridad General, 2017).

De este modo, las compras de medicamentos e insumos del sector salud están homologadas por sector y se realizan de manera consolidada, procurando respetar los criterios de transparencia y eficiencia, que además permiten introducir los avances de la medicina de manera oportuna y hacer uso de tecnologías en este campo. Por eso es importante que el cuadro se actualice cada año y se vaya ajustando al cambiante perfil de la población.

Ante el proyectado incremento en el gasto en salud que se va a requerir año a año debido a los cambios en la morbilidad al pasar de enfermedades infecto-contagiosas hacia las enfermedades crónico-degenerativas, el cuadro básico de medicamentos se presenta como una política pública enfocada en controlar el incremento del gasto en este sector a través de una mayor eficiencia presupuestal (Martínez, Cano García y Ferreyra López, 2016).

El objetivo es adquirir grandes volúmenes de medicamentos e insumos que satisfagan la demanda de la población de las seis instituciones de salud, generando ahorros y obteniendo precios menores si cada

una de las instituciones lo hiciera por su parte. Para cumplir con el objetivo se debe promover un entorno competitivo entre los proveedores, sobre todo en los medicamentos genéricos, ya que una buena cantidad de farmacéuticas pueden proveer un producto genérico (Gobierno de México, 2018a).

Cada año desde que se implementó por primera vez la compra consolidada del cuadro básico de medica-

mentos, se hace una presentación de cuál es el porcentaje de ahorro de cada una de las instituciones del sector salud respecto del presupuesto que se les asigna para hacer las compras.

Los porcentajes de ahorros reportados son los siguientes se muestran en la Tabla 8 (Gobierno de México, 2018b).

Tabla 8: Porcentajes de ahorros reportados

Participantes	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
IMSS	7%	9%	5%	7%	8%	7%
ISSSTE	12%	12%	8%	8%	8%	6%
PEMEX	8%	11%	9%	8%	9%	6%
SEDENA	7%	10%	5%	9%	7%	6%
SEMAR	35%	6%	2%	3%	7%	7%

Fuente: Secretaría de Salud.

Como se observa, los porcentajes de ahorro son importantes.

En promedio, cada institución participante ha ahorrado el 8% del presupuesto anual de compras. Algunos años han sido mejor que otros, pero de la misma ma-

nera hay años en los que el presupuesto ha aumentado y otros en los que ha disminuido.

En la Tabla 9 se muestra el ahorro acumulado de los seis periodos:

Tabla 9: Ahorro acumulado de los seis periodos

Participantes	Millones de pesos en ahorro acumulado
IMSS	\$13.370,00
ISSSTE	\$4.590,00
PEMEX	\$469,00
SEDENA	\$368,00
SEMAR	\$10,00

Fuente: Secretaría de Salud.

Aunque las cifras demuestran ahorros, el Índice de Riesgos de Corrupción en Contrataciones Públicas advierte que por los menos IMSS e ISSSTE se encuentran dentro de las cinco dependencias con mayor riesgo de incurrir en corrupción debido a la alta concentración de contratos en una lista reducida de proveedores (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2018a).

Conclusiones y recomendaciones

- Mantener el marco legislativo actualizado y en línea con los cambios administrativos e institucionales. En México este orden no ha sido respetado.
- Promover que cada una de las dependencias use las distintas modalidades de compras homologadas. Mejorar los mecanismos de promoción. En México existe la “Relación de bienes, arrendamientos y servicios que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal pretenden contratar en forma consolidada”, un mecanismo al que se le podría sacar mayor provecho logrando que más dependencias se sumen a las compras consolidadas.
- Desarrollar manuales de procesos específicos a compras públicas homologadas. Por ejemplo, un manual de procesos para dependencias que deseen coordinar alguna compra consolidada, un manual de procesos para dependencias que quieran utilizar alguno de los convenios marco existentes, y un manual de procesos para la evaluación de riesgos y maximización de beneficios de las compras consolidadas.
- Realizar un análisis de riesgos y de maximización de beneficios como requisito para homologar la contratación de un bien o servicio. Plantear que estos aspectos deben ser ampliamente considerados en la etapa de planeación.
- Plantear la estrategia de compras homologadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de cada dependencia, incorporando una visión de corto, mediano y largo plazo en las compras que se homologarán.
- Invitar a organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, organismos autónomos y dependencias interesadas a acompañar los procesos de homologación.
- Establecer un plan de capacitaciones de compras homologadas para los funcionarios públicos que se encargan de las contrataciones públicas, con el objetivo de especializarlos.
- Coordinarse con las autoridades de competencia económica para evaluar las condiciones de mercado y detectar si podría afectarse al mercado en caso de realizar compras homologadas de algún bien o servicio.
- Llevar a la práctica las acciones de mitigación de riesgos que se recomiendan para cada uno de los riesgos de homologar los procesos de compra.
- Homologar bienes y servicios de los cuales ya exista evidencia de la factibilidad de estandarizarlos. Prestar especial atención a los productos nuevos que no se hayan estandarizado previamente.
- Estandarizar los procesos y la documentación de las compras homologadas, no limitarse a la estandarización de un bien o servicio.
- Licitarse de manera pública los contratos de compras homologadas, promoviendo siempre los procesos competitivos y transparentes.
- Generar indicadores específicos a cada forma de homologación con los que se puedan evaluar los resultados de cada ejercicio, no limitándose a aspectos de ahorro en recursos económicos.

Bibliografía

- Albano, G. L. (2010). Flexible Strategies for Centralized Public. *Review of Economics and Institutions*, 1-32.
- Auditoría Superior de la Federación (2014). Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-1-00GYR-02-0163. Recuperado de www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0163_a.pdf
- Banco Mundial (2017). Operations Policy and Country Services. The World Bank Procurement Framework: the role of public procurement in preventing corruption. Recuperado de https://progetti.unicatt.it/progetti-ateneo-De_Laurentiis.pdf
- ——— (2018) Crecimiento del PIB (% anual). Recuperado de https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg?end=2017&name_desc=false&start=2008
- BBVA (2012) Riesgo operacional. Recuperado de <https://accionistaseinversores.bbva.com/microsites/bbva2012/es/Gestiondelriesgo/Riesgooperacional.html>
- Cámara de Diputados (2014). Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.
- Colombia Compra Eficiente (2015). ¿Qué es agregar demanda? Recuperado de <https://colombiacompra.gov.co/content/que-es-agregar-demanda>
- Comisión Federal de Competencia Económica (2016a). Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública. Recuperado de www.cofece.mx/cofece/attachments/article/38/RecomendacionesContratacionPublica-v2.pdf
- ——— (2016b). Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia. Análisis de la normativa estatal. Recuperado de www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf
- ——— (2017). Estudio en materia de libre concurrencia y competencia sobre los mercados de medicamentos con patentes vencidas en México. Recuperado de www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/estudio-de-medicamentos_vf-baja-1.pdf
- Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020) Adquisiciones. Recuperado de www.coneval.org.mx/Adquisiciones/Paginas/Glosario.aspx
- Consejo de Salubridad General (2017). Cuadro básico y catálogo de medicamentos. Recuperado de www.csg.gob.mx/descargas/pdf/priorizacion/cuadro-basico/med/catalogo/2017/EDICION_2017_MEDICAMENTOS-FINAL.pdf
- Correa, I. (2002). Manual de licitaciones públicas. ILPES y Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf

- Durval Fuentes, J. (2016). La estabilidad laboral en el sector público: un derecho de los trabajadores, un derecho de nuestros pueblos. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Recuperado de [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/967D18044C1EB8F1052580F20054D85A/\\$FILE/fuentjul.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/967D18044C1EB8F1052580F20054D85A/$FILE/fuentjul.pdf)
- El Financiero (9 de julio de 2018). Hacienda concentraría las compras de Gobierno con AMLO. Recuperado de www.elfinanciero.com.mx/economia/shcp-con-amlo-centralizara-todas-las-compras-de-gobierno-urzua
- Expansión (2009). Cómo combatir la escasez de talento. Recuperado de <https://expansion.mx/opinion/2009/10/22/como-combatir-la-escasez-de-talento>
- Gobierno de México (2018a). Compra consolidada en medicamentos. Recuperado de www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/compra-consolidada-en-medicamentos?state=published
- ——— (2018b). La compra consolidada de medicamentos 2017-2018 deja ahorros por más de 3,175 millones de pesos. Recuperado de www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201801/015
- ——— (2018c). Política Nacional de Medicamentos. Recuperado de www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/politica-nacional-de-medicamentos?state=published
- ——— (2019a). Compranet. Contratos Marco. Recuperado de www.gob.mx/compranet/acciones-y-programas/contratos-marco-202938
- ——— (2019b). Oficialía Mayor. Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Compras Públicas. Recuperado de www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio_n_Conferencia_Prensa_OM.pdf
- ——— (s. f.). ¿Qué es la estandarización? Recuperado de www.gob.mx/se/articulos/que-es-la-estandarizacion#:~:text=La%20estandarizaci%C3%B3n%20es%20el%20proceso,modelo%20o%20norma%20en%20com%C3%BAn.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2018a). Índice de riesgos de corrupción: el sistema mexicano de contrataciones públicas. Recuperado de <https://imco.org.mx/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas>
- ——— (2018b). Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: Riesgos y oportunidades. Recuperado de <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Documento-NAIM-2018-1.pdf>
- Instituto Nacional de Administración Pública (2015). Especialización en Compras Gubernamentales. Recuperado de www.inap.mx/portal/images/pdf/enpg/compras14abierto.pdf
- Martínez, E., Cano García, C., y Ferreyra López, J. C. (2016). Las compras consolidadas de medicamentos: ¿Una política pública de salud eficiente? Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

- Naciones Unidas (2012), Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio. Recuperado de <http://tfig.itcilo.org/SP/contents/framework-agreements.htm>
- Observatorio Colombiano de Contratación Pública (2015). La agregación de la demanda. Recuperado de www.occp.co/la-agregaci%C3%B3n-de-demanda
- Organización Mundial de la Salud (2012). Guía de recursos para el proceso de adquisición. Recuperado de <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21563es/s21563es.pdf>
- ——— (2015). HIV/AIDS. Access to AIDS medicines and diagnostics. Recuperado de www.who.int/hiv/amds/scms_lab_standard.pdf
- Organización Mundial del Comercio (2018). La OMC y la contratación pública. Recuperado de www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1999). Sigma Initiative. Centralised and Decentralised Public Procurement. Recuperado de www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-and-decentralised-public-procurement_5kml60w5dxr1-en;jsessionid=VGkKsR-FUU1290M-qTTDFIsd.ip-10-240-5-37
- ——— (2000). Sigma Initiative. Centralised and Decentralised Public Procurement. Recuperado de [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/sigma/puma\(2000\)108](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/sigma/puma(2000)108)
- ——— (2010a). Collusion and corruption in public procurement. Recuperado de www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf
- ——— (2010b). Guidelines for fighting bid rigging in public procurement. Recuperado de www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf
- ——— (2011). Sigma Initiative. Central Purchasing Bodies. Recuperado de www.sigmaweb.org/publications/Purchasing_Public_Procurement_2011.pdf
- ——— (2015). Review of Practices of Local Public Procurement in Five Mexican States. Recuperado de [www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20\(2015\)%20Procurement%20Mexican%20States.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20(2015)%20Procurement%20Mexican%20States.pdf)
- ——— (2018). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Contratación pública en Nuevo León. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/contratacion-publica-en-nuevo-leon-mexico_9789264288317-es#page1
- Perú Compras (2020). ¿Qué es la homologación? Recuperado de www.perucompras.gob.pe/homologacion/que-es-como-funciona-homologacion.php
- Purchase Control (2016). Best Practices for Procurement Savings. Guidance for Maximizing Your Procurement Budget. Recuperado de www.purchasecontrol.com/blog/best-practices-procurement-savings

- República de Costa Rica, Ministerio de Hacienda (2010). Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas. Recuperado de www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_cri_resp_soc_civ_ane1.pdf
- Sánchez Graells, A. (2014). Impact of public procurement aggregation on competition. University of Leicester, 1-28.
- Secretaría de la Función Pública (2018a). Relación de contrataciones consolidadas, 2016-2017. Recuperado de www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/relacion-de-contrataciones-consolidadas-2016-2017?state=published
- ——— (2018b). Contratos Marco 2010-2018. Recuperado de www.gob.mx/sfp/documentos/contratos-marco-de-la-apf
- Secretaría de Salud (2018). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Reporte de resultados. Cuernavaca, Morelos: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2015). Reunión del SELA analiza en Quito los Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. Recuperado de www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/n/27802/reunion-del-sela-analizara-los-sistemas-de-compras-publicas-en-america-latina-y-el-caribe
- Schuster, I., y Merjan, S. (2016). Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Assessment Report of corruption risk in public procurement. United National Development Programme Recuperado de www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Deliverable%204%20-%20Final%20Assessment%20Report_eng%20is1502_for%20print.pdf
- Transparencia Internacional (2011). Corruption Assessment Toolbox. Corruption Risk Assessment. Topic Guide. Recuperado de https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf

Anexos

Anexo 1

La información proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestra que en 2017 las compras públicas representaron en promedio el 15,7% del PIB mundial y el 16,6% del PIB de los países de América Latina. Sin embargo, existen grandes brechas en la importancia que tienen las compras públicas en las economías de las diferentes naciones. Por ejemplo, en Chad, Nigeria y Bangladesh las compras públicas representan menos del 6% del PIB, mientras que en Suecia, Cuba y Brunéi llegan a representar más del 24% de su PIB.

Estas cifras se confirman al realizar un análisis econométrico para comprobar si existe una relación entre el producto interno bruto de los países y el porcentaje de su ingreso que destinan a las compras públicas.

Tabla 10:

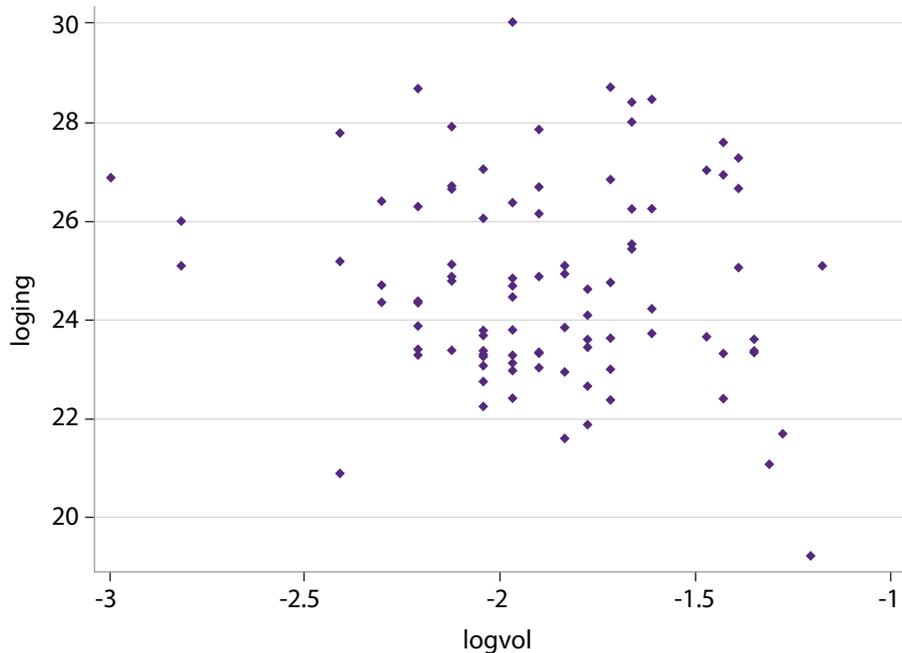
Source	ss	df	MS	Number of obs	=	94
				F (1, 92)	=	1.70
Model	6.84551936	1	6.84551936	Prob > F	=	0.1959
Residual	371.028686	92	4.0329205	R-squared	=	0.0181
				Adj R-squared	=	0.0074
Total	377.874205	93	4.06316349	Root MSE	=	2.0082
loging	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
logvol	-.7853314	.6027811	-1.30	0.196	-1.982507	.4118438
_cons	23.21617	1.154909	20.10	0.000	20.92242	25.50992

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los resultados fueron los siguientes:

- Prob > F para la hipótesis nula (0-0,5) se aprueba es de 0,1959, por lo que se indica una relación de variables.
- Para el caso de los coeficientes la explicación es que un incremento del 1% en el PIB de los países está asociado a la disminución en el volumen de compras del 0,7853%.
- Existe una relación negativa entre el PIB y el volumen de compras; sin embargo, no es de alta significancia.

Gráfico 6: Relación del producto interno bruto con el volumen de las compras públicas



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Como se desprende del Gráfico 6 (a excepción de un dato atípico), los países con menor ingreso no gastan menos en las compras, por el contrario. Del mismo modo, países con mayores ingresos suelen gastar menos por el mismo concepto.

Algunos países con altos ingresos llegan a destinar hasta el 32% de su PIB a las compras públicas, pero también hay otros de altos ingresos que no les destinan más del 10% de su PIB. Asimismo, los países de ingreso bajo igual llegan a destinar desde el 9% o hasta el 27% a este concepto. En suma, no se aprecia un patrón claro que indique que los países con mayores ingresos destinen más dinero a sus compras públicas o viceversa.

El caso de México es diferente. Al realizar un análisis de los últimos 20 años, se encuentra que sí existe una relación entre los años en los que se le dedicaron mayores recursos a las compras públicas y los años en los que tuvo un mayor crecimiento económico.

Tabla 11:

. regress logpib logconsumo

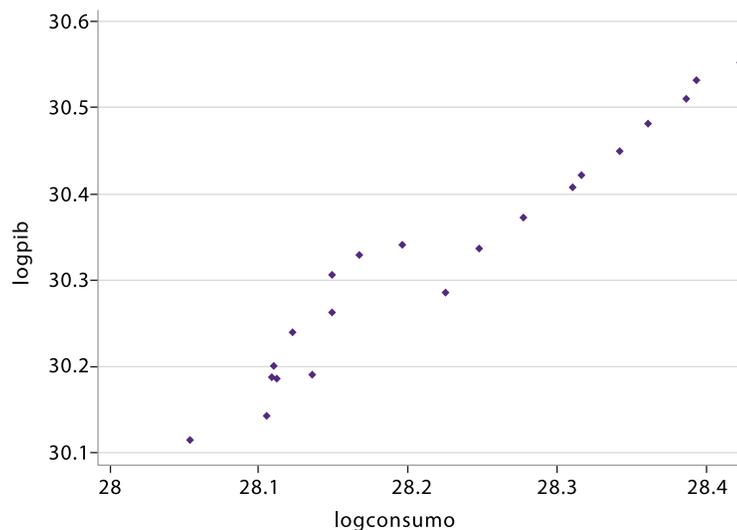
Source	ss	df	MS	Number of obs	=	21
Model	.328835725	1	.328835725	F (1, 19)	=	329.09
Residual	.018985349	19	.000999229	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.9454
				Adj R-squared	=	0.9425
Total	.347821075	20	.017391054	Root MSE	=	.03161

loging	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
logconsumo	1.120808	.0617838	18.14	0.000	.9914935	1.250123
_cons	-1.307568	1.743776	-0.75	0.463	-4.957332	2.342197

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

- Ambas variables están en términos monetarios a precios constantes.
- Se aplicó logaritmo para manejar más fácilmente la información.
- Existe una relación positiva, donde un incremento del 1% en el consumo está asociado con un cambio del PIB del 1,12%.

Gráfico 7: Relación del producto interno bruto con el volumen de las compras públicas



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

En el Gráfico 7 se indica la relación positiva mencionada, por lo que se puede inferir que en México el ingreso nacional se relaciona con el volumen de compras realizadas por el gobierno, de manera que a mayor ingreso, mayor es el consumo.



BANDERAS ROJAS Y CORRUPCIÓN: UNA EVALUACIÓN EMPÍRICA



Tomás Cortés Pacheco y Eduardo Engel

Introducción

Las compras públicas son un pilar clave en la administración del Estado, toda vez que su correcta ejecución impacta directamente tanto en la disponibilidad como en la calidad de los servicios públicos que se proveen. En adición, las compras públicas contribuyen a la confianza que la ciudadanía deposita en el gobierno, puesto que son una fracción importante del presupuesto público financiado por los contribuyentes. Por ende, una gestión eficiente de estos recursos es fundamental para el éxito del Estado.

La magnitud de los volúmenes de dinero transados en gastos de compras públicas⁸ representan un desafío no solo administrativo, sino también relacionado con la probidad y la transparencia. En efecto, los montos en juego, en conjunto con la interacción directa entre funcionarios públicos y empresas privadas, sumado a la complejidad de los procesos, hacen de las compras públicas tierra fértil para la corrupción. Esta noción de riesgo es compartida por la ciudadanía. En Chile, según una encuesta realizada por la Contraloría General de la República (CGR), las compras públicas son el área del Estado donde se cree que existe la mayor cantidad de corrupción.

Dada la relevancia del problema, existe una fuerte demanda por instrumentos que permitan detectar procedimientos de compra potencialmente irregulares. En este contexto, una de las alternativas más populares son las denominadas banderas rojas (red flags), indicadores de posibles irregularidades presentes en el proceso de compra. Este método es activamente promovido por una serie de organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial (World Bank, 2013), la OECD (2020) y Transparencia Internacional (2014), entre otros. Hasta la fecha, sin embargo, hay escasa evidencia sistemática sobre su efectividad para detectar la corrupción.

La investigación en torno a este tema es compleja fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, medir la corrupción es un desafío empírico en sí mis-

mo, de modo que la falta de bases de datos que incluyan procedimientos de compra irregulares ha sido clave en la obstaculización de esta agenda. En segundo lugar, está el problema metodológico de cómo evaluar la efectividad de las banderas rojas. La premisa de las banderas rojas es que permitirían detectar procedimientos irregulares, de modo que la métrica para evaluar si cumplen con su objetivo debiese estar ligada a su poder predictivo para clasificar licitaciones riesgosas.

En este informe se usa una novedosa base de datos con información de licitaciones a las que la CGR detectó alguna irregularidad, junto con datos provenientes de ChileCompra. Se evaluó la efectividad de las banderas rojas según su poder predictivo para detectar licitaciones irregulares usando diversos algoritmos de Machine Learning. En particular, la estrategia empírica construye clasificadores usando Random Forests y Gradient Boosting Trees, cuyo objetivo es clasificar licitaciones irregulares usando como insumo los indicadores de banderas rojas para evaluar su desempeño en tareas de predicción.

Una pieza clave en el análisis son las bases de datos creadas para este informe. El punto de partida son los informes de auditoría de Contraloría. Se descargaron todos los informes relacionados con compras públicas desde 2012 con el objeto de singularizar, mediante técnicas de extracción de texto, aquellas licitaciones en las que se detectaron irregularidades. Para crear el grupo de licitaciones sin irregularidades, se optó por dos alternativas. La primera consiste en extraer las licitaciones que se mencionan en los informes, pero que no aparecen en las conclusiones del texto, de modo que se pueden interpretar como licitaciones investigadas, pero no sancionadas. La segunda opción consiste en extraer licitaciones al azar de ChileCompra que sean “comparables” con el grupo de procedimientos irregulares. Luego de unir el grupo de licitaciones irregulares con cada una de las alternativas para el grupo sin irregularidades, surgie-

8. El gasto promedio en compras públicas para los países pertenecientes a la OCDE representa aproximadamente el 30% del gasto total del gobierno.

ron las dos muestras con las que se desarrollaron los análisis de este trabajo.

Cada muestra está diseñada para responder preguntas diferentes. Por un lado, la resultante de combinar las licitaciones irregulares junto con aquellas investigadas mas no sancionadas sirve para estudiar si, cuando un ente regulador enfrenta un pool de licitaciones que investigar, las banderas rojas se pueden usar para sugerir cuáles procedimientos tienen una mayor probabilidad de ser riesgosos. Por otro lado, la segunda muestra entrega luces respecto de si las banderas rojas sirven para mejorar la forma de generar el pool de licitaciones que investigará el organismo fiscalizador.

Dado que el objetivo es evaluar el poder predictivo de las banderas rojas, se adoptó el instrumental metodológico desarrollado por la literatura de Machine Learning como base del análisis. En efecto, así como el interés de la microeconometría está centrado en la inferencia causal, la atención de los algoritmos de Machine Learning está puesta en lograr predicciones precisas. Una serie de algoritmos persigue ese objetivo, tales como neural nets, k-nearest neighbors, support vector machines, Multivariate Adaptive Regression Splines, trees, etc. En este informe, se usan los algoritmos de trees (árboles de ahora en adelante) por su flexibilidad para adaptarse a una buena cantidad de escenarios. En concreto, el siguiente párrafo de Elements of Statistical Learning resume las propiedades de los algoritmos de árboles.

Of all the well-known learning methods, decision trees come closest to meeting the requirements for serving as an off-the-shelf procedure for data mining. They are relatively fast to construct and they produce interpretable models (if the trees are small). (...) they naturally incorporate mixtures of numeric and categorical predictor variables and missing values. They are invariant under (strictly monotone) transformations of the individual predictors. As a result, scaling and/or more general transformations are not an issue, and they are immune to the effects of predictor outliers. They perform internal feature selection as an integral part of the procedure. They are thereby resistant, if not completely immune, to the inclusion of many irrelevant predictor varia-

bles. These properties of decision trees are largely the reason that they have emerged as the most popular learning method for data mining (Friedman, Hastie y Robert, 2001, p. 352).

A pesar de sus propiedades, los árboles de decisión por sí solos no permiten generar predicciones precisas. Para estos efectos, se pueden agregar varios árboles a través de métodos de ensamblaje que mejoran drásticamente la precisión de estos algoritmos. En particular, se usaron las dos aplicaciones más conocidas: Random Forests y Gradient Boosting Trees.

Además de las banderas rojas por licitación, existen banderas rojas para la institución, las cuales caracterizan el riesgo de corrupción resumiendo el comportamiento agregado de una entidad compradora. Con el objetivo de incorporarlas al análisis, se estimó la relación entre las faltas que encontró la Contraloría en un organismo dado con las banderas rojas en el año previo mediante un modelo de efectos fijos, aprovechando así la estructura de datos de panel observada.

Los resultados indican que las banderas rojas carecen de poder predictivo para clasificar las licitaciones irregulares, resultado que se mantiene tanto para Random Forests como para Gradient Boosting Trees a través de ambas muestras. En particular, las predicciones generadas por los algoritmos son siempre inferiores o iguales a la tasa base de licitaciones irregulares en la muestra, por lo que los indicadores parecen no aportar información. En concreto, no es posible mejorar la forma en que la Contraloría genera el pool de licitaciones para investigar, ni tampoco usar las banderas rojas de este informe para predecir, dentro del pool, cuáles son los procedimientos más riesgosos. Respecto de las banderas rojas para cada institución, se observa que prácticamente ningún indicador alcanza la significancia estadística, y que las banderas rojas no son útiles para capturar la variación en las faltas que encuentra la Contraloría a través de los años.

Los hallazgos de este trabajo se relacionan con una incipiente literatura que busca evaluar los indicadores de banderas rojas. Decarolis y Giorgiantonio (2020) también recurren a herramientas de Machine Learning para estudiar la efectividad de las ban-

deras rojas en predecir corrupción. Encuentran que aquellos indicadores que no son “evidentes” —y que, por lo tanto, los agentes corruptos no pueden manipular— efectivamente poseen poder predictivo para clasificar procedimientos riesgosos. En particular, señalan que el único algoritmo con buen desempeño predictivo es Random Forests⁹. Ferwerda, Deleanu y Unger (2016) también analizan la efectividad de las banderas rojas usando instrumental econométrico clásico, y encuentran que solo un grupo tiene poder predictivo para detectar anomalías¹⁰.

A continuación se describen las fuentes de datos y cómo se construyen las muestras con las cuales posteriormente se realizan los análisis. Luego, en la sección de metodología, se ofrece una breve introducción a los algoritmos de árboles y a los métodos de ensamblaje que constituyen la base de la estrategia empírica. En la sección de resultados se discuten los hallazgos de utilizar la estrategia empírica a los datos y finalmente se presentan las conclusiones.

Los datos

Fuente de los datos

Los datos que se usan para el análisis empírico de este informe provienen de los informes de auditoría de la Contraloría General de la república (CGR). En particular, mediante web scraping se recogieron todos los informes de auditoría emanados por la CGR desde 2012 en adelante que incluyesen las palabras clave “contratación pública”, lo cual generó un resultado de 8.041 informes. A partir de esta búsqueda, se generaron las dos variables clave de irregularidades que se usan posteriormente en este informe. Primero se verificó si en las conclusiones del informe la CGR había detectado irregularidades en los procesos de compras públicas, en cuyo caso se codificó como que existió una irregularidad en dicho organismo comprador. Luego se comprobó si en las conclusiones del informe se mencionaban irregularidades en alguna

licitación en particular, en cuyo caso se codificó como que la CGR detectó irregularidades en dicha licitación¹¹. El resultado de este proceso entrega dos variables de irregularidades, una por institución y otra por licitación.

La segunda fuente de datos proviene de los servidores de ChileCompra, institución que dirige la plataforma transaccional a través de la cual los compradores públicos demandan productos y servicios. Estos servidores contienen la información de todas las transacciones que realizan los compradores del Estado, desde su preparación hasta su adjudicación y las órdenes de compra que se devengan de dichos procesos. Sin embargo, no tiene información de los acontecimientos postransacción, lo cual limita la cantidad de datos que se podría utilizar. En adición, es necesario tener en cuenta que varios de los inputs de la plataforma son datos que introducen de forma manual los servidores públicos, con lo cual existen potenciales errores en la información disponible. Además, representa eventuales espacios para irregularidades o corrupción, puesto que se podría ingresar información errada a la plataforma con el objeto de enmascarar procedimientos ilícitos. A pesar de estas limitaciones, la información del servidor es lo suficientemente abundante para generar los indicadores de banderas rojas que serán parte esencial del análisis empírico que sigue en la próxima sección.

La evaluación empírica de las banderas rojas, que es el centro de este informe, tiene dos aristas: las licitaciones y las municipalidades¹². En las subsecciones a continuación se describe cómo se juntan las fuentes de datos previamente descritas y que son la base de ambos análisis.

Licitaciones¹³

Con el objetivo de evaluar empíricamente si los indicadores de banderas rojas pueden predecir aquellas licitaciones riesgosas, es necesario contar con un

9. Los autores evalúan el poder de predicción para el algoritmo de Random Forests usando el out-of-bag estimation error, que no siempre es la mejor alternativa para estimar el error de predicción, toda vez que es muy ruidosa. En efecto, a medida que el tamaño de la muestra tiende a infinito, el OOB estimation error converge al Leave-One-Out Cross Validation error, conocido por tener una varianza más grande que procedimientos como k-fold Cross-Validation.

10. Es preciso notar que con poder predictivo se refieren a predicción dentro de la muestra en una regresión lineal, contexto que no es el más indicado para evaluar predicción.

11. Al realizar este proceso para un año en particular, prácticamente siempre que una licitación aparecía en la conclusión de un informe, era debido a que se había encontrado una irregularidad. Por lo mismo, para el resto de los años todas las licitaciones que aparecían en los informes de Contraloría se clasificaron como irregulares. Para verificar que el método funciona, se seleccionaron 100 licitaciones al azar, de las cuales 96 presentaron irregularidades.

12. Para más información respecto de las banderas rojas para las instituciones, revisar Jorquera (2019).

13. En el Anexo 1 se presenta un esquema con el detalle de cómo se crearon ambas muestras.

grupo de licitaciones que no hayan sido detectadas como irregulares. En este sentido, desde el punto de vista del econometrista, lo ideal es observar el registro completo de licitaciones que investigó la CGR, incluyendo aquellas que finalmente no fueron irregulares, y usar esa muestra en el análisis. Dado que no se dispone de dicha información, el grupo de control debe ser generado artificialmente. A continuación se presentan dos formas de generar dicho grupo de licitaciones, las cuales dan origen a las muestras que se usarán en los análisis empíricos.

Licitaciones #1

La primera alternativa para generar el grupo de control se basa en encontrar licitaciones “similares” a las irregulares que fueron detectadas por la CGR. Para ello se extrajeron todas las licitaciones registradas en ChileCompra desde 2012 hasta la actualidad. Luego, se seleccionaron aquellas que pertenecían a organismos donde la CGR ya hubiese detectado licitaciones irregulares, para finalmente extraer licitaciones al azar dentro de ese grupo. Es importante notar que en el último punto se extrajeron las licitaciones de forma

tal de replicar los momentos de la distribución de los montos adjudicados en las licitaciones irregulares. El objetivo fue encontrar licitaciones que tuviesen un perfil de riesgo similar al de las licitaciones investigadas y sancionadas por la CGR. A la muestra resultante de juntar estas licitaciones con las irregulares detectadas por Contraloría se la denominó “Licitaciones #1”.

En la Tabla 12 se presenta la estadística descriptiva de Licitaciones #1. Se observa que, efectivamente, los montos adjudicados entre ambos grupos son relativamente similares, lo cual se refleja no tan solo en que sus medias son parecidas, sino también en que la diferencia de medias no es estadísticamente significativa. Además, en concordancia con la Tabla 54, las licitaciones irregulares tienen consistentemente un menor cumplimiento de la normativa básica de documentos obligatorios tales como las bases de licitación, las actas de evaluación y las resoluciones de adjudicaciones. También es importante destacar que las licitaciones irregulares tienden a adjudicar consistentemente un mayor valor que el presupuesto estimado, no así el otro grupo, en que generalmente se adjudica por menos del monto estimado.

Tabla 12: Estadística descriptiva Licitaciones #1

	Irregularidad		
	Sí (1)	No (2)	Diferencia (1) - (2)
Monto adjudicado	4841 (47906)	3808 (176676)	1033 (8543)
Contrato renovable	0,03 (0,17)	0,03 (0,17)	0,00 (0,01)
Licitación con varias adjudicaciones	6,13 (38,09)	1,68 (2,42)	4,45*** (0,76)
Diferencia entre monto estimado y adjudicado	1,64 (12,39)	0,50 (0,46)	1,14*** (0,27)
Número de participantes	13,80 (93,35)	5,43 (6,48)	8,37*** (1,86)
Licitación tuvo un único oferente	0,25 (0,44)	0,23 (0,42)	0,02 (0,02)
Licitación sin bases de licitación	0,92 (0,28)	0,67 (0,47)	0,25*** (0,02)
Licitación sin acta de evaluación	0,73 (0,44)	0,65 (0,48)	0,08*** (0,02)
Licitación sin resolución de adjudicación	0,88 (0,33)	0,71 (0,45)	0,17*** (0,02)
Primer Componente Principal	0,26 (3,32)	-0,05 (0,28)	0,31*** (0,07)
Observaciones	478	2.574	

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Estadística descriptiva para la muestra "Licitaciones #1". Las licitaciones se agrupan entre aquellas donde la CGR detectó irregularidades y aquellas que se obtuvieron mediante el proceso detallado en la sección "Licitaciones".

La última columna muestra la diferencia de medias entre los grupos detallados anteriormente, donde la significancia estadística de la diferencia al 1%, 5% y 10% se denota por ***, ** y * respectivamente.

Licitaciones #2

La segunda forma de generar el grupo de control es mediante las licitaciones mencionadas en los informes emanados de Contraloría que no aparecen en las conclusiones de los mismos. Para extraer dichas licitaciones, se usaron técnicas de reconocimiento de texto. A la muestra resultante de juntar estas licitaciones con las irregulares se la denominó “Licitaciones #2”.

En la Tabla 13 se presenta la estadística descriptiva de Licitaciones #2. Las licitaciones clasificadas como

“no irregulares” tienen un monto adjudicado promedio aproximadamente seis veces menor que aquellas irregulares, diferencia que es estadísticamente significativa.

Sin embargo, la diferencia entre los montos estimados y adjudicados son similares entre ambos grupos, lo cual se ratifica al observar que su diferencia no es estadísticamente significativa. Por otro lado, se destaca que las licitaciones sin irregularidades tienen un número de participantes promedio tres veces menor que aquellas irregulares, diferencia que nuevamente es estadísticamente significativa.

Tabla 13: Estadística descriptiva Licitaciones #1

	Irregularidad		
	Sí (1)	No (2)	Diferencia (1) - (2)
Monto adjudicado	4841 (47906)	818 (9976)	4023*** (994)
Contrato renovable	0,03 (0,17)	0,03 (0,16)	0,00 (0,01)
Licitación con varias adjudicaciones	6,13 (38,09)	2,52 (16,09)	3,61*** (0,99)
Diferencia entre monto estimado y adjudicado	1,64 (12,39)	1,73 (32,11)	-0,09 (1,59)
Número de participantes	13,80 (93,35)	5,60 (25,90)	8,20*** (2,02)
Licitación tuvo un único oferente	0,25 (0,44)	0,24 (0,43)	0,01 (0,02)
Licitación sin bases de licitación	0,92 (0,28)	0,86 (0,35)	0,06*** (0,02)
Licitación sin acta de evaluación	0,73 (0,44)	0,70 (0,46)	0,03* (0,02)
Licitación sin resolución de adjudicación	0,88 (0,33)	0,87 (0,33)	0,01 (0,02)
Observaciones	478	3.412	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Estadística descriptiva para la muestra “Licitaciones #2”. Las licitaciones se agrupan entre aquellas donde la CGR detectó irregularidades y aquellas que se obtuvieron mediante el proceso detallado en la sección “Licitaciones”.

La última columna muestra la diferencia de medias entre los grupos detallados anteriormente, donde la significancia estadística de la diferencia al 1%, 5% y 10% se denota por ***, ** y * respectivamente.

El diseño de cada una de las muestras de licitaciones impacta de forma directa en cómo se deben entender los resultados de los análisis a continuación. Este punto se discute en detalle en la sección de resultados.

Municipalidades

La muestra para el análisis por municipalidades considera todas estas instituciones entre 2012 y 2019. Para cada combinación de municipalidad y año se aplicó una serie de indicadores de banderas rojas, en conjunto con una variable indicador que se activa si la CGR detectó un proceso irregular de compras públicas en esa municipalidad y año. En la Tabla 54 se presenta la estadística descriptiva de dicha muestra.

La descripción de cada una de las banderas rojas se encuentra en el Anexo 2. En la Tabla 14 se aprecia

que para varios indicadores no existe una diferencia estadísticamente significativa entre aquellas municipalidades en que se detectaron irregularidades y en las que no. Para aquellas banderas rojas donde la diferencia sí es significativa, no todas las diferencias van en la dirección intuitiva. Por ejemplo, el número de participantes distintos es aproximadamente un 40% mayor en aquellas municipalidades donde se detectaron irregularidades.

Algunos de los indicadores cuya diferencia sí va en el sentido esperado son aquellos que se refieren a la transparencia de los procesos licitatorios, como el porcentaje de cumplimiento de los documentos que por ley deben estar disponibles en cualquier licitación. En estas banderas rojas se observa que, consistentemente, son aquellos municipios con irregularidades los que menos cumplen con tener disponibles las bases de licitación, las actas de evaluación y las resoluciones de adjudicación.

Tabla 14: Estadística descriptiva banderas rojas por municipalidad

	Irregularidad		
	Sí (1)	No (2)	Diferencia (1) - (2)
% concentración 4 empresas con más contratos	0,19 (0,07)	0,19 (0,08)	0,00 (0,00)
% concentración 4 empresas con más OC	0,37 (0,16)	0,37 (0,16)	0,00 (0,01)
Índice ID (cantidad)	0,18 (0,14)	0,17 (0,14)	0,01 (0,01)
Índice ID (monto)	0,35 (0,24)	0,35 (0,24)	0,00 (0,01)
Índice HHI (cantidad)	0,02 (0,02)	0,02 (0,02)	0,00 (0,00)
Índice HHI (monto)	0,07 (0,07)	0,07 (0,07)	0,00 (0,00)
Índice participación	0,05 (0,02)	0,04 (0,02)	0,01*** (0,00)
% licitaciones cuyo plazo fue menor a 20 días	0,26 (0,24)	0,30 (0,26)	-0,04** (0,01)
Número de participantes distintos	768,68 (530,64)	536,12 (382,38)	232,56*** (23,19)
% licitaciones con un único oferente	0,21 (0,09)	0,24 (0,09)	-0,03*** (0,01)
% del monto total adjudicada por TD o LP	0,14 (0,11)	0,14 (0,10)	0,00 (0,01)
% de contratos total adjudicada por TD o LP	0,26 (0,17)	0,28 (0,16)	-0,02** (0,01)
Número de participantes promedio	5,65 (1,78)	5,11 (1,78)	0,54*** (0,10)
% de cumplimiento archivos obligatorios	0,38 (0,14)	0,45 (0,14)	-0,07*** (0,01)
% de licitaciones sin bases de licitación	0,57 (0,32)	0,41 (0,32)	0,16*** (0,02)
% de licitaciones sin acta	0,46 (0,25)	0,38 (0,23)	0,08*** (0,01)
% de licitaciones sin resolución de adjudicación	0,47 (0,24)	0,40 (0,23)	0,07*** (0,01)
Primer Componente Principal	-0,60 (2,18)	0,09 (1,97)	-0,69*** (0,12)

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Estadística descriptiva para la muestra de banderas rojas por municipalidades entre 2013 y 2020, separando aquellas municipalidades en las que Contraloría determinó la existencia de irregularidades de las que no.

La última columna muestra la diferencia de medias entre los grupos detallados anteriormente, donde la significancia estadística de la diferencia al 1%, 5% y 10% se denota por ***, ** y * respectivamente.

Metodología

El objetivo de este informe es proveer una evaluación empírica de la efectividad de los indicadores de banderas rojas. La premisa fundamental es que permitirían identificar los riesgos presentes en el proceso de compra, con lo cual se podrían detectar transacciones potencialmente fraudulentas o corruptas que un organismo de control externo podría auditar y sancionar. Por ende, para evaluar su efectividad es natural estudiar en qué medida las banderas rojas son capaces de predecir qué licitaciones u organismos han sido sancionados por los órganos de control del Estado.

Con este fin, se presentan dos evaluaciones. En primer lugar, se prueba la capacidad de las banderas rojas de predecir irregularidades detectadas por la Contraloría General de la República en procedimientos de licitación. En segundo lugar, se estudia si las banderas rojas de los indicadores para el nivel institucional del periodo anterior correlacionan con la presencia de irregularidades en el periodo siguiente. A continuación se describen los métodos que subyacen a los análisis de este trabajo.

Árboles

En esencia, determinar si los indicadores de banderas rojas son capaces de predecir procedimientos irregulares es un problema de clasificación. En otras palabras, lo que se busca es evaluar en qué medida los indicadores permiten clasificar licitaciones entre irregulares y no irregulares. Si bien este tipo de problemas se puede abordar mediante métodos estadísticos estándar¹⁴ como modelos de probabilidad lineal (MPL) o logit, estos presentan la desventaja de requerir supuestos sobre el proceso generador de datos (DGP) que generalmente se desconocen. Entonces, se recurre a modelos no paramétricos que sean agnósticos respecto del DGP subyacente.

En esta línea, la literatura de Machine Learning ha desarrollado algoritmos precisamente para la clasificación, y en este informe, en particular, se usan algoritmos de árboles, caracterizados por su flexibilidad para abordar interacciones y no linealidades, y por su rapidez computacional¹⁵. En adición, estos algo-

ritmos tienen la ventaja de que fueron desarrollados con el objetivo de predicción en mente, que es exactamente la finalidad en este caso.

Para introducir a literatura de árboles, a continuación se presentan los algoritmos usados en este informe. Primero se detalla el algoritmo básico y luego se describen los procedimientos de ensamblaje que combinan varios árboles para mejorar su desempeño.

CART. En abstracto, los algoritmos de árboles se basan en estratificar o segmentar el espacio generado por los predictores en varias regiones. Luego, para hacer una predicción dada una observación, típicamente se toma el promedio simple de las observaciones a la región que pertenece. Como el conjunto de las reglas de decisión que se usan para segmentar el espacio generado por los predictores se puede representar a través un árbol de decisión, es que estos procedimientos toman su nombre.

En concreto, el algoritmo consiste en hacer crecer un árbol a partir de un nodo inicial, de modo que cada nodo sucesivo se divide en dos a partir de una regla de decisión. Cada bifurcación involucra a una variable X_j y un valor s , de manera que se generan dos grupos, uno con las observaciones con $X_j < s$ y otro con aquellas $X_j \geq s$. Luego, cada nodo terminal agrupa aquellas observaciones que cumplen con cada regla de decisión de los nodos previos, y es con esas observaciones que se calcula el valor predicho de la variable objetivo, tomando el promedio simple de dichas observaciones. Debido a la simpleza de este algoritmo su representación a través del árbol de decisión (dendograma) que genera es intuitivo y fácil de interpretar.

Una desventaja de los algoritmos de árboles es que, por sí solos, tienden a tener un mal desempeño en tareas de predicción. Esto se debe a que las particiones generadas por las reglas de decisión se basan en minimizar el error cuadrático medio de la predicción dentro de la muestra. Por lo tanto, el algoritmo *aprende demasiado bien las características* de la muestra particular que está observando, pero luego, al probar la predicción en una muestra distinta, esta tiende a ser imprecisa. En la literatura de Machine Learning a este fenómeno se le conoce como *sobreajuste*, lo cual refleja que, con el objetivo de minimizar

14. Esto es especialmente cierto cuando la variable que se debe predecir es binaria, como en este caso.

15. Para una evaluación completa de las propiedades de los modelos de árboles, revisar Friedman, Hastie y Tibshirani, (2001, p. 352).

el error de predicción, el algoritmo asigna todos sus esfuerzos a disminuir el sesgo del procedimiento sin compensar por el aumento en la varianza que eso implica¹⁶.

Para equilibrar sesgo y varianza en los algoritmos de Machine Learning existen los métodos de ensamblaje. La idea principal consiste en construir un modelo de predicción combinando las fortalezas de una colección de modelos más simples, por ejemplo, árboles. En este informe, se usan dos métodos de ensamblaje aplicados a árboles: Random Forests y Boosting Trees, los cuales se detallan a continuación.

Random Forests (*bagging*). La esencia del algoritmo consiste en generar un “comité” de árboles, donde cada cual cuenta con un voto para clasificar a una observación dada, y donde la clasificación final se obtiene por mayoría simple. En concreto, para este método se requiere generar B muestras con reemplazo de la muestra original, lo que se conoce como muestras *bootstrap*, con las cuales se estiman B árboles para luego tomar el promedio simple de las predicciones resultantes, que corresponde a la predicción final. En el fondo, tomar el promedio de los árboles permite reducir su varianza, que era el problema inicial de los métodos basados en árboles. A este proceso de agregación de modelos se le conoce como *bagging*, cuyo nombre proviene de combinar las palabras *bootstrap* con *aggregation*. Random Forests es similar a *bagging*, con la salvedad de que, al momento de construir los árboles, una selección de m predictores (en lugar del total de p predictores) son escogidos como candidatos a ser las variables de bifurcación en cada nodo. El objetivo de este procedimiento es reducir la correlación entre los árboles que se construyen, de modo que al momento de tomar el promedio entre estos su varianza sea aún menor. Una propiedad deseable de este procedimiento es que como subproducto del mismo se tiene una medida para evaluar la efectividad del algoritmo para predecir a la variable objetivo. En efecto, dado que los datos se muestrean con reemplazo, no se usan todas las observaciones en cada árbol que se estima, con lo que se puede construir una predicción fuera de muestra para cada observación que no se utiliza. Al error de estimación resultante del proceso anteriormente descrito se le conoce como *out-of-bag prediction error*, y es fundamental para escoger el valor de m óptimo. En efecto,

se calculó el error de predicción OOB para todos los valores posibles de m y luego se escogió aquel valor de m que entregó el menor error de predicción OOB.

Gradient boosting trees. Mientras que *bagging* estima cada árbol de forma independiente, el algoritmo de *boosting* estima cada árbol de forma secuencial usando una versión modificada de la muestra original, donde cada árbol está limitado a un tamaño d . A diferencia de *bagging*, la versión modificada en este caso considera todas las observaciones de la muestra, pero en cada iteración se pone mayor énfasis en aquellas observaciones donde el clasificador enfrenta dificultades para categorizarlas correctamente. El algoritmo detecta las observaciones donde tiene dificultades a través del método del gradiente descendente, de ahí el nombre de este procedimiento. En definitiva, el algoritmo de *boosting* también genera un “comité” de árboles para categorizar los datos, de modo que la decisión final se toma mediante un promedio ponderado cada clasificador, asignando un mayor peso a aquellos árboles con mayor precisión.

Respecto del algoritmo de *bagging*, *boosting* requiere que el usuario “ajuste” una mayor cantidad de parámetros con la finalidad de obtener un buen resultado. En este sentido, *bagging* es más amigable por cuanto el mismo algoritmo se puede usar para distintos tipos de problemas, mientras que *boosting* requiere que para cada problema el usuario sepa ajustar los parámetros del modelo para lograr un buen desempeño. Por ejemplo, *gradient boosting trees* requiere que el usuario especifique una función de pérdida para identificar las observaciones donde el algoritmo tiene problemas para predecir la variable dependiente. En este caso, se especificó una función de pérdida Bernoulli, que es estándar para problemas de clasificación binarios. Luego, el algoritmo también requiere especificar el tamaño máximo permitido para cada árbol d . Cuando el algoritmo se aplica a árboles, el valor de d indica la cantidad de interacciones posibles: 1 estima un modelo aditivo (sin interacciones), 2 permite interacciones de primer orden, y así sucesivamente. Para escoger tanto el valor del parámetro d como la cantidad de árboles, se usó una fracción de la muestra para estimar el modelo y calcular el error de predicción usando *k-fold Cross-Validation*, para luego ver cómo el modelo resultante se desempeña en las observaciones que no se usaron para la estimación.

16. En términos técnicos se dice que el algoritmo se ubica en el lado de la varianza dentro del bias-variance trade-off.

La desventaja de los modelos de ensamblaje vistos previamente es que se pierde la interpretación intuitiva que tiene el algoritmo de árbol más simple. Con el fin de evaluar cuáles son las variables más importantes para predecir las sanciones de la Contraloría, se introdujeron gráficos de importancia relativa y de dependencia parcial. El primero da una noción de la relevancia de cada predictor, mientras que el segundo presenta el efecto marginal asociado a cada predictor. En particular, se presentan dos medidas de importancia relativa: *Mean Decrease Accuracy* (MDA) y *Mean Decrease Gini* (MDG). MDA entrega una medida de la pérdida de precisión promedio en predicción cuando se excluye a una variable del modelo, mientras que MDG mide el decrecimiento en el *Gini Impurity Index* promedio a través de los árboles, de manera que este índice entrega una medida de la efectividad de cada bifurcación. La interpretación directa de ambos indicadores no es trivial, pero sus magnitudes son útiles para notar cuáles son las variables que el algoritmo considera más importantes.

A continuación se señala cómo se escogieron los parámetros de los modelos y cómo se evaluó su desempeño. En primer lugar, se aprecia que todos los métodos para escoger la parametrización del modelo se basan en los errores de predicción fuera de muestra. En efecto, en el caso de *random forests* se usó el *out-of-bag* prediction error, mientras que en *boosting* se aplicó el método de *k-fold Cross-Validation* para generar errores de predicción fuera de muestra y sobre esa base parametrizar el modelo. Esta precisión es relevante puesto que es simple generar un modelo cuya predicción dentro de la muestra sea todo lo precisa que se desee, pero que su desempeño fuera de muestra sea deficiente.

En segundo lugar, para medir la efectividad de las banderas rojas es que tanto en *random forests* como en *boosting* se guardó una fracción de la muestra para validar el modelo. Esto es, se dividieron de forma aleatoria los datos en una muestra de entrenamiento y otra de validación, usando la primera para la estimación (y parametrización) de los modelos y la segunda para calcular su desempeño, como es habitual en la literatura de Machine Learning. A través de los métodos recién descritos se evaluó el desempeño de las banderas rojas para predecir licitaciones irregulares. En concreto, se aplicaron los algoritmos de

árboles a cada una de las muestras detalladas en la sección “Licitaciones”.

Estimador de efectos fijos

Con el objeto de evaluar la relación entre los indicadores de banderas rojas para las instituciones con la presencia de irregularidades detectadas en el periodo siguiente, en el segundo análisis de este informe se aplicó un estimador de efectos fijos. En otras palabras, se estimó la siguiente ecuación:

$$\text{sanción}_{it} = \delta_i + \text{RF}_{it-1} \beta + \varepsilon_{it}$$

Donde sanción_{it} es una variable binaria que se activa cuando el organismo i en el periodo t cuenta con al menos una irregularidad detectada por la CGR, δ_i es un efecto fijo para la institución, RF_{it-1} denota el vector de banderas rojas descritas en la Tabla 12 para el organismo i en el periodo $t-1$ y, finalmente, ε_{it} representa el término de error.

En primer lugar se muestran los resultados asociados a los modelos de árboles. En particular, se presenta el algoritmo de CART para el caso de un solo predictor, con el fin de obtener una interpretación intuitiva de la versión más simple del algoritmo. Luego se exhiben los resultados de *Random Forests* y *Gradient Boosting Trees*, con foco en la *misclassification rate* de cada uno de estos algoritmos.

Además, se enumeran medidas de importancia relativa de cada uno de los predictores junto con gráficos de dependencia parcial. Junto con ello, se presenta el resultado del modelo de efecto fijo en el contexto de las banderas rojas institucionales para estudiar su relación con las irregularidades que detecta la Contraloría en el periodo siguiente.

Resultados

A continuación se presentan los resultados de las metodologías detalladas en la sección anterior. Para los algoritmos de árboles cabe señalar que, debido a la forma en que se construyeron ambas muestras, estas están diseñadas para responder preguntas distintas. Por un lado, Licitaciones #1 permite estudiar si un or-

ganismo fiscalizador —como la CGR— podría usar las banderas rojas para identificar qué licitaciones investigar. Por el otro lado, Licitaciones #2 permite analizar si en caso de que el organismo fiscalizador enfrentara un pool de procedimientos licitatorios, las banderas rojas servirían para conducirlo a las licitaciones más riesgosas.

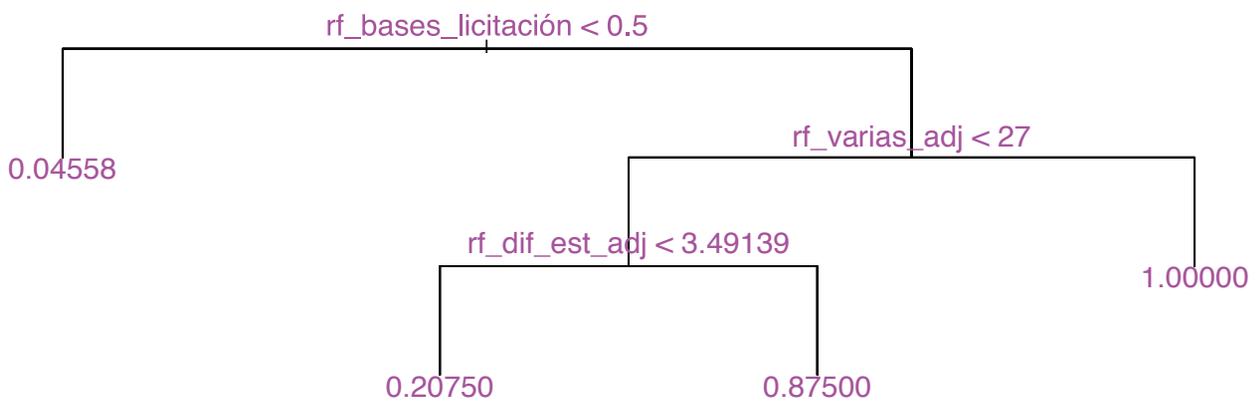
Licitaciones #1

En primer lugar, se estimó un modelo simple de árbol para entender el objeto que será la base de los análisis

posterior. En la Figura 18 se observa la representación gráfica de aplicar el algoritmo CART para predecir la variable de irregularidad usando como predictores los indicadores de banderas rojas descritos en la Tabla 52.

A esta representación visual, conocida como dendograma, sirve para aterrizar el algoritmo descrito en la sección anterior. En cada bifurcación el algoritmo escoge una variable y un umbral, de modo de minimizar el error de predicción, y así sucesivamente hasta que los datos hayan sido ajustados a cierto nivel de tolerancia.

Figura 18: Dendograma Licitaciones #1



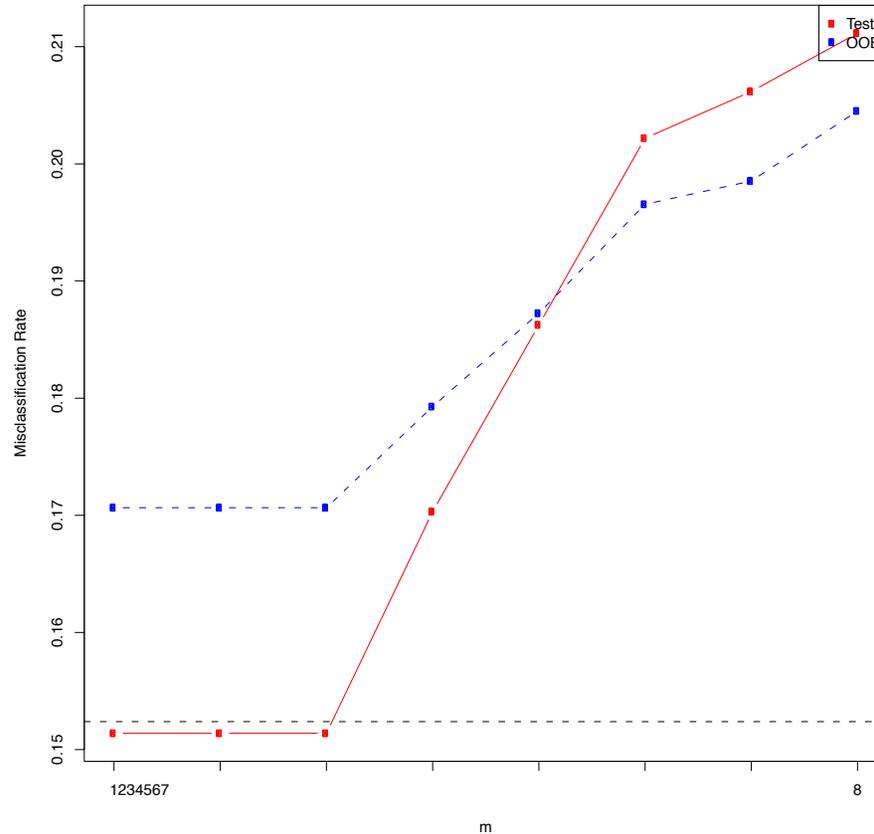
Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que se incluyeron 8 predictores, el algoritmo solamente usó 3 para realizar la clasificación. El árbol considera que la variable más relevante para predecir licitaciones irregulares es si se publicaron o no sus bases de licitación. En efecto, si están publicadas, entonces la probabilidad de que sea irregular es del 4,6% según el clasificador. Si no están publicadas, entonces la clasificación depende del valor que tome el indicador de varias adjudicaciones. Si dicho valor es mayor o igual a 27, entonces la licitación se clasifica como irregular. Si es menor a 27, entonces depende del valor que toma la diferencia entre el valor estimado y el adjudicado (desviación). Si esta es

menor a 3,5, entonces la licitación no clasifica como irregular, mientras que en caso contrario sí clasifica como irregular.

Dada la tendencia al sobreajuste de los datos del algoritmo de árbol, en la Figura 18 en realidad se describen los datos particulares que se usaron para estimar el algoritmo. Para analizar el valor predictivo de las banderas rojas se continuó con *Random Forests*. En el Gráfico 43 se presentan tanto los errores de predicción *out-of-bag*¹⁷ como en la muestra de validación para cada valor posible del parámetro *m*.

17. Calculados con la muestra de entrenamiento.

Gráfico 8: *Out-of-bag Prediction Error: Licitaciones*

Fuente: Elaboración propia.

Del Gráfico 8 se desprende que ambos errores son crecientes en el parámetro m ¹⁸. El valor de m óptimo en este caso es 1, el cual entrega un error de clasificación del 15,1% en la muestra de validación. Para poner esta cifra en contexto, la línea horizontal del Gráfico 43 presenta la fracción de licitaciones irregulares en la muestra, correspondiente al 15,2%. Esto quiere decir que el algoritmo lo hace ligeramente mejor en

términos de predicción que la estrategia base de clasificar todas las licitaciones como sin irregularidades, estrategia que llevaría a una tasa de error 0,1 puntos porcentuales mayor. Para ahondar en el desempeño en términos de predicción del algoritmo, en la Tabla 55 se presenta la matriz de confusión, que describe para cada tipo de licitación la predicción que el algoritmo hizo sobre su estado (irregular o no irregular).

18. Notar que $m=8$ corresponde a bagging, ya que se dispone de 8 predictores.

Tabla 15: Matriz de confusión para Licitaciones #1

Tipo de licitación	Predicción		
	Sin irregularidades	Irregular	Error de clasificación
Sin irregularidades	848	3	0,35%
Irregular	149	4	97,39%

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 15 se observa que el error de clasificación para las licitaciones sin irregularidades es del 0,35%, error que aumenta al 97,39% al momento de predecir las licitaciones irregulares. El complemento de esta última tasa se conoce como sensibilidad del clasificador, y describe qué fracción de los verdaderos positivos son capturados por el modelo. En este caso, la sensibilidad es del 2,61%. En definitiva, las banderas rojas en este ejercicio parecen no tener poder predictivo alguno para predecir aquellos procedimientos irregulares. Antes de revisar los resultados para el algoritmo de boosting, se verá qué banderas rojas son aquellas que el algoritmo considera más importantes para predecir irregularidades.

En la Tabla 16 se presentan dos medidas de importancia para cada indicador de banderas rojas. La columna Mean Decrease Accuracy indica que la variable más relevante en el modelo es la bandera roja de bases de licitación. Esta variable es también la más relevante para predecir la irregularidad de una licitación, lo cual se aprecia en la tercera columna. Para predecir cuándo una licitación no presenta irregularidades, la bandera roja más importante es la diferencia entre el monto estimado y el adjudicado, lo cual se ve en la segunda columna. Dicho indicador es el segundo más importante según la MDA y la más relevante según el Mean Decrease Gini.

Tabla 16: Importancia de las variables

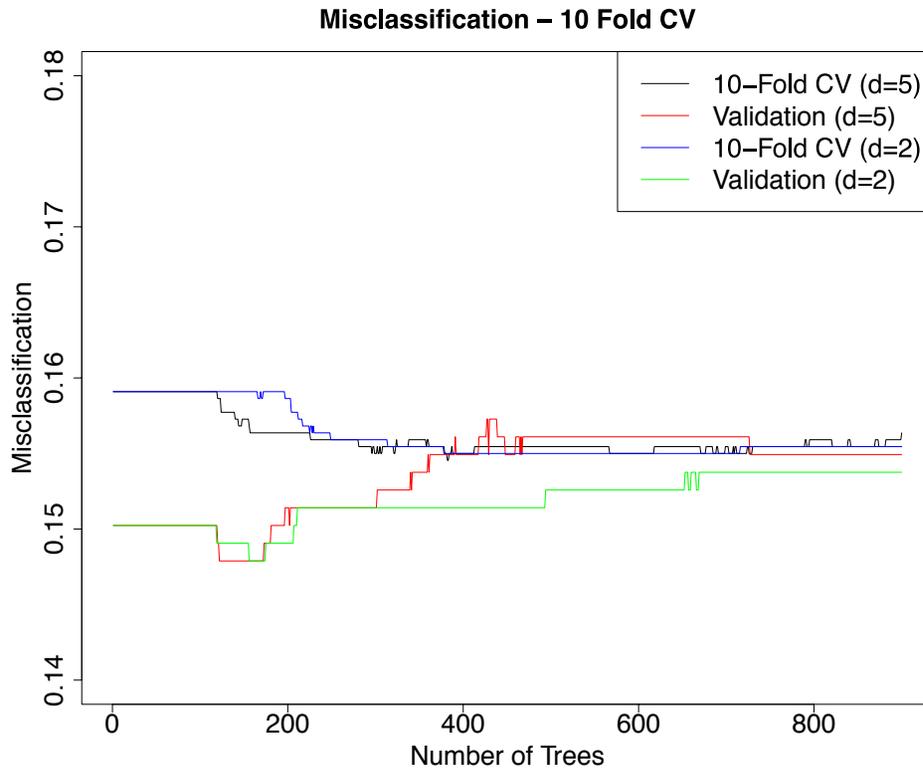
	Irregular		Medidas de importancia	
	No	Sí	Mean Decrease Accuracy	Mean Decrease Gini
rf renew	8,14	-4,61	6,05	4,12
rf varias adj	30,54	-14,77	31,1	15,69
rf dif est adj	31,97	10,12	34,69	103,93
rf numpar	27,06	3,44	28,77	35,29
rf 1 of	-3,95	14,55	5,15	4,43
rf bases licitacion	28,3	26,66	37,68	16,41
rf acta eval	5,89	6,22	8,23	7,65
rf resol adj	15,06	-8,88	10,26	6,85

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, se muestra la implementación del algoritmo de Gradient Boosting Trees para el problema de predicción. En la Figura 19 se presenta el proceso de Cross-Validation que se usó para determinar qué

parametrización del modelo entregaba la menor tasa de error, medida como la cantidad de veces que el algoritmo se equivoca al momento de predecir el valor de la variable objetivo.

Gráfico 9: Cross-Validation: d y M



Fuente: Elaboración propia.

De este ejercicio se concluye que el modelo óptimo es aquel con parámetro $d=5$ y $M=382$, lo cual indica que el modelo permite interacciones de hasta quinto orden entre los predictores y que se utilizan 382 árboles agregados. Entonces, la tasa de error en la muestra de validación es del 15,6%, mientras que en la misma muestra las licitaciones irregulares repre-

sentaban el 15% aproximadamente, por lo cual nuevamente los indicadores de banderas rojas parecen no tener valor predictivo sobre las licitaciones irregulares. Finalmente, con el objetivo de determinar cuáles banderas rojas individuales son útiles, se presenta el análisis de importancia relativa y de efectos marginales para el algoritmo de *boosting*.

Tabla 17: Importancia de las variables

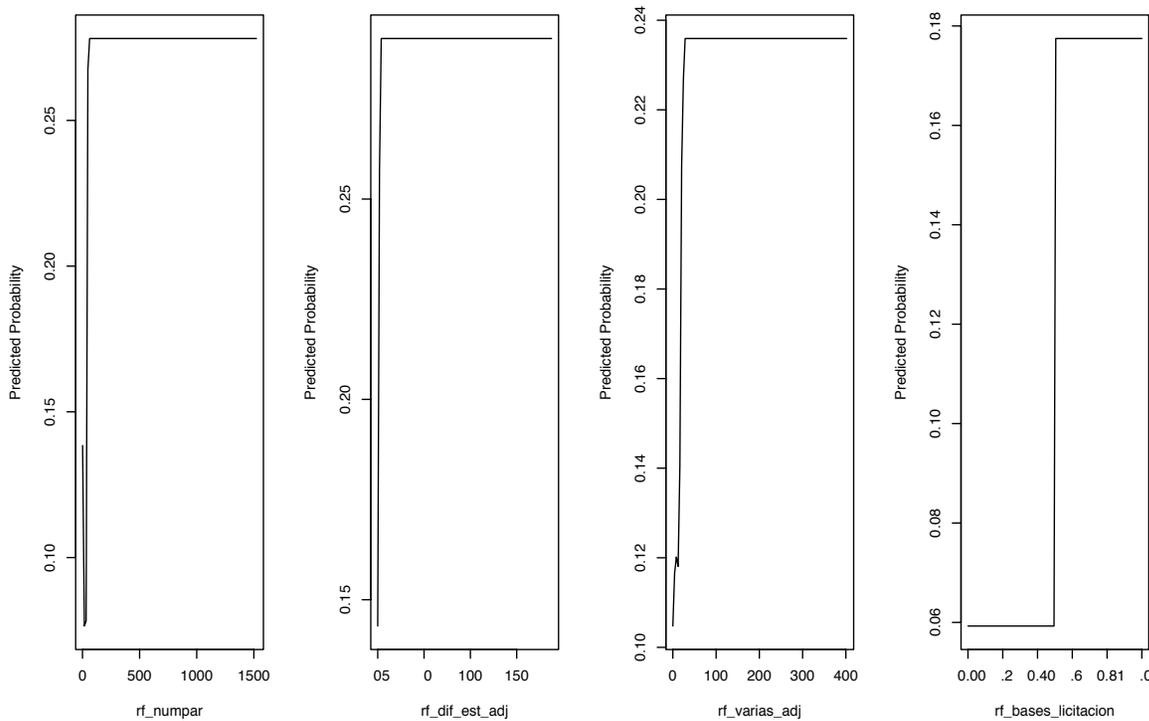
	Mean Decrease Accuracy
rf numpar	34,27
rf dif est adj	22,15
rf varias adj	19,01
rf bases licitacion	13,36
rf resol adj	7,35
rf acta eval	3,6
rf renew	0,22
rf 1 of	0,04

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 17 se observa que la variable más importante para determinar el estatus de la variable dependiente es el número de participantes en el procedimiento. Luego siguen variables como la diferencia

entre el monto adjudicado y el estimado, si el contrato tuvo varias adjudicaciones y si la licitación no presenta sus bases de evaluación.

Figura 19: Dependencia parcial



Fuente: Elaboración propia.

Por último, en la Figura 19 se presenta el efecto marginal en la probabilidad predicha de cada una de las 4 banderas rojas más importantes según la Tabla 15. En primer lugar, se aprecia que al aumentar marginalmente el número de competidores se reduce la probabilidad de que la licitación sea clasificada como irregular, sin embargo, y de forma contraintuitiva, esta probabilidad empieza a aumentar luego de cierto umbral de competidores. Algo similar ocurre con contratos que tienen varias adjudicaciones: aumentos en esta variable se traducen en un alza en la probabilidad de irregularidad. En adición, se observa que no tener las bases de la licitación también incrementa la probabilidad de que el clasificador catalogue a la licitación como irregular.

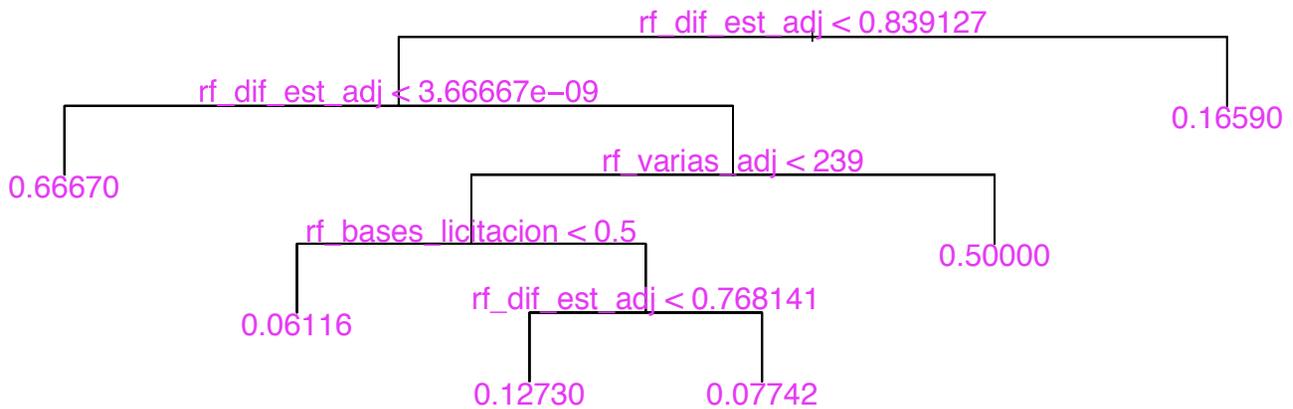
Los resultados previos sugieren que las banderas rojas no son efectivas para predecir las licitaciones irregulares de la muestra Licitaciones #1. Dada la forma en que se construyó esta muestra, es posible interpretar que estos resultados indican que, al menos con las banderas rojas usadas en este ejercicio, no se puede mejorar la matriz de riesgo que utiliza la CGR

para escoger qué procedimientos investigar. A continuación se presentan los mismos análisis aplicados a la segunda muestra.

Licitaciones #2

En la Figura 20 se presenta el dendograma para el algoritmo CART aplicado a la muestra Licitaciones #2. Como se mencionó en la subsección anterior, en estos casos el algoritmo de árbol da una buena descripción de los datos que se usaron para estimarlo (dada su tendencia a sobreajustar) más que una fórmula para predicción. En este sentido, se aprecia que el algoritmo usa tres banderas rojas solamente: la diferencia entre el monto adjudicado y el monto estimado, el número de adjudicaciones en el contrato, y si el procedimiento publicaba o no sus bases de licitación. De los nodos terminales se extrae que en solo uno de seis el algoritmo clasifica al grupo de licitaciones resultantes como irregulares, mientras que en otro le asigna una probabilidad del 50%.

Figura 20: Dendograma Licitaciones #2

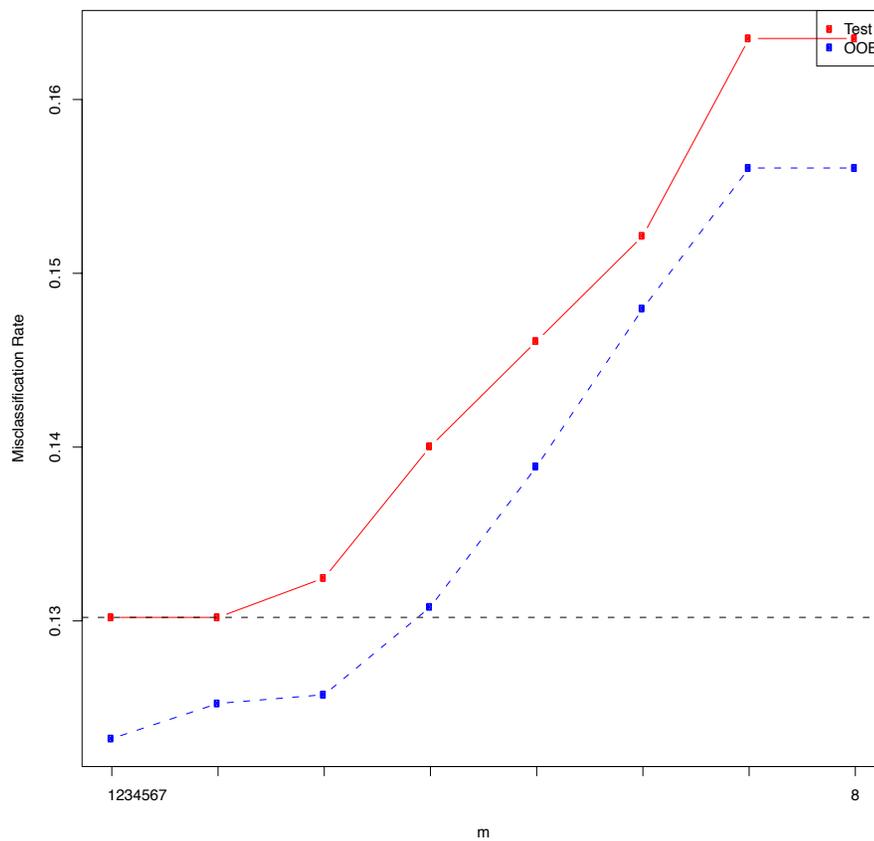


Fuente: Elaboración propia.

Para conocer el desempeño en predicción, se revisaron los resultados para el algoritmo de *Random Forests*. En el Gráfico 9 se presentan los errores de predicción OOB usados para parametrizar el modelo, junto con los errores de predicción en la muestra de validación. Se observa que, nuevamente, $m=1$ es

aquel valor que minimiza el error OOB, y que entrega una *misclassification rate* en la muestra de validación idéntica a la fracción de licitaciones irregulares en la muestra de aproximadamente 13%, la cual está graficada en la línea horizontal.

Gráfico 10: *Out-of-bag Prediction Error: Licitaciones #2*



Fuente: Elaboración propia.

Para ahondar en cómo el algoritmo efectúa las clasificaciones, en la Tabla 18 se desglosan los aciertos y discrepancias entre la clasificación del modelo contra el tipo verdadero de cada licitación. Se puede ver que *Random Forests* no clasifica ninguna observa-

ción como irregular, lo cual explica por qué su tasa de error era idéntica a la tasa base descrita en el párrafo anterior. En este contexto, la sensibilidad del clasificador es del 0%, con lo que, ciertamente, no tiene sentido usar este modelo para fines de predicción.

Tabla 18: Importancia de las variables

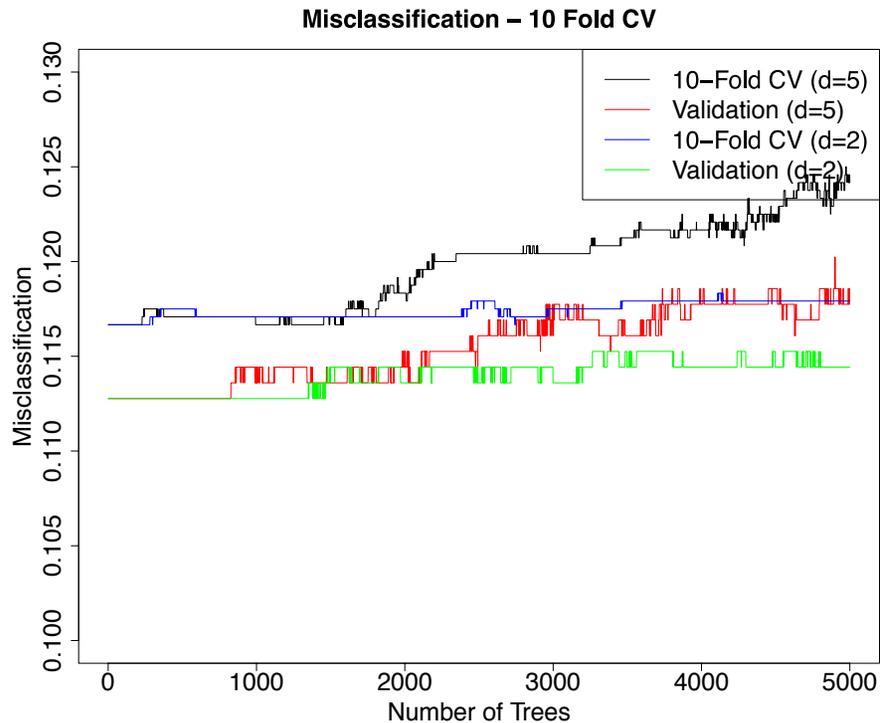
Tipo de licitación	Predicción		
	Sin irregularidades	Irregular	Error de clasificación
Sin irregularidades	848	3	0,35%
Irregular	149	4	97,39%

Fuente: Elaboración propia.

Tampoco tiene sentido mostrar las medidas de relevancia de las variables, por lo cual se revisan directamente los resultados usando el algoritmo de boosting. En efecto, en la Figura 21 se presenta la

misclassification rate calculada mediante 10-fold Cross-Validation para la muestra de entrenamiento como aquella calculada sobre la muestra de validación.

Figura 21: Cross-Validation: d y M



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la Figura 22, la parametrización óptima del modelo es aquella con $d=2$ y con $M=1$. Al igual que con *Random Forests*, *boosting* entrega una tasa de clasificación errónea igual a la tasa base de licitaciones irregulares en la muestra, ya que no predice ninguna licitación irregular. Nuevamente, los resultados indican que las banderas rojas son incapaces de clasificar correctamente licitaciones irregulares dentro de la muestra Licitaciones #2. Dado el desempeño del modelo, se omitió la presentación de las medidas de importancia relativa.

Tomando en cuenta cómo se construyó esta muestra, los resultados previos sugieren que en los procedimientos que revisa la CGR, las banderas rojas aquí presentadas no pueden mejorar el proceso de detección de cuáles terminarán siendo sancionadas. Junto con lo señalado en la sección anterior para la muestra Licitaciones #1, los ejercicios de este infor-

me indican que las banderas rojas consideradas parecen no tener poder predictivo para clasificar los procedimientos licitatorios. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos resultados son específicos tanto para las banderas rojas consideradas como para las muestras generadas. Por ende, los hallazgos de este trabajo no pretenden ser conclusivos y pueden cambiar al considerar otras banderas rojas u otros datos de mejor calidad.

Municipalidades

En el caso de las municipalidades, el interés radicó en estudiar la relación entre los indicadores de banderas rojas en las instituciones durante el periodo anterior y las irregularidades en el periodo siguiente. El resultado del modelo presentado en la sección anterior se resume en la Tabla 19.

Tabla 19: Estimación de efectos fijos

Variable	OLS	FE
Índice concentración 4 empresas más grandes (cantidad)	0,493* (0,270)	0,352 (0,386)
Índice concentración 4 empresas más grandes (monto)	0,093 (0,096)	0,069 (0,105)
Índice ID (cantidad)	0,046 (0,079)	0,058 (0,093)
Índice ID (monto)	-0,034 (0,045)	-0,016 (0,046)
Índice HHI (cantidad)	-1,401 (1,605)	-1,346 (1,710)
Índice HHI (monto)	0,075 (0,231)	-0,018 (0,243)
Índice de participación	0,350 (0,348)	-0,110 (0,432)
% de licitaciones cuyo plazo de oferta fue acelerado	-0,030 (0,023)	0,002 (0,029)
# de participantes distintos entre todos los procedimientos	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)
% Licitaciones con único oferente	0,108 (0,096)	0,017 (0,122)
% de los montos adjudicados mediante trato directo	0,032 (0,079)	-0,059 (0,108)
% de los procedimientos adjudicados mediante trato directo	0,013 (0,049)	0,133 (0,090)
Promedio de participantes por procedimiento	0,006 (0,005)	0,004 (0,010)
% de procedimientos que publican todos los doc. obligatorios	-1,011 (1,104)	-0,720 (1,274)
% de procedimientos sin bases de licitación	-0,201 (0,274)	-0,085 (0,317)
% de procedimientos sin acta de evaluación	-0,178 (0,279)	-0,092 (0,313)
% de procedimientos sin resolución de adjudicación	-0,221 (0,276)	-0,124 (0,322)
cons	0,559 (0,823)	0,316 (0,957)
Observations	2.748	2.748
R-squared within	0,059	0,047
R-squared between		0,128
R-squared overall		0,052

Fuente: Giorgiantonio y Decarolis, 2020.

En la Tabla 59 se aprecia que, cuando no se tiene en cuenta la estructura de datos de panel y se estima la ecuación mediante mínimos cuadrados ordinarios, se obtiene que aumentos tanto en el índice de concentración (cantidad) como en el número de participantes distintos tienden a aumentar la probabilidad de que se detecten irregularidades en el año siguiente, y que ambos aumentos son estadísticamente significativos (al 10% y 1% respectivamente). La dirección de este efecto hace sentido para el índice de concentración, pero no para el número de participantes distintos, puesto que se esperaría que aumentos en el número de participantes distintos en los procedimientos estuviesen correlacionados con licitaciones más competitivas, y, por ende, menos irregulares. Sin embargo, este efecto está precisamente estimado en 0, por lo cual no es problemático.

La última columna de la Tabla 59 refleja los resultados estimados mediante efectos fijos al nivel de municipalidad. Ambos modelos resultan ser similares, y la única diferencia en términos de las variables es que el índice de concentración (cantidad) deja de ser estadísticamente significativo. Por otro lado, el número de participantes distintos en los procedimientos sigue siendo precisamente estimado en 0.

Estos modelos lineales permiten estimar la fracción de la variación en la variable dependiente que es atribuible a variaciones en las variables independientes, a través del r -cuadrado. Más aún, en el modelo de efectos fijos es posible descomponer el R^2 en el R^2 intra y entre municipalidades. En efecto, el R^2 intramunicipalidades indica cuánta de la variación en la variable dependiente al interior de las municipalidades es capturada por el modelo, mientras que el R^2 entre municipalidades señala la fracción de la variación en la variable dependiente entre municipalidades que es atribuible al modelo. De la tabla 59 se desprende que el modelo captura en torno al 12,8% de la variación entre municipalidades, sin embargo, apenas captura el 4,7% de la variación al interior de las municipalidades. En otras palabras, si se colapsa la dimensión temporal de los datos y se observa la media, el modelo captura en torno a un décimo de la variación de irregularidades promedio a través de las municipalidades. Sin embargo, si se analiza la muestra detrended, entonces el modelo solo captura en torno a 1/20 de la variación total. Es decir, buena par-

te de la variación que el modelo captura no se debe a las banderas rojas propiamente tal, sino a diferencias previas entre municipalidades. En particular, que el R^2 -intra sea tan bajo es un indicador de que la variación en el tiempo de las banderas rojas correlaciona poco con las variaciones en la presencia de irregularidades detectadas.

Conclusión

Las recomendaciones de política para combatir la corrupción en las compras públicas incluyen generalmente alguna versión de indicadores de banderas rojas. A pesar de su popularidad, no existe un cuerpo de literatura robusto que evalúe su efectividad en la práctica. En este trabajo se pone a prueba el poder predictivo de las banderas rojas para clasificar licitaciones irregulares usando algoritmos de Machine Learning especializados en predicción. Para esto se combinaron auditorías realizadas por la Contraloría General de la República junto con información detallada de cada procedimiento licitatorio registrado en ChileCompra. Los resultados indican que las banderas rojas carecen de poder predictivo para clasificar las licitaciones riesgosas. En el contexto de este informe, esta ausencia de poder predictivo tiene dos implicancias. En primer lugar, si un ente fiscalizador quisiera escoger un pool de procedimientos licitatorios para auditar, las banderas rojas usadas en este trabajo no podrían ayudarle a escoger dicho conjunto eficientemente. En segundo lugar, si un ente fiscalizador se enfrenta a un pool dado de licitaciones para auditar, entonces nuevamente las banderas rojas no podrían guiarle con el objeto de darle prioridad a las que tienen una mayor probabilidad de ser riesgosas.

Es importante notar que, si bien estos hallazgos apuntan en la dirección de que las banderas rojas no son efectivas para predecir procedimientos de compra riesgosos, deben interpretarse de forma matizada. En primer lugar, los resultados indican que el grupo particular de banderas rojas presentado carece de poder predictivo, por lo que existe la posibilidad de que “mejores” banderas rojas sí tengan poder predictivo. En este sentido, los métodos propuestos en este informe pueden ser útiles para poner a prueba nuevas banderas rojas. En segundo lugar, los resultados pueden ser sensibles a las muestras con las que se lleva-

ron a cabo los análisis. En efecto, dada la naturaleza de los actos de corrupción, obtener los datos que se desearía observar para hacer los análisis no son factibles de obtener, por lo cual deben ser aproximados de alguna forma. Si bien para tales efectos se presentaron dos formas alternativas de aproximar los datos, estas están sujetas a error. En último lugar, existe literatura —aunque incipiente— que sí encuentra que las banderas rojas tienen poder predictivo, por lo que

los esfuerzos en esta área debiesen estar orientados a entender por qué son efectivas en ciertos contextos y no en otros.

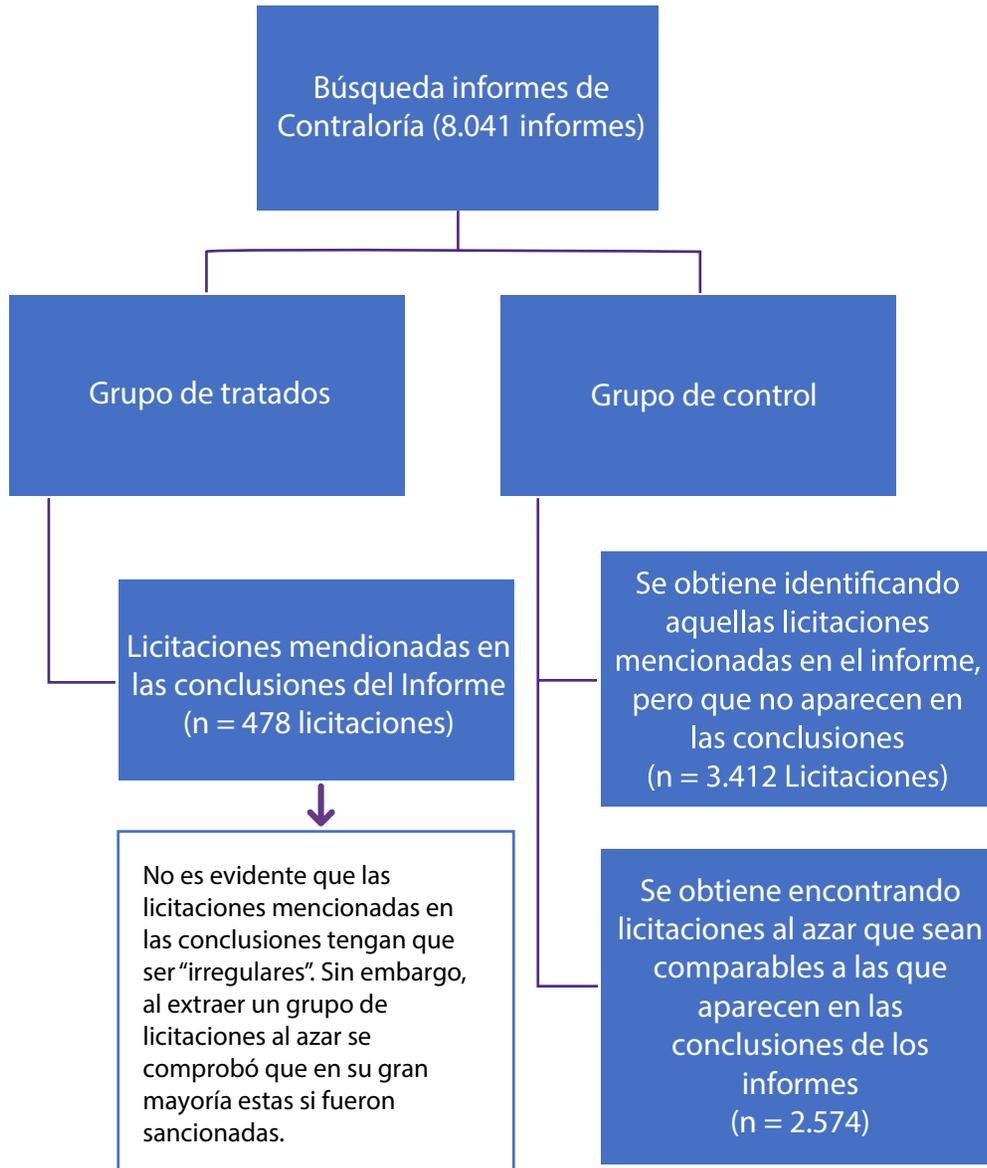
En definitiva, los resultados contribuyen a expandir el cuerpo de literatura existente en esta materia, pero es necesaria más investigación para entender cuándo son efectivos estos indicadores.

Bibliografía

- Ferwerda, J., Deleanu, I., y Unger, B. (2016). Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 245-267.
- Friedman, J., Hastie, T., y Robert, T. (2001). *The elements of statistical learning*. Nueva York: Springer.
- Giorgiantonio, C., y Decarolis, F. (2020). Corruption Red Flags in Public Procurement: New Evidence from Italian Calls for Tenders. *Questioni di Economia e Finanza*.
- Jorquera, M. (2019). Compras públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre índice de riesgo de corrupción. *Espacio Público*. Recuperado de www.sistemaspublicos.cl/publicacion/compras-publicas-y-big-data-investigacion-en-chile-sobre-indice-de-riesgo-de-corrupcion
- OCDE (2020). Recommendation of the Council on Public Procurement. Recuperado de www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf
- Transparency International (2014). *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide*. Recuperado de www.transparency.org/en/publications/curbing-corruption-in-public-procurement-a-practical-guide
- World Bank (2013). *Fraud and Corruption Awareness Handbook*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18153>

Anexos

Anexo 1



Anexo 2. Banderas rojas usadas

Licitaciones

Contrato renovable: Indicador binario que se activa si el contrato tiene una cláusula de renovación.

Licitación con varias adjudicaciones: Indicador que se construye tomando el número de adjudicaciones para cada licitación.

Diferencia entre monto estimado y adjudicado: Para cada licitación, este indicador se construye tomando la división entre el monto adjudicado con el estimado. Luego, valores positivos indican que el monto adjudicado fue mayor que el estimado y viceversa.

Número de participantes: Indicador que se construye tomando la cantidad de participantes en una licitación dada.

Licitación con un único oferente: Indicador binario que se activa cuando la licitación recibió una única oferta.

Licitación sin bases de licitación: Indicador binario que se activa cuando la licitación no tiene disponibles sus bases de licitación.

Licitación sin acta de evaluación: Indicador binario que se activa cuando la licitación no tiene disponible su acta de evaluación.

Licitación sin resolución de adjudicación: Indicador binario que se activa cuando la licitación no tiene disponible su resolución de adjudicación.

Municipalidades¹⁹

% de licitaciones con un único oferente: Dividir el número de licitaciones públicas y privadas con un único oferente por el total de licitaciones.

Promedio de participantes promedio: Contar el número de oferentes en cada licitación pública y privada y promediar ese número entre todas las licitaciones.

% de contratos total adjudicados por TD o LP: Dividir el número de procedimientos asociados a trato directo y licitación privada por el potencial número de contratos que debiese haber firmados.

% del monto total adjudicada por TD o LP: Dividir el monto adjudicado en los procedimientos asociados a trato directo y licitación privada por el monto adjudicado entre todos los tipos de contratación.

Índice HHI (cantidad): Calcular la participación de mercado respecto del número potencial de contratos que debiese haber firmados por cada proveedor entre todos los tipos de contratación, para luego sumar cada uno de estos valores al cuadrado.

Índice HHI (monto): Calcular la participación de mercado respecto al monto adjudicado de cada proveedor entre todos los tipos de contratación, para luego sumar cada uno de estos valores al cuadrado.

19. Para mayor información, consultar las banderas rojas descritas en Jorquera (2019).

Índice ID (cantidad): Calcular la participación de mercado respecto del número potencial de contratos que debiese haber firmados por cada proveedor entre todos los tipos de contratación y elevar esos valores al cuadrado. Luego, dividir estos valores por el valor del indicador de IHH por número de contratos, para posteriormente sumar cada uno de esos términos al cuadrado.

Índice ID (monto): Calcular la participación de mercado respecto del monto adjudicado de cada proveedor entre todos los tipos de contratación y elevar esos valores al cuadrado. Luego, dividir estos valores por el IHH, para posteriormente sumar cada uno de esos términos al cuadrado.

Índice de participación: Calcular para el proveedor con mayor número de propuestas presentadas qué porcentaje representa su total de propuestas entre el total de propuesta recibidas por el organismo público.

Número de participantes distintos: Contar el número de participantes distintos dividido por el número total de licitaciones públicas y privadas.

% de concentración 4 empresas con más contratos: Calcular el porcentaje de mercado que representan las 4 empresas con mayor número de contratos potenciales.

% de concentración 4 empresas con más OC: Calcular el porcentaje de mercado que representan las 4 empresas con mayor monto adjudicado entre todos los tipos de contratación.

% de cumplimiento archivos obligatorios: Calcular el porcentaje de incumplimiento respecto de la publicación de las bases de licitación, el acta de evaluación, la resolución de adjudicación y los contratos para cada licitación pública y privada, y luego promediar estos valores entre todas las licitaciones públicas y privadas.

% de licitaciones cuyo plazo fue menor a 20 días: Contar las licitaciones públicas y privadas mayores o iguales a 1.000 UTM y menores a 5.000 UTM, que tuvieron un plazo entre 10 y 20 días en consideración a que eran bienes y servicios de simple y objetiva especificación, y dividir por el total de licitaciones de este tipo.

% de licitaciones sin bases de licitación: Contar las licitaciones públicas y privadas sin algún documento publicado referido a las bases de la licitación y dividir por el total de licitaciones.

% de procedimientos sin acta de evaluación: Contar las licitaciones públicas y privadas sin algún documento publicado referido al acta de evaluación y dividir por el total de licitaciones.

% de procedimientos sin resolución de adjudicación: Contar las licitaciones públicas y privadas sin algún documento publicado referido a la resolución de adjudicación y dividir por el total de licitaciones.

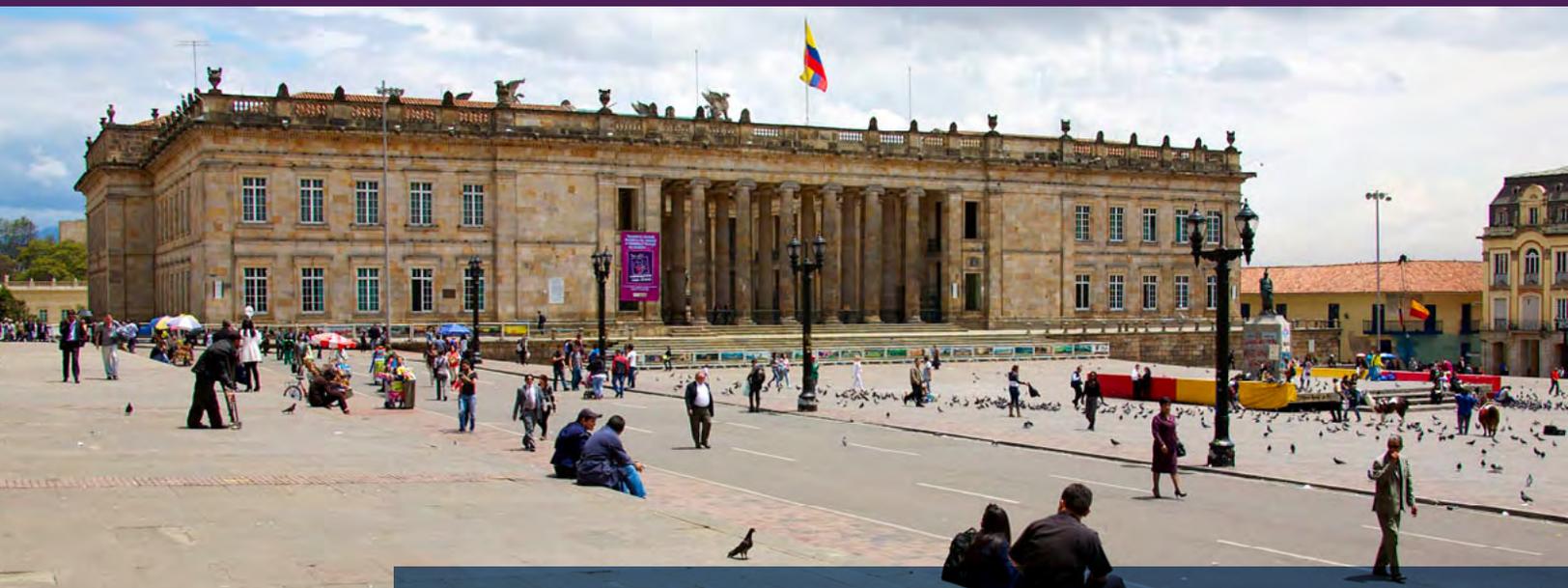
% de procedimientos sin contrato: Contar las licitaciones públicas y privadas que no disponen de todos los contratos asociados a los proveedores adjudicados y dividir por el total de licitaciones.



MIRADA A LAS ALERTAS DEL ÍNDICE DE RIESGO DE CORRUPCIÓN

DEL SISTEMA DE COMPRA PÚBLICO COLOMBIANO

IDENTIFICADAS EN EL CÁLCULO DE ÍNDICE DE RIESGO CON LA METODOLOGÍA DE IMCO



María Margarita Zuleta y Carlos Andrés Caro

Resumen

El índice de riesgo de corrupción diseñado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) para el sistema de compra pública colombiano calculado en 2018 encendió alertas por el gran número de procesos de contratación en los cuales el método de selección del proveedor o contratista no es competitivo, método que la ley llama contratación directa, y en los cuales la norma aplicable a la selección del proveedor o contratista y al contrato es un régimen especial, por lo cual el nivel de competencia es incierto.

Estos estudios señalaron también la necesidad de analizar algunas categorías del gasto público a través de compras y contratos, como la obra pública de infraestructura de transporte y la alimentación escolar. Este trabajo recoge el análisis de los datos de estas modalidades y tipos de adquisiciones sobre las bases de datos del Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop), con los registros efectuados entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Introducción

Estudios elaborados por Fedesarrollo (Zuleta, Saavedra y Medellín, 2018; Zuleta, Ospina y Caro, 2019) sobre el sistema de compra pública colombiano mostraron la necesidad de profundizar en el análisis de los datos con el objeto de identificar los problemas que enfrenta el comprador público al momento de tomar decisiones, en particular el uso limitado de los métodos competitivos de selección de proveedores o contratistas.

El sistema de compra pública debe entenderse como la estructura organizada creada por los Estados para satisfacer las necesidades de bienes, obras y servicios que no puede satisfacer con su propia organización. Debido a la importancia del sistema de compra pública en el gasto público y su peso en el producto interno bruto, los gobiernos han enfocado la atención en sus resultados y han elaborado recomendaciones de política, guías internacionales y grupos para recoger buenas prácticas²⁰.

A continuación se analiza el comportamiento de algunos procesos de compra identificados como problemáticos en los estudios anteriores de Fedesarrollo y en la opinión pública, los cuales se clasifican en tres grupos.

En el primer grupo están los procesos de compra en la modalidad de contratación directa y los que están regidos por un régimen especial. El régimen especial es la regulación aplicable a los procesos de compra cuando las entidades estatales no están obligadas a seguir los procedimientos establecidos en la norma general para sus procesos de abastecimiento o cuando en un proceso de compra en particular no hay obligación de seguir los procedimientos de la norma general. Las normas generales aplicables a las compras y contratos de las entidades estatales colombianas están contenidas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1.150 de 2007. El régimen especial está contenido en

manuales de contratación que expiden las entidades estatales para regular sus procesos de abastecimiento, como es el caso de Ecopetrol.

En el segundo grupo se encuentran los procesos de contratación de obra pública para vías. El valor de las obras públicas, su importancia para conectar a las regiones y proveer bienes públicos hacen necesario examinar este tipo de contratos. De otra parte, los gremios de la construcción han señalado falta de competencia en los procesos de contratación e incluso han fundado en este problema la promoción de lo que ha sido llamado en Colombia pliegos tipo (Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2019; Sociedad Colombiana de Ingenieros, 2014).

El tercer grupo abarca los procesos de compra para el Programa de Alimentación Escolar, estrategia estatal que busca, a través de un complemento alimentario, promover la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 transfirió la responsabilidad de este programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación, lo cual generó complicaciones en su operación y visibilizó sus ineficiencias.

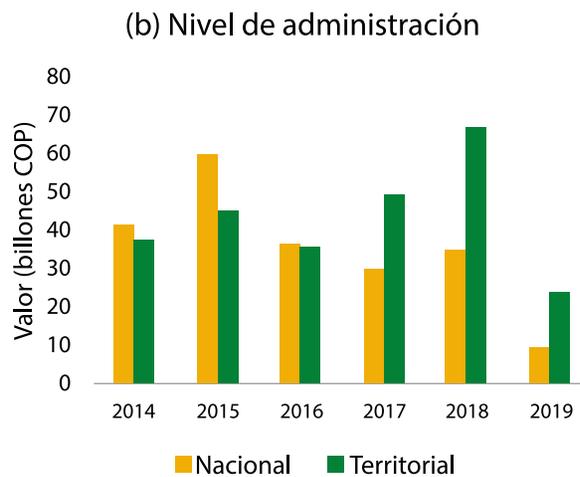
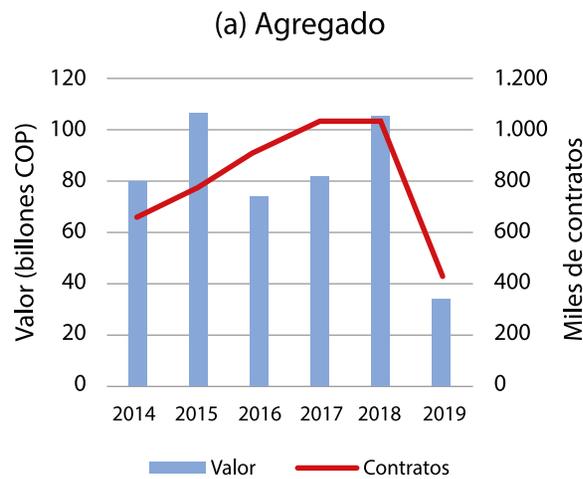
El Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) ofrece los datos registrados por las entidades estatales sobre el gasto público a través de compras y contratos. Por eso, al igual que los estudios mencionados, este trabajo se basa en la información disponible en el Secop, en sus tres plataformas —Secop I, Secop II y Tienda Virtual del Estado Colombiano— para el período entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019. Se exceptúan los procesos de compra derivados del Programa de Alimentación Escolar en donde la muestra de los procesos de compra corresponde a los registros entre el 1 de enero de 2015 y el 30 de septiembre de 2019.

20. Como lo hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Ver www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation y <http://ricg.org/es/home>

El período de estudio entre enero de 2014 y abril de 2019 permite revisar el comportamiento de los procesos de compra pública durante dos gobiernos nacionales y dos gobiernos territoriales, así como las variaciones en los años electorales.

En el Gráfico 11 se muestra el número y el valor de los contratos registrados en el Secop en el período de análisis.

Gráfico 11: *Valor total y registros totales por año en el Secop, 2014-2019*

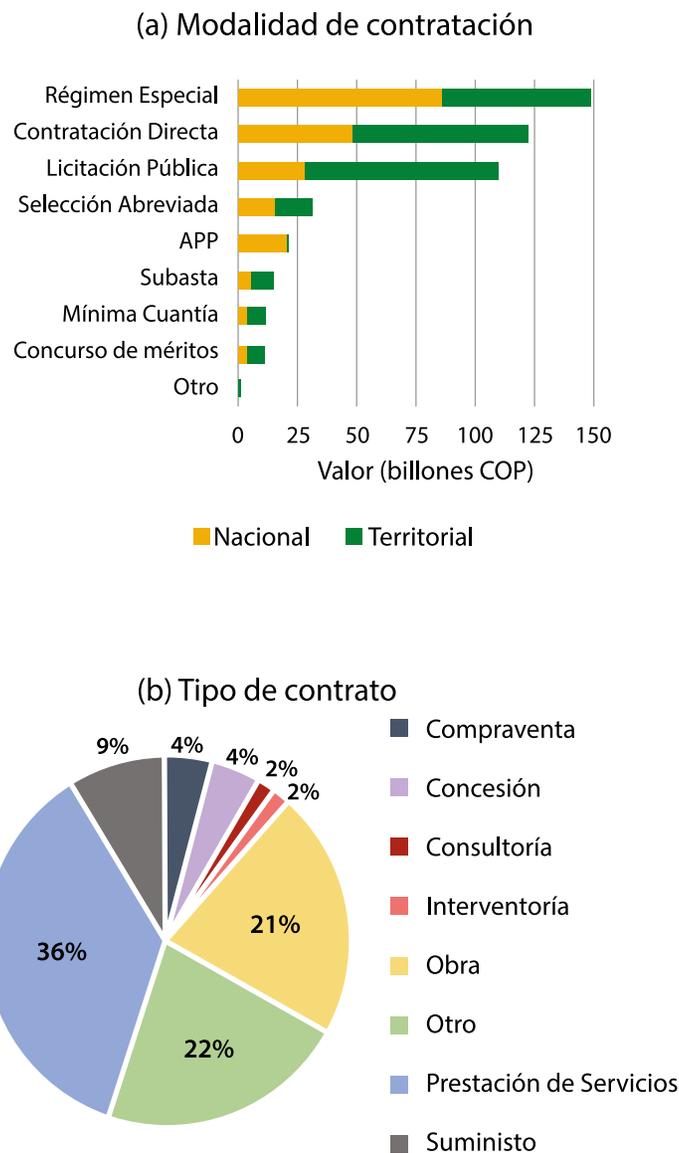


Fuente: *Elaboración propia con base en el Secop.*

En el Gráfico 12 se muestra el peso de los procesos de compra y contratación de acuerdo con la modalidad de selección de proveedor o contratista, y del tipo de

contrato en el total del sistema de compra pública entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Gráfico 12: Modalidad y tipo de contrato, 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El panel (a) indica la importancia del régimen especial y la contratación directa en el sistema de compra pública en Colombia. Esta situación enciende alarmas por el peso de los contratos en los cuales no hay competencia o hay menor información sobre ella. En el régimen especial, el público en general no tiene claridad de cuáles son las reglas del juego de los procesos de selección. Si está interesado en conocer los términos y condiciones de la selección, tiene que estudiar el régimen especial aplicable a la entidad estatal correspondiente o al tipo de contratación. Además, en muchos casos no queda claro por qué es aplicable un régimen especial y no el régimen general del estatuto de contratación. En la contratación directa no hay un proceso competitivo para seleccionar el proveedor o contratista, por lo cual el comprador público escoge de forma discrecional al proveedor o contratista, discrecionalidad que puede ser aprovechada de forma indebida para favorecer amigos y relacionados, o para pagar favores políticos.

El panel (b) del Gráfico 46 muestra la clasificación de los registros de los procesos de compra entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019. En la categoría “Otro” se incluyó una gran variedad de contratos que no es fácil categorizar de forma individual o que no tienen una participación significativa en el total de los contratos.

El proceso de depuración de la base de datos de este estudio es diferente a la utilizada para calcular

el índice de riesgo de corrupción con base en la metodología del Instituto Mexicano para la Competitividad (Zuleta, Ospina y Caro, 2019). En el presente estudio sí se tuvieron en cuenta en los registros de la modalidad de contratación directa: (i) contratos interadministrativos, (ii) empréstitos, (iii) fiducias y (iv) contratos de prestación de servicios, con el propósito de revisar todos los procesos de compra en la modalidad de contratación directa bajo cualquiera de las causales establecidas en la ley.

La revisión de la base de datos consistió en corregir algunos errores de registro, como: (i) la discrepancia entre el año de la firma del contrato y el año de cargue del proceso de compra en el Secop, para que el año concuerde con el momento en el cual la entidad estatal hace el compromiso en el presupuesto; (ii) el valor del contrato, pues en muchas ocasiones las entidades estatales registran ceros de más y de menos, lo cual afecta el valor total del registro; (iii) eliminar dobles registros; y (iv) corregir errores de inconsistencia en el nivel de la entidad estatal. La Tabla 60 ilustra la diferencia entre la muestra inicial y la depurada para propósitos de este documento.

La tasa de cambio utilizada para presentar las cifras es de \$2.765,40 por dólar de los Estados Unidos de América, que es la tasa representativa del mercado promedio para los 1.946 días de la ventana de tiempo del presente estudio.

Tabla 20: Registros en el Secop, 2014-2019

Plataforma	Registros originales		Registros corregidos	
	Valor de los contratos	Número de registros	Valor de los contratos	Número de registros
2014				
Secop I	118,23	774.978	79,51	664.605
Secop II		-		
TVEC	0,49	1.129	0,49	1.129
Total COP	118,72	776.107	79,99	665.734
Total USD	43		29	
2015				
Secop I	165,27	919.158	105,42	771.560
Secop II	0,002	10	0,002	10
TVEC	1,27	4.819	1,27	4.819
Total COP	166,54	923.987	106,69	776.389
Total USD	60		39	
2016				
Secop I	92,02	1.048.746	72,2	914.390
Secop II	0,2	1.341	0,2	1.341
TVEC	1,5	7.150	1,5	7.150
Total COP	93,72	1.057.237	73,9	922.881
Total USD	34		27	
2017				
Secop I	374,19	1.152.650	76,28	1.001.100
Secop II	3,73	22.221	3,52	22.221
TVEC	2,43	10.798	2,43	10.795
Total COP	380,35	1.185.669	82,23	1.034.116
Total USD	138		30	
2018				
Secop I	99,25	1.065.249	69,48	889.634
Secop II	34,05	141.722	32,81	141.722
TVEC	2,81	10.350	2,81	10.350
Total COP	136,11	1.217.321	105,1	1.041.706
Total USD	49		38	
2019 (enero – abril)				
Secop I	450,11	49.492	24,45	319.342
Secop II	9,61	109.795	9,3	109.795
TVEC	0,72	2.464	0,72	2.464
Total COP	460,44	161.751	34,47	431.601
Total USD	167		12	
Total muestra COP	1355,87	5.322.072	482,38	4.872.427
Total muestra USD	490		174	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.
 Cifras en billones de pesos y miles de millones de dólares.

La depuración redujo la base de datos en 449.645 contratos y en 873 billones de pesos en la ventana de tiempo del presente estudio. En la Tabla 21 se mues-

tra la información de la base de datos depurada indicando los registros por cada una de las plataformas del Secop entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2019.

Tabla 21: Base de datos del Secop depurada

Plataforma	2014	2015	2016	2017	2018	2019 *
Secop I						
Número de registros	664.605	771.550	914.390	1.001.100	889.634	319.342
Valor en COP	79,51	105,42	72,2	76,28	69,48	24,45
Valor en USD	28.751.718	38.121.067	26.108.339	27.583.713	25.124.756	8.841.397
Secop II						
Número de registros	0	10	1.341	22.221	141.722	109.795
Valor en COP	0	0,002	0,2	3,52	32,81	9,3
Valor en USD	-	723	72.322	1.272.872	11.864.468	3.362.985
TVEC						
Número de registros	1.129	4.819	7.150	10.795	10.350	2.464
Valor en COP	0,49	1,27	1,5	2,43	2,81	0,72
Valor en USD	177.190	459.246	542.417	878.716	1.016.128	260.360

*Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.
Cifras en billones de pesos.
2019 enero a abril.

Es necesario insistir en la importancia de contar con un registro de calidad para materializar el principio de transparencia. La dirección de las entidades estatales y de las unidades de control interno debe entender su responsabilidad de registrar la ejecución del gasto público a través de compras y contratos, y diseñar mecanismos para su mejora continua.

El examen de la oportunidad y calidad del registro debe ser objeto de las auditorías periódicas de las oficinas de control interno y los organismos de control deberían abstenerse de revisar los documentos que no han sido registrados en el Secop. Lo anterior, por cuanto el literal (b) del artículo 3 de la Ley 1.150 de 2007 establece que el único punto de ingreso de información y de generación de reportes del sistema de compra pública, tanto para las entidades públicas como para la ciudadanía, es el Secop.

La Procuraduría General de la Nación está encargada de velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información por disposición del artículo 23 de la Ley 712 de 2014, por lo cual debería tener un sistema de revisión y alertas de la calidad y oportunidad del registro en el Secop. Por su parte, la Contraloría General de la República debería limitar la revisión inicial del sistema de compra pública de las entidades estatales a los registros en el Secop (Zuleta, Ospina y Caro, 2019). El trabajo de estos dos organismos de control puede ser un incentivo para mejorar la calidad del registro y la transparencia en el sistema de compra pública.

Los autores agradecen la revisión de los documentos del proceso y el apoyo en la elaboración de este estudio a Alberto Gómez, Sergio Durán y Pablo Osuna.

Contratación directa y régimen especial

Contratación directa

La contratación directa es una modalidad de selección de proveedores o contratistas en la cual hay una alta discrecionalidad del funcionario, pues no es el resultado de una competencia, sino de la aplicación de los criterios que fija la entidad estatal para escoger objetivamente al agente que esté en mejores condiciones para satisfacer su necesidad. Además, es una excepción a la regla general de la competencia, la cual está prevista en los regímenes públicos y privados de abastecimiento cuando debido a circuns-

tancias particulares la contratación directa genere mayor valor (urgencias, ausencia de pluralidad de oferentes, necesidad de mantener un mismo tipo de bienes o servicios).

En el Gráfico 13 se muestran los registros encontrados en el Secop (Secop I y Secop II) respecto del número y valor de los contratos en la modalidad de contratación directa entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Gráfico 13: *Contratación directa, 2014-2019*



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

La normativa colombiana establece que las causales de contratación directa incluyen situaciones que en otras jurisdicciones no²¹, lo cual afecta el análisis de este mecanismo de selección de contratistas cuando se compara con los datos de otras jurisdicciones (Banco Mundial, 2014). El Banco Mundial, Colombia Compra Eficiente y Fedesarrollo han llamado la atención sobre la necesidad de revisar la norma aplicable a la contratación directa para que haga referencia a este tipo de contratación de acuerdo con las mejores prácticas internacionales (Banco Mundial, 2014; Colombia Compra Eficiente, 2016; Zuleta, Saavedra y Medellín, 2018; Zuleta, Ospina y Caro, 2019).

En algunos países (todos los de la Unión Europea, el Reino Unido, Chile) la normativa establece un umbral a partir del cual la selección de los proveedores y contratistas del Estado debe ser competitiva, para crear así una causal de contratación directa asociada al valor del proceso de compra. Otras causales de justificación frecuentes en la normativa son (i) la compra de elementos ofrecidos al público en general a precios conocidos, como los productos de supermercados o almacenes y las suscripciones a publicaciones; (ii) la compra de bienes o servicios que deban ser compatibles con bienes y servicios que ya tiene la entidad estatal; (iii) la compra de bienes y servicios o la ejecución de obras que requieren derechos que tiene alguien en particular, y (iv) urgencias.

En Colombia no hay un umbral a partir del cual todos los contratos deben ser sometidos a competencia y fija expresamente las causales en las cuales está permitido contratar directamente o sin previa competencia. Estas causales o justificantes deben ser indicadas en los documentos del proceso de contratación y en los registros en el Secop.

La causales precisas para la contratación directa son: (a) urgencia manifiesta; (b) contratación de emprés-

titos; (c) contratos o convenios interadministrativos; (d) contratación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; (e) eventos en que no existe pluralidad de oferentes; (f) contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales; (g) contratos para el arrendamiento o adquisición de inmuebles; (h) contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000; (i) la contratación de bienes y servicios en el Sector Defensa, la Dirección Nacional de inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que necesiten reserva para su adquisición.

En algunas prácticas internacionales, la selección de proveedores o contratistas para la prestación de servicios profesionales, la ejecución de trabajos artísticos, el arrendamiento o la adquisición de inmuebles requiere de una competencia sencilla a través de la comparación de un número limitado de ofertas.

Los procesos de compra derivados de la aplicación del literal (h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1.150 de 2007 son contratos sujetos a reserva (contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia), por lo cual no son sujeto de análisis.

En la Tabla 22 se muestra el número y el valor de los contratos celebrados en la modalidad de contratación directa en cada una de las causales establecidas en la ley en el nivel nacional y en el nivel territorial de acuerdo con los registros del Secop. El valor de la contratación directa en el período de análisis representa el 63% de los registros y es de \$193,98 billones, cifra que equivale a USD 70.146.091.280 a la tasa de \$2.765,40 por dólar de los Estados Unidos de América.

21. Por ejemplo, la contratación entre entidades estatales o la contratación de servicios personales permanentes.

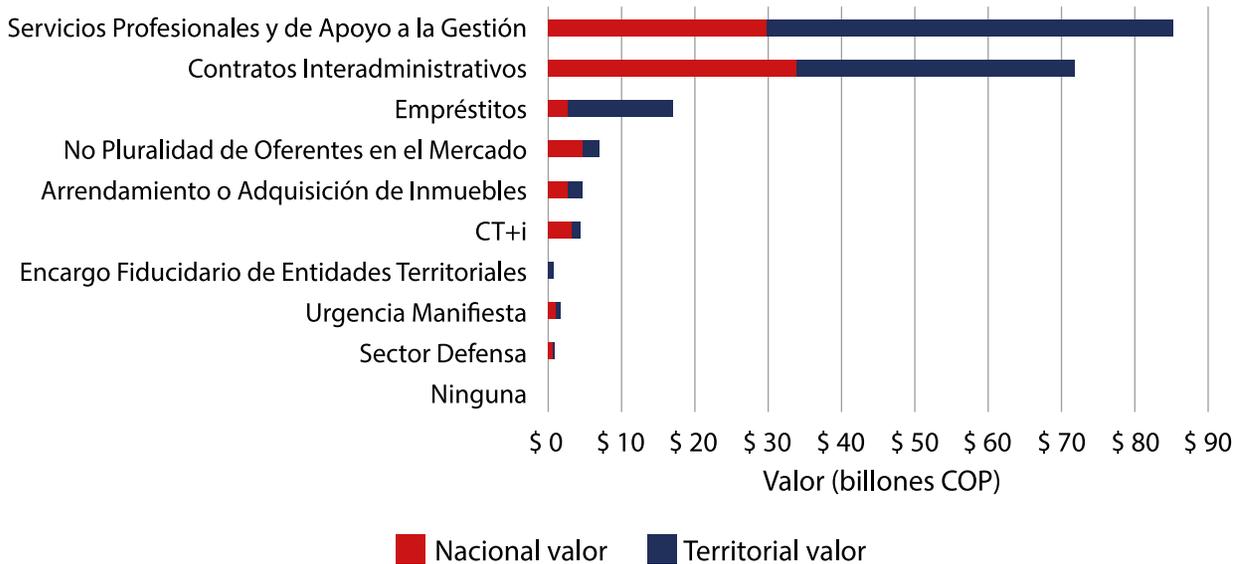
Tabla 22: Registros de contratación directa de acuerdo con la causal invocada, 2014-2019

Causal	Nacional		Territorial		Total	
	Valor	Registros	Valor	Registros	Valor	Registros
Urgencia manifiesta	\$ 1.059.513.345.979	1.585	\$ 601.729.227.343	4.759	\$ 1.661.242.573.322	6.344
Empréstito	\$ 2.896.417.479.770	207	\$ 14.184.172.908.104	2.470	\$ 17.080.590.387.874	2.677
Interadministrativos	\$ 34.068.908.825.529	25.328	\$ 37.794.405.920.247	89.783	\$ 71.863.314.745.776	115.111
Sector Defensa	\$ 844.856.679.543	1.413	\$ 110.782.296.739	1.145	\$ 955.638.976.282	2.558
CT+i	\$ 3.399.792.349.451	6.161	\$ 1.029.418.595.140	5.920	\$ 4.429.210.944.591	12.081
Fiducia Ent. Territoriales restruct. de pasivos	\$ 58.089.149.981	842	\$ 785.855.066.883	2.061	\$ 843.924.056.864	2.902
No pluralidad de oferentes	\$ 4.820.650.169.221	11.062	\$ 2.222.981.958.642	20.164	\$ 7.043.632.127.863	31.226
Servicios prof. y apoyo a la gestión	\$ 30.013.856.988.858	682.976	\$ 55.334.486.897.965	2.170.373	\$ 85.348.343.886.823	2.853.349
Arrend/Adquis inmuebles	\$ 2.846.240.239.173	24.363	\$ 1.904.955.576.007	31.305	\$ 4.751.195.815.180	55.668
Ninguna	\$ 3.160.827.462	281	\$ 1.726.323.048	58	\$ 4.887.150.510	339
Total en COP	\$ 69.418.958.039.812	754.218	\$ 106.834.130.527.402	2.229.640	\$ 193.982.000.825.085	3.082.256
Total en USD	25.102.682.447		38.632.433.112		70.146.091.280	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En los Gráficos 13 y 14 se observa el comportamiento general de las causales de contratación directa en el nivel nacional y en el territorial, en cada una de las causales de contratación directa. La mención “Ningu-

na” hace referencia al hecho de que quien registró el proceso de abastecimiento en el Secop no estableció la causal de contratación directa.

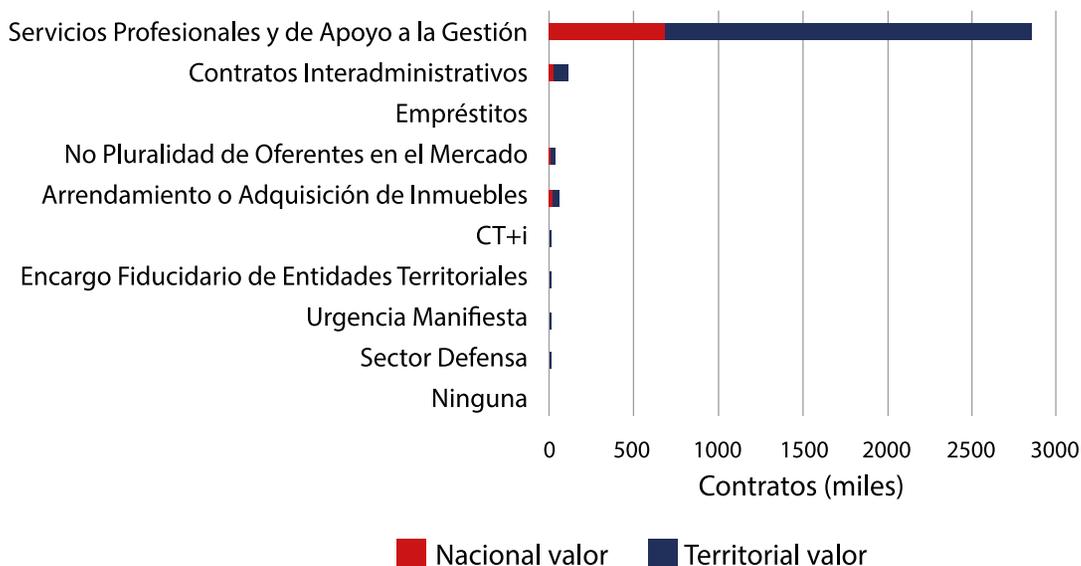
Gráfico 14: Valor de la contratación directa de acuerdo con la causal, 2014-2019

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En el periodo de análisis es evidente en el valor total de la contratación directa el peso de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión, y de los contratos interadministrativos. El valor de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión representa el 44% del valor total de los contratos de contratación directa en el periodo analizado y el 92,6% del número total de estos contratos directos. El peso de los contratos interadministrativos en el va-

lor total de los contratos es significativo, pues equivale al 37%, pero el peso en el número de contratos es solamente del 3,7%.

La participación de las entidades estatales territoriales en el valor total de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión en el periodo estudiado corresponde al 58,8% del valor total, mientras que el número de contratos alcanza el 75,5%.

Gráfico 15: *Número de contratos de acuerdo con la contratación directa, 2014-2019*

Fuente: *Elaboración propia con base en el Secop.*

En este análisis las Corporaciones Autónomas Regionales se clasificaron junto con las entidades del nivel territorial.

En el registro de 339 procesos de compra, las entidades estatales compradoras no incluyeron la causal de contratación directa, o bien, problemas de registro impiden identificarla. La ausencia de esta causal es una deficiencia en la calidad del registro, pero no es representativa teniendo en cuenta el número de registros y su valor.

Cabe señalar que hay 9.210 contratos de comodato o préstamo de uso registrados en la modalidad de contratación directa, número relevante, pero que no genera alertas, pues es un contrato que no tiene remuneración. Además, cuando se registra un valor este corresponde al valor del bien objeto del comodato.

En la causal de contratación directa no se incluyeron (a) los contratos de empréstito, pues no son compra pública, aunque se emitirán algunas observaciones

sobre sus registros; (b) los contratos de arrendamiento y adquisición de inmuebles, pues, más que una competencia para escoger el inmueble, el comprador público debe hacer un análisis costo beneficio de las opciones e incluirlo en los documentos de soporte de la decisión (estos contratos representan el 2,45% del valor de la contratación directa y el 1,82% de los contratos); y (c) los bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia, que requieren reserva para su adquisición.

Los registros de contratos de empréstito no corresponden a adquisiciones de bienes y servicios. En consecuencia, no deben ser revisados en el marco de un análisis de gasto público a través de compra de bienes, obras y servicios. Sin embargo, se considera importante comentar las deficiencias en la calidad del registro. En total hay 2.677 registros de empréstito en el periodo de estudio, 207 registros de entidades de nivel nacional y 2.470 de nivel territorial. En el nivel nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aparece con 92 registros, Artesanías de Colombia con

42 y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con 12. De los 207 registros, solamente 106, por valor de \$2.733.457.489.014, corresponden realmente a empréstitos contratados por el Ministerio de Hacienda, Ecopetrol y sus filiales, las Corporaciones Autónomas Regionales y las compañías del sector eléctrico. En el nivel territorial, de los 2.470 registros, por valor de \$14.184.172.908.104, solamente 1.115, por \$12 billones, corresponden a empréstitos. Hay algunos créditos con entidades de nivel departamental con problemas de registro por mala identificación del contratista.

La mala calidad del registro es evidente en esta causal de contratación directa, y particularmente alarmante en el caso de Artesanías de Colombia y del ICBF, que, de acuerdo con la normativa colombiana, no pueden contratar empréstitos y tienen un número importante de registros en el Secop.

A continuación, se revisan los registros de contratación directa en las causales de urgencia manifiesta,

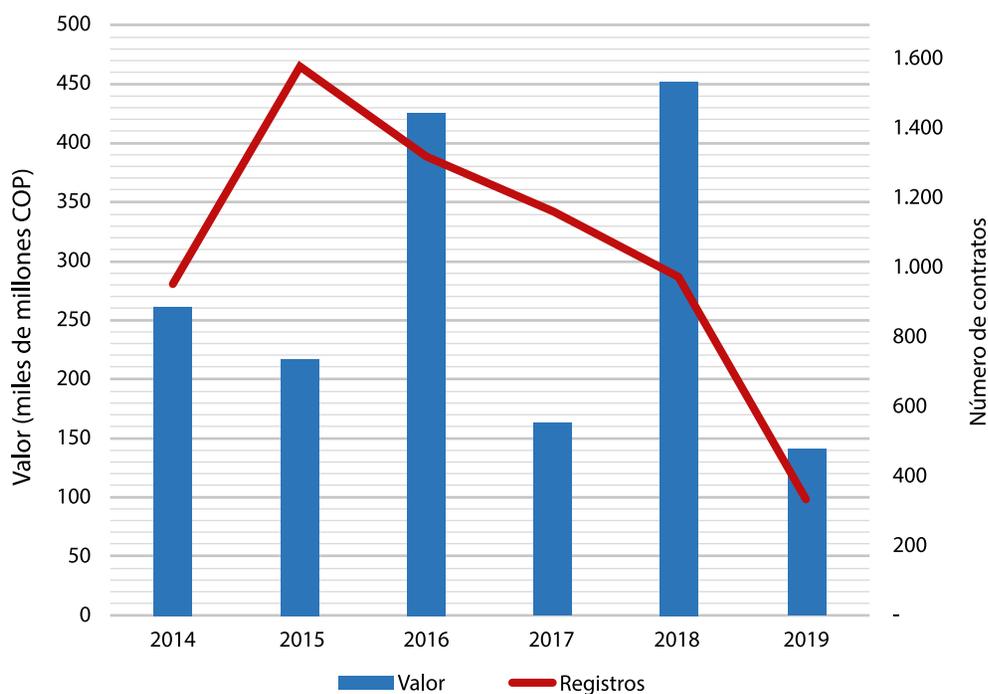
contratos interadministrativos, sector defensa, ciencia y tecnología, encargo fiduciario, ausencia de pluralidad de oferentes, y prestación de servicios y apoyo a la gestión.

Urgencia manifiesta

El Secop tiene para el periodo de análisis 6.344 registros de contratos celebrados sin competencia con la justificación de que existe una circunstancia de urgencia manifiesta, por valor de \$1,6 billones. En el nivel nacional hay 1.585 registros por un total de \$1 billón, y en el nivel territorial 4.759 registros por \$601.729 millones.

En el Gráfico 16 se muestra el comportamiento de la urgencia manifiesta en el periodo de análisis. El número de registros sube considerablemente en 2015 y luego baja de forma consistente. El valor de los contratos tiene un pico en 2016 y otro en 2018.

Gráfico 16: Contratación directa en la causal de urgencia manifiesta, 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En la Tabla 23 se consignan los registros de contratación directa por urgencia manifiesta para el período de análisis por tipo de contrato.

Tabla 23:

Registros de contratación directa de acuerdo con la causal invocada, 2014-2019

Causal	Nacional		Territorial		Total	
	Valor	Registros	Valor	Registros	Valor	Registros
Acuerdo marco	\$ 7.200.000	1	\$ 1.560.000	1	\$ 8.760.000	2
Arrendamiento	\$ 82.509.489.511	54	\$ 8.592.491.386	88	\$ 91.101.980.897	142
Comodato	-	16	-	3	-	19
Compraventa	\$ 19.055.797.230	284	\$ 38.724.438.904	364	\$ 57.780.236.134	648
Concesión	-	-	\$ 6.395.400	1	\$ 6.395.400	1
Consultoría	\$ 3.728.364.055	63	\$ 11.020.104.610	91	\$ 14.748.468.665	154
Fiducia	\$ 4.530.888.000	1	-	-	\$ 4.530.888.000	1
Interventoría	\$ 4.641.252.967	25	\$ 20.202.443.502	147	\$ 24.843.696.469	172
Obra	\$ 3.150.000.000	1	\$ 1.874.235.349	2	\$ 5.024.235.349	3
Otro tipo de contrato	\$ 145.291.743.022	111	\$ 49.604.451.822	221	\$ 194.896.194.844	332
Prestación de servicios	\$ 724.368.617.071	937	\$ 330.117.123.354	2.027	\$ 1.054.485.740.425	2.964
Suministro	\$ 93.715.375.513	85	\$ 120.100.601.626	1821	\$ 213.815.977.139	1.906
Total en COP	\$ 1.080.998.727.369	1.578	\$ 580.243.845.953	4.766	\$ 1.661.242.573.322	6.344
Total en USD	390.901.398		209.822.755		600.724.153	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El tipo de contrato que representa el mayor valor en la contratación directa por urgencia manifiesta es el de prestación de servicios, con más de un billón de pesos (\$1.054.485.740.425) y con 2.964 contratos correspondientes al 63,48% del valor total de los contratos de urgencia manifiesta y al 46,72% del total de los contratos.

Se encontraron deficiencias en el uso de la causal de urgencia manifiesta para contratar directamente, particularmente en los contratos de arrendamiento de inmuebles, pues la normativa permite la contratación directa para este fin²². Las siguientes entidades registran contratos de arrendamiento de inmuebles bajo la causal de urgencia manifiesta: Corporación Nasa Kiwe (22 contratos), Contraloría General de la República (4 contratos), Registraduría Nacional del Estado Civil (4 contratos), Fiscalía General de la Nación (2 contratos), Consejo Superior de la Judicatura (2 contratos), Departamento Nacional de Estadística (1 contrato), Instituto Colombiano Agropecuario

(ICA) (1 contrato) y Dirección General de la Policía (PONAL) (1 contrato). En el nivel territorial, 38 de los 50 registros de arrendamientos son de inmuebles, 17 de ellos del municipio de Valdivia, Antioquia.

En el nivel territorial hay 88 contratos de arrendamiento contratados directamente al amparo de la causal de urgencia manifiesta, de los cuales 50 son de arrendamiento de muebles, particularmente de equipos para atender emergencias invernales. En este último caso, las entidades estatales cumplieron a cabalidad con el propósito de la causal de contratación directa.

Existe una imprecisión en el registro de una orden de compra al amparo de un acuerdo marco como una contratación directa por urgencia manifiesta.

La Unidad Nacional de Protección tiene 16 registros de arrendamiento de vehículos blindados respecto de los cuales no es clara la emergencia, pues son

22. Literal (i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1.150 de 2007.

arrendamientos recurrentes que podrían haber sido sometidos a procesos competitivos para mejorar la planeación de los procesos de compra.

El uso del contrato de comodato no es frecuente. Es así como solo se detectaron 16 registros en el nivel nacional y 3 en el nivel territorial.

Se observan 304 contratos de compraventa, con un valor menor a diez millones de pesos, que equivalen al 47% de total de los contratos de compraventa de contratación directa por urgencia manifiesta.

Se revisaron dos registros de consultoría por más de mil millones de pesos en el nivel territorial, que son de la Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS) para estudios geológicos, geotécnicos e hidráulicos para reducción de riesgo en dos zo-

nas de la ciudad de Manizales, uno con una persona natural y el segundo con una persona jurídica.

En prestación de servicios se ve una tendencia en el nivel nacional y en el territorial a contratar servicios de apoyo a la gestión argumentando una situación de urgencia manifiesta. De los 2.964 contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión registrados en el Secop en la causal de urgencia manifiesta de la contratación directa, 2.255 corresponden a contratos de prestación de servicios con personas naturales por un valor de \$74.420.221.930.

En la Tabla 24 se consignan las diez entidades estatales que en las vigencias objeto del presente estudio tienen más registros de contratación directa por urgencia manifiesta.

Tabla 24: Entidades estatales con mayor número de contratos directos en la causal de urgencia manifiesta, 2014-2019

Entidad estatal	Registros
Corporación Nasa Kiwe	1.178
Antioquia – Hospital Venancio Díaz Díaz de Sabaneta – Medellín	563
Meta – Municipio de Puerto Gaitán	465
Cundinamarca – Institución Educativa Departamental Serrezuela – Madrid	346
Putumayo – Alcaldía Municipio de Mocoa	220
Unidad Nacional de Protección	73
Putumayo – Gobernación	69
Valle del Cauca - Alcaldía Municipio Calima	65
Instituto Colombiano Agropecuario	62
Santander – Gobernación	62

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Al revisar los procesos de compra registrados bajo la modalidad de contratación directa en la causal de urgencia manifiesta se aprecia una tendencia a abusar de la figura. Por una parte, un gran número de contratos de valor bajo obedecen a necesidades inmediatas y operativas de las entidades estatales, tales como servicios de plomería, de mecánica, compra de

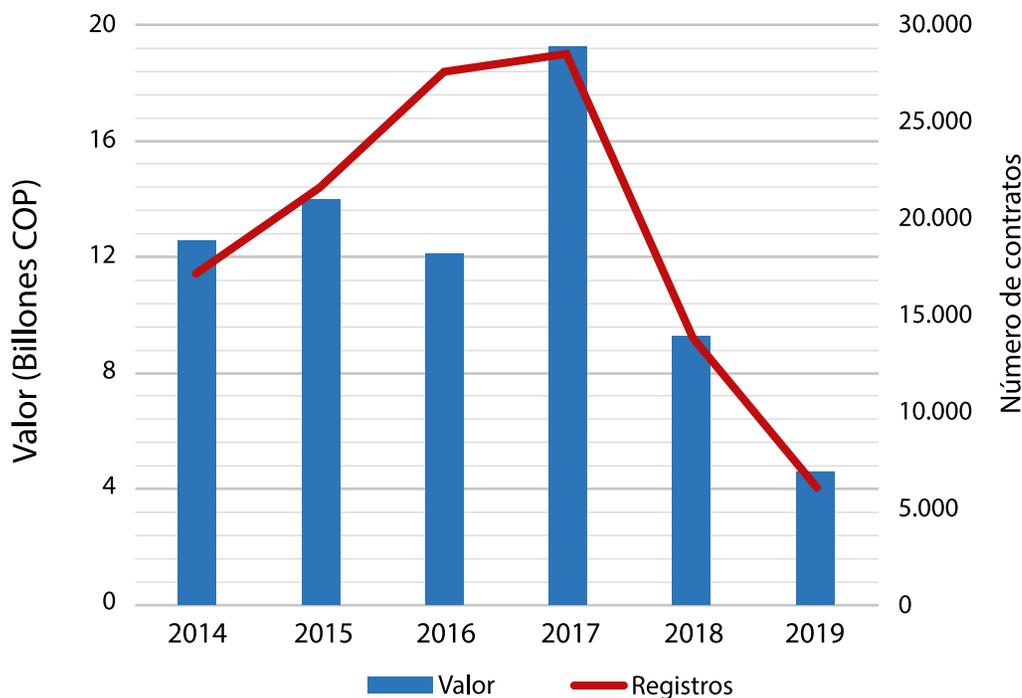
suministros básicos, lo cual resalta la necesidad de fijar un umbral para permitir contratación directa de bienes para el funcionamiento y operación de entidades estatales. De otra parte, es necesario que las oficinas de control interno y los organismos de control revisen con cuidado estos registros para aplicar los correctivos y así disminuir el abuso de esta causal.

Contratos interadministrativos

En el Gráfico 17 se muestra el valor y el número de contratos interadministrativos en el periodo de análisis.

En 2017 se observa un pico en el valor y número de contratos.

Gráfico 17: Contratación directa en la causal de urgencia manifiesta, 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Los contratos interadministrativos son aquellos celebrados en entidades del Estado. La norma establece que pueden ser contratados de forma directa, siempre que las obligaciones derivadas tengan relación directa con el objeto de la entidad y que, en los casos de contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación, encargos fiduciarios y fiducia, cuando quien ejecuta el contrato es un institución de educación superior, una sociedad de economía mixta, una entidad sin ánimo de lucro conformada por entidades públicas o por federaciones no hay lugar a un contrato interadministrativo. En estos casos particulares, las entidades estatales deben seleccionar su proveedor o contratista a través de procesos competitivos (licitación o selección abreviada)²³. En consecuencia, las entidades estatales en capacidad de construir, suministrar, prestar servicios de evaluación y cumplir con tareas fiduciarias deben participar en procesos de selección en igualdad de condiciones con los demás agentes del mercado.

La norma citada permite hacer una distinción entre contrato y convenio interadministrativo. En el contrato interadministrativo hay una relación conmutativa en la cual, una parte, la entidad estatal que es proveedor o contratista entrega bienes, obras o ser-

23. Literal (c) numeral 4 artículo 2 de la Ley 1.150 de 2007.

vicios, y la otra, que paga por ellos. Los convenios interadministrativos deben ser contratos no conmutativos en los cuales dos entidades estatales acuerdan la colaboración entre entidades estatales sin que haya un intercambio de bienes, obras o servicios por un precio.

El Secop tiene 115.111 registros de contratos interadministrativos por un valor superior a 70 billones de pesos para el periodo objeto de estudio. En la Tabla 65 se muestra el número y el valor de los contratos interadministrativos registrados de acuerdo con el nivel de la entidad estatal.

Tabla 25: Total de contratos interadministrativos por nivel de la administración pública, 2014-2019

Entidad estatal	Valor	Registros
Contratos interadministrativos del nivel nacional	\$ 34.068.858.834.009	25.326
Convenios interadministrativos del nivel territorial	\$ 37.794.455.911.767	89.785
Total en COP	\$ 71.863.314.745.776	115.111
Total en USD	25.986.589.552	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Se revisaron los registros del Secop de contratos interadministrativos y se clasificaron en dos categorías: (i) contratos en los cuales existe una relación conmutativa entre las partes, es decir, en los cuales una de las partes entrega una suma de dinero y la otra un bien, obra o servicios; y (ii) convenios interadminis-

trativos, en los cuales las entidades estatales cooperan para cumplir con sus funciones. Para identificar los convenios interadministrativos el filtro utilizado fue la expresión “aunar esfuerzos” en la columna de descripción del objeto (Tabla 26).

Tabla 26: Contratos interadministrativos conmutativos y no conmutativos por nivel de la administración pública, 2014-2019

Entidad estatal	Valor	Registros
Contratos interadministrativos conmutativos en COP	\$ 20.680.603.979.582	44.712
Contratos interadministrativos conmutativos en USD	7.478.340.920	
- Contratos interadministrativos conmutativos nivel nacional	\$ 9.854.728.113.703	11.207
- Contratos interadministrativos conmutativos nivel territorial	\$ 10.825.875.865.879	33.505
Contratos interadministrativos no conmutativos en COP	\$ 51.182.710.766.194	70.399
Contratos interadministrativos no conmutativos en USD	18.508.248.632	
- Contratos interadministrativos no conmutativos nivel nacional	\$ 24.214.130.720.306	14.119
- Contratos interadministrativos no conmutativos nivel territorial	\$ 26.968.580.045.888	56.280

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Es significativo que el número y valor de los contratos interadministrativos en los que hay adquisición de bienes, obras o servicios es mayor a la cantidad de contratos en los cuales las entidades estatales acuerdan adelantar actividades de forma conjunta o aunar esfuerzos para obtener resultados propios de

su misión. Es decir, la mayoría de estos contratos son compra pública en sentido estricto.

Otra forma de clasificar los contratos interadministrativos es entre aquellos que tienen valor y aquellos que no lo tienen (Tabla 27).

Tabla 27: Contratos interadministrativos con valor y sin valor registrado por nivel de la administración, 2014-2019

Entidad estatal	Valor	Registros
Contratos interadministrativos con valor registrado en COP	\$ 71.863.314.745.776	102.081
- Contratos interadministrativos con valor registrado nivel nacional	\$ 34.068.858.834.009	19.101
- Contratos interadministrativos con valor registrado nivel territorial	\$ 37.794.455.911.767	82.980
Contratos interadministrativos sin valor registrado en COP	N/A	13.030
- Contratos interadministrativos sin valor registrado nivel nacional	N/A	6.225
- Contratos interadministrativos sin valor registrado nivel territorial	N/A	6.805
Total en COP	\$ 71.863.314.745.776	115.111

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En principio, los contratos no conmutativos son aquellos en los que las partes no entregan una suma de dinero a cambio de bienes obras y servicios. En consecuencia, deben ser aquellos en los que dos o más entidades estatales suman esfuerzos para cumplir su misión o aquellos en virtud de los cuales una entidad estatal transfiere a otra recursos para el desarrollo de un programa concreto.

Para sacar conclusiones a partir de las clasificaciones anteriores, se revisaron las entidades estatales con mayor número de contratos interadministrativos. En el nivel nacional son el Instituto Colombiano de

Bienestar Familiar (1.900), la Dirección General de la Policía Nacional (1.886), el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (COLDEPORTES) (1.335), el Departamento de Prosperidad Social (DPS) (1.303), el Ministerio del Interior (1.077), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (975), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) (944), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (896) y el Ministerio de Educación Nacional (883). Al revisar el valor registrado de los contratos interadministrativos la composición de este grupo cambia, como se ilustra en la Tabla 28.

Tabla 28: Contratos interadministrativos con valor y sin valor registrado por nivel de la administración, 2014-2019

Entidad estatal	Valor
Ministerio de Educación Nacional (MEN)	\$ 3.335.393.638.753
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	\$ 3.215.148.907.604
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	\$ 2.061.212.188.446
COLDEPORTES	\$ 1.710.081.514.187
Ministerio de Vivienda y Territorio	\$ 1.696.219.401.645
Ministerio del Interior	\$ 1.575.668.504.815
BANCOLDEX	\$ 1.575.314.000.000
Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$ 1.560.000.209.938
Ministerio de Minas y Energía	\$ 1.363.519.627.361
Ejército Nacional	\$ 1.197.992.994.668

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En el nivel territorial las diez entidades estatales con mayor número de contratos interadministrativos registrados son la Gobernación de Boyacá (4.506), la Gobernación de Cundinamarca (3.651), la Gobernación de Antioquia (1.882), la Alcaldía de Medellín (1.670), el Instituto Distrital de las Artes (IDARTES) (1.657), la ESE Carmen Emilia Ospina de Neiva

(1.589), el Instituto Departamental de Cultura y Turismo de Cundinamarca (1.444), la Gobernación de Nariño (1.381), la Gobernación del Huila (1.294) y la Gobernación de Guaviare (1.212). La composición de este grupo respecto del valor de los contratos se muestra en la Tabla 29.

Tabla 29: Entidades estatales de nivel territorial con los contratos interadministrativos de mayor valor, 2014-2019

Entidad estatal	Valor
Alcaldía de Medellín	\$ 5.151.067.550.740
Gobernación de Cundinamarca	\$ 3.948.516.583.781
Gobernación de Antioquia	\$ 1.312.040.337.907
Área Metropolitana del Valle de Aburrá	\$ 1.270.535.458.248
Gobernación de Boyacá	\$ 1.229.347.070.442
Gobernación del Valle del Cauca	\$ 1.025.459.173.700
Fondo Financiero Distrital de Salud	\$ 931.782.051.195
Instituto para el Desarrollo de Antioquia	\$ 879.738.243.464
Municipio de Rionegro. Antioquia	\$ 808.492.597.030
Gobernación de Santander	\$ 703.592.911.622

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

La muestra arrojó 44.712 registros por \$20.6 billones en los que hay una relación conmutativa entre entidades estatales para la prestación de bienes, obras o servicios. La ausencia de competencia en la mayoría de los contratos interadministrativos conmutativos restringe la competencia, pues impide la participación de otros agentes del mercado en el sistema de compra pública. Se trata de proveedores o contratistas que son entidades estatales o que tienen parti-

cipación pública, cuya condición les ofrece ventajas competitivas, ya que quedan en mejores condiciones que los demás agentes del mercado, en detrimento de la competencia y de los demás agentes.

En la Tabla 30 se señalan las entidades estatales que con mayor frecuencia son contratistas en los contratos interadministrativos conmutativos entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Tabla 30: Contratos interadministrativos conmutativos y no conmutativos por nivel de la administración pública, 2014-2019

Entidad estatal	Valor	Registros
Hospitales e instituciones de salud	\$ 6.029.396.728.750	13.317
Universidades e institutos tecnológicos	\$ 1.948.183.626.120	3.147
Banco Agrario	\$ 921.174.420.998	41
Asociaciones	\$ 656.233.317.281	3.043
Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá	\$ 645.931.877.703	399
UNE Empresa de Telecomunicaciones	\$ 640.820.799.336	316
Servicios Postales Nacionales	\$ 392.488.096.013	1.622
Imprenta Nacional	\$ 325.572.918.267	927
Cajas de compensación y cámaras de comercio	\$ 156.627.469.692	907
Sociedad Hotelera Tequendama	\$ 152.490.959.418	234
RTVC	\$ 103.299.300.028	186
Unidad Nacional de Protección	\$ 56.973.362.511	82
Total en COP	\$ 12.029.192.876.117	24.221
Total en USD	4.349.892.557	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Es natural que los contratos de mayor valor hayan sido suscritos con hospitales e instituciones de salud por la forma como opera el sistema de salud colombiano (sistema de cobertura), que lleva a la Nación, departamentos y municipios a contratar servicios con las empresas sociales del Estado.

En las universidades se observan consultorías y en los institutos convenios para matrícula pública, es decir, acuerdos en los cuales las instituciones educativas reciben estudiantes con cargo a recursos públicos que entregan los departamentos, distritos y municipios.

La normativa colombiana establece la obligación de contratar algunos servicios con ciertas entidades estatales: servicios postales ordinarios con Servicios Postales, la publicación de actos administrativos con la Imprenta Nacional y algunos servicios audiovisuales con RTVC. Sin embargo, según los registros de los contratos suscritos con estas entidades los objetos de los contratos no cumplen en todos los casos con lo establecido en la normativa, sino que es usual encontrar contratos en virtud de los cuales estas entidades estatales adquieren obras, bienes y servicios en nombre de otras entidades estatales, con lo cual burlan la

competencia y generan costos de transacción adicionales e ineficiencias en el gasto público.

Se revisaron los contratos interadministrativos de las entidades estatales que registraron contratos por mayor valor para identificar los contratistas y el objeto de tales contratos.

Alcaldía de Medellín

La Alcaldía de Medellín tiene 1.670 registros de contratos interadministrativos por más de 5 billones de pesos durante el periodo de estudio. Los proveedores o contratistas recurrentes de contratos interadministrativos son la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), con 76 contratos por \$1.093.932.294.799; la Empresa para la Seguridad Urbana (ESU), con 114 contratos por \$669.704.075.388; la Universidad de Antioquia, con 204 contratos por \$277.085.245.833; Plaza Mayor, con 90 contratos por \$139.830.567.847, y Metroparques E.I.C.E., con 74 contratos por \$204.936.505.810.

Los contratos con EDU y ESU se celebran entre entidades estatales mediante los cuales el Municipio de Medellín encarga bienes, obras y servicios a estas entidades. Es importante entender que, si bien no hay irregularidad alguna, es conveniente revisar si es la

forma más eficiente de adquirir bienes y servicios en términos de costos de transacción, y si en los procesos de selección cabría la competencia, lo cual genera mayor valor público, representado en mejores precios y ampliación del mercado.

La revisión de los objetos de los contratos muestra que una suma importante de recursos de la Alcaldía de Medellín se transfiere a la EDU y a la ESU para gestionar y gestionar proyectos. La mayoría de los contratos con la Universidad de Antioquia son consultorías especializadas, acompañamientos a la gestión pública y capacitación.

Un número importante de registros con proveedores o contratistas no son entidades estatales, sino cerca de 100 fundaciones y corporaciones. En consecuencia, muchos registros tienen problemas de calidad y deberían estar en otra causal de contratación directa.

Gobernación de Cundinamarca

La Gobernación de Cundinamarca celebró 3.651 contratos interadministrativos en el periodo de estudio por \$3.948.516.583.781. En la Tabla 31 se enumeran los contratistas con más peso en la contratación directa por la causal de contratos interadministrativos.

Tabla 31: Contratos interadministrativos conmutativos y no conmutativos por nivel de la administración pública, 2014-2019

Contratista	Valor	Registros
Nación	\$ 2.819.892.097.875	2
Empresas Sociales del Estado / Hospitales	\$ 470.565.183.222	1.442
Fondo de Desarrollo de Cundinamarca	\$ 131.761.706.645	47
Municipios	\$ 99.147.061.045	1.480
Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca	\$ 89.961.005.216	59
Instituto de infraestructura y concesiones de Cundinamarca (ICCU)	\$ 50.800.181.943	8
Universidades	\$ 23.061.493.695	69
Otros	\$ 266.871.283.484	548
Total en COP	\$ 3.948.516.583.781	3.651
Total en USD	1.427.828.373	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Los dos contratos con la nación son los convenios interadministrativos en los cuales se fijan las condiciones de cofinanciación del RegioTram y del Transmilenio de Soacha.

Los contratos con empresas sociales del Estado y hospitales tienen variedad de objetos que pueden clasificarse en: (i) apoyar financieramente a la ESE o al hospital, 641 contratos por \$231.626.633.378; (ii) prestación de servicios de salud para la población pobre, 191 contratos por \$70.851.684.790; (iii) implementar el modelo integral de atención en salud, 55 contratos por \$16.927.692.951; (iv) comodatos, 16 contratos por \$5.584.432.750 (es importante tener en cuenta que el comodato es un préstamo de uso y, en consecuencia, no debería tener valor registrado, pero existe la costumbre de señalar el valor del bien objeto de comodato como valor del contrato); (v) actividades para disminuir factores de riesgo a través de apoyo a acciones de inspección y vigilancia en municipios de categoría 4, 5 y 6, 32 contratos por \$3.496.719.448; (vi) los 545 contratos restantes por \$142.078.019.905 corresponden a una variedad de objetos que es difícil agregar en categorías.

Los contratos suscritos entre la Gobernación de Cundinamarca y el Fondo de Desarrollo de Cundinamarca son para la gerencia de proyectos asociados, y para la adquisición de elementos tecnológicos y logísticos para la movilidad y la seguridad vial.

Los contratos con los municipios se pueden agrupar de acuerdo con su objeto: (i) 286 comodatos por \$13.223.041.081; (ii) 67 contratos para la demarcación urbana y rural por \$16.623.423.567; (iii) 52 contratos relacionados con el Programa de Alimentación Escolar y Alimentación de Adultos Mayores por \$10.706.497.865; (iv) 43 contratos relacionados con la revisión de los planes de ordenamiento territorial por \$9.682.085.026; (v) 115 contratos para la ejecución de recursos provenientes de estampilla para el bienestar del adulto mayor por \$4.550.249.426; (vi) 46 contratos relacionados con seguridad, convivencia y control de psicoactivos por \$4.565.341.407; (vii) 12 contratos para apoyar la adquisición de equipos para temas de mejora de productividad y competitividad por \$808.768.986; y (viii) 9 contratos para el mejoramiento de las casas de gobierno por \$3.369.766.711. Estos contratos representan el 64% del valor total de

los contratos interadministrativos suscritos entre la Gobernación de Cundinamarca y sus municipios.

Los contratos interadministrativos suscritos entre la Gobernación de Cundinamarca y los municipios del departamento en la ventana de tiempo en estudio, por valor superior a mil millones de pesos, se celebraron con: (i) San Juan de Rioseco, convenio para la celebración de la Semana de la Juventud por \$7.820.000.000²⁴; (ii) Choachí, un comodato por \$3.263.165.489; (iii) Carmen de Carupa, un comodato por \$2.459.195.205; (iv) Cajicá, unión de esfuerzos para la demarcación, señalización y semaforización del área urbana del municipio por \$1.600.000.000; (v) Soacha, un convenio para la apropiación de ciencia, tecnología e innovación por \$1.354.790.000; (vi) Nemocón, un convenio para implementar una red de ciclorrutas y senderos peatonales por \$1.350.000.000; (vii) Cogua, un convenio para implementar una red de ciclorrutas y senderos peatonales por \$1.282.175.799; (viii) dos contratos con Villapinzón, un comodato por \$1.212.122.368 y un convenio para el Programa de Alimentación Escolar por \$1.063.549.500; (ix) Sasaima, Jerusalén, Venecia, Quebrada Negra, Media, Junín, Anapoima y Tausa, un convenio para comprar vehículos en el marco del Programa de Gobernanza, Seguridad, Convivencia, Paz y Posconflicto por \$1.063.549.500; y (x) Chipaque, un convenio para manejo de riesgo de emergencias por \$1.006.050.000.

La Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca presta servicios para la adquisición de predios estratégicos para la conservación del agua, gestión de proyectos de diseño, construcción y rehabilitación de infraestructura, logística para eventos, entre otros. En este caso aplica el mismo comentario para los contratos del Municipio de Medellín con EDU y ESU.

La Gobernación de Cundinamarca registró en la ventana de tiempo objeto de estudio 69 contratos con universidades bajo la causal de contratos interadministrativos, 21 de estos por \$4.751.591.007, que fueron suscritos con universidades privadas. En consecuencia, la causal invocada no es aplicable. Estos 21 contratos corresponden a estudios de competitividad, prácticas para estudiantes y programas de formación para funcionarios de la gobernación, de la asamblea y de la fuerza pública. Los 48 contratos con

24. El valor real del contrato es \$7.820.000, error de registro típico que no fue identificado en el proceso de depuración y que es importante dejar consignado en los hallazgos de este ejercicio.

universidades públicas por \$18.309.902.688 corresponden a consultorías, interventorías, y programas de formación y capacitación.

Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) es la entidad estatal nacional con el mayor valor de contratos interadministrativos en la ventana de tiempo del pre-

sente estudio, con 883 contratos por más de \$3 billones. Muchos de estos contratos no corresponden a contratos interadministrativos, pues son contratos suscritos con privados. Este es el caso de los contratos con universidades privadas, con la OEA, y con asociaciones, federaciones y cabildos.

En la Tabla 32 se clasifica la contratación directa del MEN bajo la causal de contratos interadministrativos para el periodo en estudio.

Tabla 32: Tipo de contratista del MEN en contratos interadministrativos, 2014-2019

	Valor	Registros
ICETEX	\$ 1.811.217.488.615	37
Findeter	\$ 259.512.415.770	4
Distritos y municipios incluyendo a Bogotá	\$ 240.880.801.249	205
Departamentos	\$ 213.944.140.089	92
Universidades	\$ 172.637.414.598	165
ICFES	\$ 156.236.830.135	18
UNE	\$ 38.224.659.037	4
OEA	\$ 24.638.517.552	12
Satena	\$ 14.300.586.294	5
Imprenta Nacional	\$ 12.140.344.551	25
Servicios Postales	\$ 10.167.078.354	4
Asociaciones, federaciones y minorías étnicas	\$ 4.264.898.817	33
Otros	\$ 377.228.463.692	279
Total en COP	\$ 3.335.393.638.753	883
Total en USD	1.206.116.164	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Con el ICETEX se aprecian (i) 3 contratos para transferir los fondos al programa Ser Pilo Paga versiones 2, 3 y 4 por \$1.216.852.535.350; y (ii) 34 contratos para subsidios educativos, excelencia docente, formación de docentes, becas, créditos condonables, especializaciones y maestrías.

La actividad contractual del MEN con los municipios puede clasificarse en: (i) 44 contratos para alimentación escolar por \$191.905.713.674; (ii) 94 contratos relativos a la infraestructura educativa por \$4.939.799.120; y (iii) 132 contratos relativos a la jornada única por \$4.508.710.267. Algunos contratos

están repetidos en los ordinales (i), (ii) y (iii) anteriores porque hacen referencia a la infraestructura para atender la jornada única o a la necesidad de expandir la alimentación escolar con ocasión de la jornada única.

Los contratos con los departamentos corresponden a: (i) 59 contratos sin valor para implementar la jornada única; (ii) 41 contratos relacionados con el Plan Nacional de Infraestructura Educativa, sin valor; (iii) 13 contratos relacionados con el Programa de Alimentación Escolar por \$183.163.967.759. En los contratos de los Departamentos, al igual que en los contratos con los

municipios, algunos registros se repiten en los ordinales (i), (ii) y (iii) anteriores porque hacen referencia a la infraestructura para atender la jornada única, o a la necesidad de expandir la alimentación escolar con ocasión de la jornada única.

La actividad contractual entre FINDETER y el Ministerio de Educación es para la asistencia técnica y administración de recursos para viabilizar predios y proyectos de infraestructura educativa y para la atención de emergencias en el sector educativo.

Los 10 contratos de valor más alto, para el Programa de Alimentación Escolar, suman \$129.332.530.045 y fueron suscritos por el MEN con Cali, Cúcuta, Barranquilla, Villavicencio, Medellín, Bogotá, Valledupar, Quibdó, Santa Marta y Manizales.

Los contratos suscritos entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES están asociados al diseño, pilotaje, evaluación y divulgación de las pruebas SABER.

Es significativo el error de registro de los contratos con la OEA, que claramente no es una entidad estatal de Colombia, error que se repite en el registro de un número importante de universidades que no son públicas, asociaciones y fundaciones (Tabla 30).

En el caso de UNE es importante destacar que existe un acuerdo marco para la provisión de los servicios que ofrece. UNE, al igual que ETB, tiene derecho al régimen privado justamente para competir en igualdad de condiciones con los demás agentes del mercado de las comunicaciones, por lo cual la contratación directa en este caso no es consistente con el objetivo de competencia del sistema de compra pública, sino que estas entidades deben participar en procesos competitivos de selección.

Los contratos con la Imprenta Nacional están relacionados con la publicidad en el diario oficial de las decisiones y actos administrativos que debe publicar el Ministerio de Educación, y con otro tipo de publicaciones, las cuales podían haber estado sujetas a competencia o ser parte del acuerdo marco diseñado para el efecto.

ICBF

El número y valor de los contratos interadministrativos del ICBF en el periodo de estudio es significativo, ya que se trata de 1.900 contratos por \$3,2 billones de pesos suscritos. En la Tabla 31 se muestra el tipo de proveedor o contratista de los contratos interadministrativos del ICBF.

Tabla 33: Tipo de contratista del ICBF en contratos interadministrativos, 2014-2019

	Valor	Registros
Municipios	\$ 1.191.320.035.574	339
Departamentos	\$ 3.937.851.412	20
Fundaciones	\$ 299.559.126.424	526
Banco Agrario	\$ 288.600.049.978	2
Asociaciones de padres de familia	\$ 83.746.128.365	258
Cajas de compensación familiar	\$ 79.974.049.572	57
Empresas sociales del Estado / Hospitales	\$ 31.598.796.487	33
Personas naturales	\$ 840.660.304	36
Otros	\$ 755.572.209.488	629
Total en COP	\$ 3.215.148.907.604	1.900
Total en USD	1.162.634.305	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Los errores de registro del ICBF en los contratos interadministrativos son significativos toda vez que las fundaciones, las asociaciones de padres de familia, las cajas de compensación familiar y las personas naturales no son entidades estatales y, por tanto, no son sujetos de un contrato interadministrativo (877 contratos por \$ 464.119.964.665). Otro error que distorsiona los datos es el registro de un contrato con una entidad privada por \$121.109.734.750.

Los contratos interadministrativos del ICBF se pueden clasificar de acuerdo con su objeto: (i) 860 contratos para el Programa de Cero a Siempre por \$2.430.956.884.517; (ii) 265 contratos para el suministro de bienestarina por \$411.063.665.760; (iii) 116 contratos para la protección, restauración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, resocialización

y manejo de la criminalidad por \$123.076.719.396; y (iv) 69 contratos relacionados con el Programa de Alimentación Escolar por \$24.195.357.690. Los contratos para el suministro de bienestarina fueron suscritos por el ICBF con departamentos y municipios. Hay dos excepciones que no son representativas en valor.

Ministerio de Agricultura

Los registros de contratos interadministrativos del Ministerio de Agricultura tienen un peso importante en el total de estos contratos. En la Tabla 34 se muestra el proveedor o contratista de los contratos interadministrativos del Ministerio de Agricultura entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Tabla 34: Tipo de contratista del ICBF en contratos interadministrativos, 2014-2019

Contratista	Valor	Registros
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)	\$ 1.225.860.541.735	16
FIDUAGRARIA	\$ 194.956.676.220	1
Departamentos	\$ 131.380.626.416	30
Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres	\$ 87.578.323.389	1
Asociaciones, resguardos y cabildos	\$ 42.399.512.957	26
Municipios	\$ 13.302.100.414	4
Satena	\$ 6.622.168.362	5
ICA	\$ 3.760.000.000	2
Archivo General de la Nación	\$ 2.098.186.986	7
Servicios Postales Nacionales	\$ 2.057.124.315	9
Banco Agrario	\$ 800.000.000	1
UNP	\$ 482.968.798	5
Imprenta Nacional	\$ 484.428.936	12
Otros	\$ 218.474.990.897	74
Total en COP	\$ 1.930.257.649.425	193
Total en USD	698.003.055	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Los contratos suscritos entre el Ministerio de Agricultura con FINAGRO están destinados a la administración de recursos para (i) el Incentivo a la Capacitación Rural; (ii) líneas de crédito con tasa subsidiada de los distintos programas del sector agricultura; (iii) el Certificado de Incentivo Forestal; (iv) proyectos para mejorar la productividad y competitividad de pequeños y medianos productores; y (v) administrar la gestión de los riesgos agropecuarios. Se recurre a estos contratos para la administración de recursos y para pagar los beneficios previstos en las políticas y programas del sector. Por su parte, el contrato con FIDUAGRARIA es para formular, coordinar y evaluar las políticas de desarrollo competitivo de procesos agropecuarios, forestales, pesqueros y de desarrollo rural. En virtud de este contrato, FIDUAGRARIA, además de administrar y ejecutar estos recursos, contrata las consultorías que debe hacer el sector agricultura para formular y evaluar sus políticas públicas.

Los contratos con Departamentos son para implementar políticas del sector. Los contratos con las asociaciones y cabildos no son contratos interadministrativos y deben estar registrados en otra causal de la contratación directa.

La recomendación sobre los contratos interadministrativos ha sido recogida por Colombia Compra Eficiente en línea con las mejores prácticas internacionales. Es necesario distinguir los contratos entre entidades estatales para cumplir con sus funciones y los contratos de compra de bienes, obras o servicios, en los cuales el proveedor es una entidad estatal que compite en el mercado. La selección de los proveedores o contratistas en este último caso debe estar sometida a la competencia, pues eximirlos de un proceso competitivo en igualdad de condiciones con los

demás agentes del mercado restringe la competencia (Colombia Compra Eficiente, 2016).

De otra parte, para revisar la forma de asignar recursos a fundaciones, asociaciones, cabildos y resguardos se requiere una mirada cuidadosa, pues en la mayoría de los casos se trata de relaciones que no corresponden a la adquisición de bienes, obras y servicios, a pesar de que son registradas como compra pública.

Contratación del sector defensa

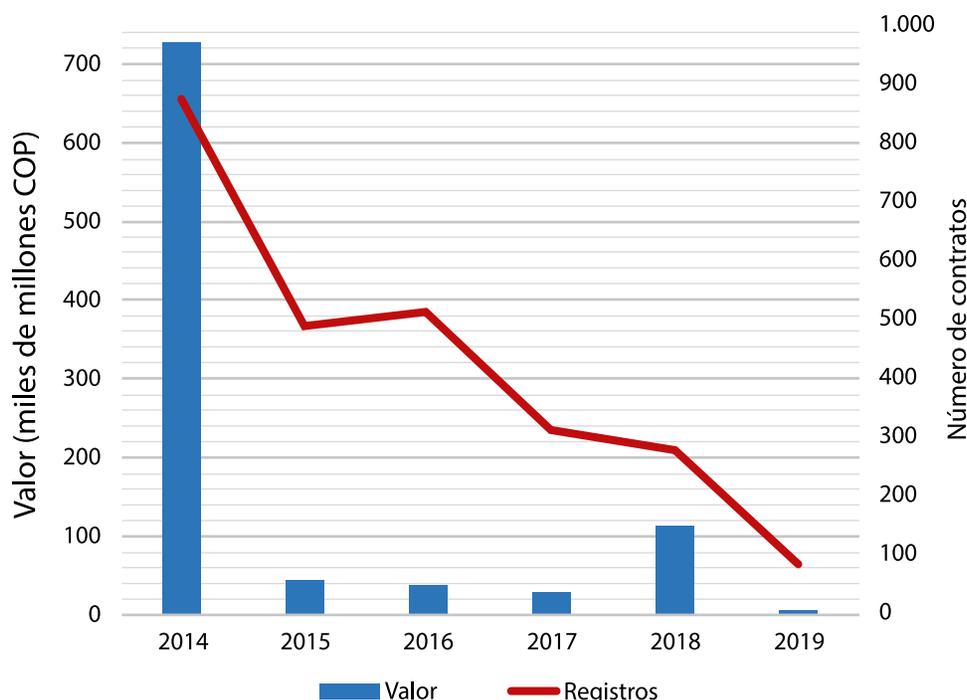
La causal de contratación directa establecida en el literal (d) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1.150 de 2007 señala: “la contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición”. El reglamento establece que la adquisición de bienes y servicios del sector defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que requieren reserva deben hacerse en condiciones de mercado sin necesidad de recibir varias ofertas y exime a la entidad estatal de publicar los documentos del proceso en el Secop.

En el Gráfico 18 se muestra la contratación del sector defensa en el período de estudio. El número y valor de los contratos ha disminuido sustancialmente, lo que podría asociarse a la incertidumbre sobre la aplicación de la norma, pues la reglamentación que establecía los bienes y servicios en el sector defensa fue suspendida por el Consejo de Estado²⁵ y posteriormente modificada en el ejercicio de compilación normativa de 2015²⁶.

25. Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto-Medida cautelar de suspensión provisional, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, 14 de mayo de 2014. Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00035-00(50222).

26. Artículo 2.2.1.2.1.4.6 del Decreto 1.082 de 2015, antiguo artículo 78 del Decreto 1.510 de 2013.

Gráfico 18: *Contratación directa en la causal del sector defensa, 2014-2019*



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En el Secop esta causal tiene 2.558 registros por un valor de \$955.638.976.282. En el nivel nacional hay 1.413 registros por \$844.856.679.543 y en el territorial 1.145 registros por \$110.782.296.739 entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Algunas entidades no son parte del sector defensa y cuyas funciones no contemplan actividades relacionadas con defensa, pero que registraron contratos directos bajo esta causal, lo que deriva en un mal uso de la causal de contratación directa.

Las siguientes entidades estatales que no son parte del sector defensa tienen más de 10 registros en esta causal de contratación directa: (i) el Archivo General de la Nación, con 30 contratos por \$440.349.996; (ii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con 37 contratos por \$8.924.579.082; (iii) el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con 23 contratos por \$3.501.189.314; (iv) la Rama Judicial, con 11 contra-

tos por \$119.919.779, y (v) la Unidad de Restitución de Tierras (URT), con 10 contratos por \$268.048.032. También se encontraron registros en esta causal de contratación directa de una empresa de salud del Estado y de colegios.

El equipo investigador revisó los contratos para entender si había alguna relación entre el objeto de los contratos, luego de lo cual verificó que en el caso del Archivo General de la Nación los contratos corresponden a tareas relacionadas con el manejo del archivo del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Es decir, la causal está claramente mal invocada puesto que se trata de un contrato interadministrativo entre dos entidades estatales.

En los contratos suscritos por las demás entidades estatales que no pertenecen al sector defensa, el objeto no tiene semejanza alguna con la causal: contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en

el (DAS), que necesiten reserva para su adquisición. En consecuencia, para revisar estos registros se creó una nueva muestra con los registros de las en-

tidades estatales que contratan estos bienes y servicios, la cual tiene 1.195 registros por un valor de \$800.980.719.265 (Tabla 35).

Tabla 35: Tipos de contrato directo en la causal del sector defensa, 2014-2019

	Valor	Registros
Arrendamiento	\$ 2.000.616.916	30
Comodato	N/A	2
Compraventa	\$ 317.316.716.331	99
Consultoría	\$ 91.737.621.389	15
Interventoría	\$ 1.835.068.179	19
Otro tipo de contratos	\$ 264.195.796.085	130
Prestación de servicios	\$ 127.246.727.543	712
	\$ 86.608.459.355	191
Suministro	\$ 890.941.005.798	1.198
Total en COP	322.174.371	
Total en USD		

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En estricto sentido no debería haber contratos de comodato bajo esta causal de contratación directa, pues la causal del literal (d) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1.150 de 2007 hace referencia a la adquisición de un bien o un servicio.

Los contratos de compraventa son en su mayoría de vehículos, repuestos, elementos de dotación y equipos de comunicación.

El Ministerio de Defensa Nacional clasifica en esta causal los convenios que suscribe con las empresas privadas para ofrecer atención especial a la infraestructura e instalaciones de las empresas privadas que requieran apoyo de la Fuerza Pública para proteger actividades económicas de interés general y utilidad pública por razones económicas, ambientales y ecológicas. En el Secop se encontraron 116 registros por un valor de \$257.555.070.239²⁷.

La mayoría de los contratos de suministro son para la entrega de combustible y repuestos. En prestación de

servicios se aprecian muchos registros de servicios de mantenimiento a vehículos, servicios médicos, psicológicos y profesionales en materia de salud, y servicios de abogados.

De los 1.145 registros del nivel territorial en esta causal solamente 14, por \$1.107.528.083, pueden considerarse contratos directos bajo la causal de adquisición de bienes y servicios del sector defensa, que corresponden a contratos entre municipios y la Policía, la Fiscalía y el Ejército Nacional.

La mejoría es innegable, pero aún hay espacio para corregir problemas de calidad de los datos, y para generar instrucciones precisas de cuándo corresponde contratar bienes y servicios en el sector defensa y en el DAS, que necesiten reserva para su adquisición.

Además, la Procuraduría General de la Nación podría revisar el sistema de control interno y controlar la transparencia.

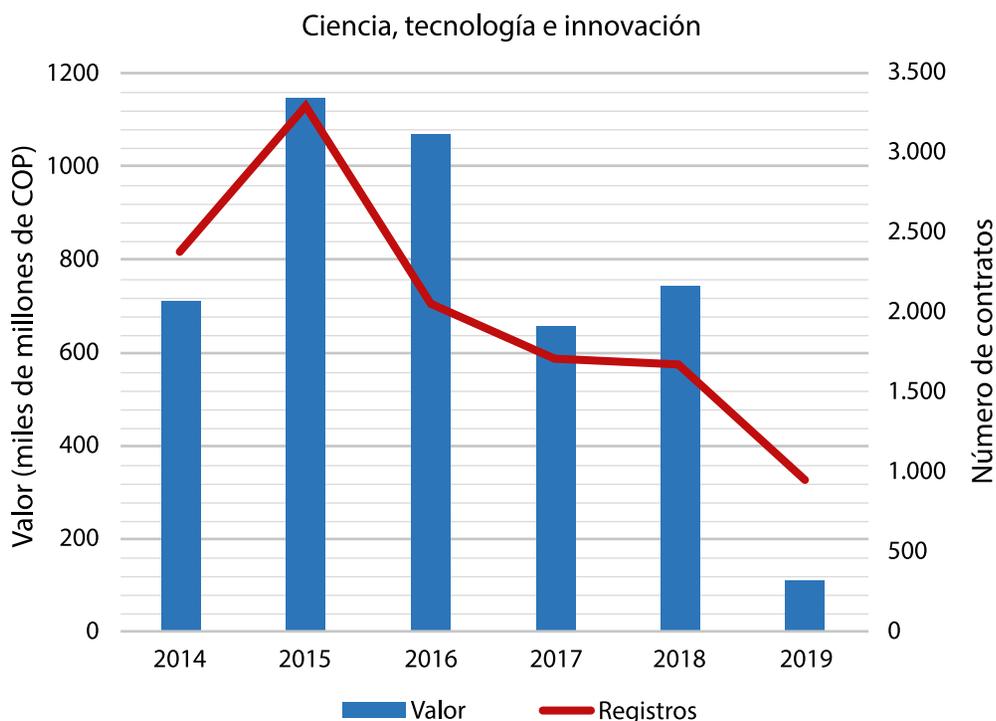
27. Este tipo de convenios fue revisado por la Corte Constitucional, la que estableció su constitucionalidad en la Sentencia T-651 de 1996.

CT+I

En el Gráfico 19 se muestra el comportamiento de la causal de contratación directa cuando se suscribe un

contrato para desarrollar actividades científicas y tecnológicas.

Gráfico 19: Contratación directa en la causal de CT+i, 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Para esta causal, entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019 el Secop registra 12.081 contratos por \$4.429.210.944.591, 6.161 en el nivel nacional por \$3.339.792.349.451 y 5.920 por \$1.029.418.595.140 para el nivel territorial.

La causal de contratación directa a la que hace referencia este apartado es el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, concepto que cubre la creación, fomento, desarrollo y financiación de innovación para la producción; el manejo del medio

ambiente o aprovechamiento de recursos naturales; la organización, creación y apoyo a centros, parques tecnológicos, incubadoras de empresas y empresas de base tecnológica; fondos de financiación nacionales o regionales, de comunicación, transferencia tecnológica, desarrollo de proyectos, servicios y actividades de ciencia, tecnología e innovación²⁸. La autoridad competente para aclarar a las entidades estatales las dudas sobre la catalogación de actividades científicas, tecnológicas y de innovación es el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

28. (a) El artículo 2 del Decreto-Ley 393 de 1991, (b) el artículo 2 del Decreto-Ley 591 de 1991, (c) el artículo 18 de la Ley 1.286 de 2009 que modificó la Ley 29 de 1990, y (d) el Documento CONPES 3582 de 2009.

La normativa aplicable a esta causal de contratación directa establece tres tipos de contratos: (a) convenio especial de cooperación, celebrado para asociar recursos, capacidades y competencias interinstitucionales, y que puede incluir el financiamiento y administración de proyectos (artículos 6, 7 y 8 del Decreto-Ley 393 de 1991 y en el artículo 17 del Decreto-Ley 591 de 1991); (b) contratos de financiamiento (artículo 8 del Decreto-Ley 591 de 1991) para financiar actividades científicas, tecnológicas y de innovación; y (c) contratos para la administración de proyectos (artículo 9 del Decreto-Ley 591 de 1991) cuyo propósito es encargar a un tercero idóneo la gestión y ejecución de un proyecto de ciencia, tecnología e innovación.

El peso de COLCIENCIAS (hoy Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación) en la contratación directa bajo la causal de ciencia, tecnología e innovación es significativo: 678 contratos por un valor de \$1.311.847.122.178, los cuales están organizados en (i) 4 registros de consultoría por \$946.515.173; (ii) 1 registro de fiducia sin valor registrado; (iii) 617 registros de otro tipo de contrato por \$1.304.617.756.618; y (iv) 56 registros de prestación de servicios por \$6.282.850.387.

El SENA tiene 2.479 registros por \$ 921.695.999.668. Las Corporaciones Autónomas Regionales también tienen una participación importante, con 599 registros por \$ 244.215.102.180, de las cuales la que más registros tiene es la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC), con 338 contratos por \$179.162.748.047.

En el orden por número de registros sigue el Instituto Nacional de Salud (INS), con 630 registros por \$26.426.747.377; el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS), con 210 registros por \$4.751.435.569; el Instituto Nacional de Metrología (INM), con 184 por \$75.695.877.190; el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), con 162 registros por \$2.580.494.750; el Instituto de Estudios del Ministerio Público, con 122 registros por \$2.642.729.372; la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, con 110 registros por \$446.802.233; la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, con 109 registros por \$4.453.808.283; el Servicio Geológico Colombiano,

con 96 registros por \$88.678.543.857; el ICBF, con 95 registros por \$10.840.826.593; la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), con 73 registros por \$109.480.906.736; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con 70 registros por \$137.994.544; y la Dirección Nacional de la Policía, con 60 registros por \$4.539.968.796.

La dispersión de objetos contractuales y de contratistas es tan alta porque la norma permite utilizar esta causal de contratación directa para bienes y servicios requeridos para actividades de CT+i.

Se aprecia una participación importante entre los contratistas de las universidades, con 816 registros, y de fundaciones, con 699 registros.

La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y las recomendaciones de la Misión de Sabios deben generar oportunidades para que el sistema de compra pública promueva la innovación (Gobierno de Colombia, 2019). Las buenas prácticas internacionales señalan métodos participativos y competitivos para la contratación de ciencia, tecnología e innovación. En jurisdicciones en las cuales han utilizado el sistema de compra pública como palanca para la innovación se ha promovido el diálogo competitivo y asociaciones para tal efecto, de modo de evitar asignar el presupuesto de ciencia, tecnología e innovación a través de contratos sin mecanismos competitivos. Colombia ha hecho avances formales en compra pública para la innovación (Colombia Compra Eficiente, 2018), en línea con la Directiva Europea²⁹. Es así como propuso una modificación legal para crear mecanismos competitivos para la compra pública para la innovación, tales como el diálogo competitivo y la asociación para la innovación (Colombia Compra Eficiente, 2016). De esta manera no habría contratación directa en estos casos y la competencia ofrecería garantías a quienes innovan. Esto debe estar acompañado de la decisión de destinar recursos para la innovación utilizando la palanca del sistema de compra pública.

Encargo fiduciario

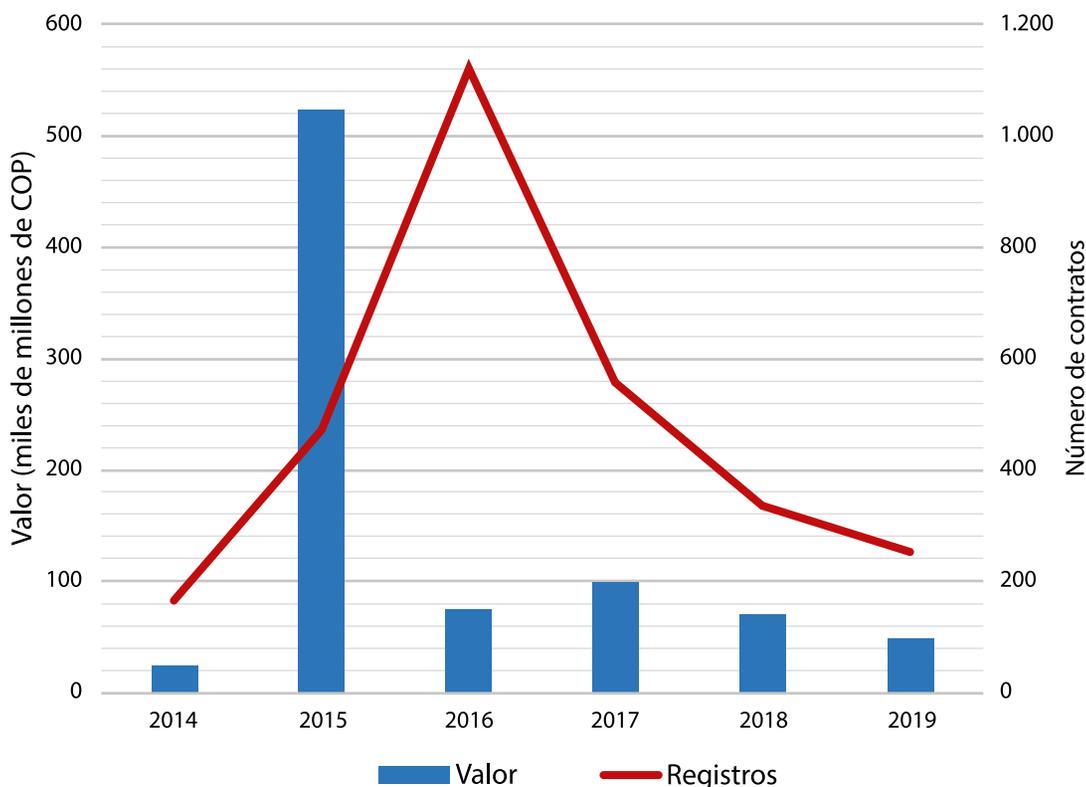
En el Gráfico 19 se muestra el comportamiento de la contratación directa invocando la causal del encar-

29. Directiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. 28.3.2014. Diario Oficial de la Unión Europea L94/65.

go fiduciario que celebran las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Restructuración de Pasivos establecida en el literal (f) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1.150 de 2007. Es importante tener

en cuenta que esta causal es aplicable, de forma exclusiva, a las entidades territoriales que deben reestructurar sus pasivos y para un solo tipo de contrato, el encargo fiduciario.

Gráfico 20: *Contratación directa en la causal de encargo fiduciario para reestructuración de pasivos de las entidades territoriales, 2014-2019*



Fuente: *Elaboración propia con base en el Secop.*

La mayoría de los procesos registrados con la causal en revisión no tienen relación alguna con acuerdos de reestructuración de pasivos, lo que enciende una alarma sobre la responsabilidad de los servidores públicos que registran esta información. Por ejemplo,

hay 842 registros de entidades del nivel nacional por \$58.068.989.981, cuando la ley establece expresamente que esta causal es exclusiva para las entidades territoriales.

Tabla 36: Tipos de contrato directo en la causal del sector defensa, 2014-2019

	Valor		Número de Registros	
	Personas naturales	Personas jurídicas	Personas naturales	Personas jurídicas
Nacional centralizado				
Arrendamiento	\$ 99.818.537	-	1	-
Comodato	-	-	-	6
Compraventa	-	\$ 3.572.800	-	1
Concesión	-	\$ 54.466.866	-	1
Otro tipo de contratos	-	\$ 15.739.356.341	-	15
Prestación de servicios	\$ 4.671.527.439	\$ 16.816.720.055	318	23
Suministro	-	\$ 111.010.889	-	5
Subtotal nacional centralizado	\$ 4.771.345.976	\$ 32.725.126.951	319	51
Nacional descentralizado				
Arrendamiento	\$ 37.045.355	\$ 41.681.546	4	3
Compraventa	-	\$ 4.639.362	-	1
Otro tipo de contratos	\$ 3.760.718	\$ 5.606.752.958	1	22
Prestación de servicios	\$ 10.065.882.892	\$ 5.156.476.229	436	19
Subtotal nacional descentralizado	\$ 10.106.688.965	\$ 10.809.550.095	441	45
Subtotal nacional COP	\$ 14.878.034.941	\$ 43.534.677.046	760	96
Subtotal nacional USD	5.380.066	15.742.633		
Territorial				
Arrendamiento	\$ 40.026.434	\$ 1.893.053	9	1
Comodato	\$ 600.000	\$ 35.559.379	1	2
Compraventa	\$ 59.713.600	\$ 79.517.440	3	2
Concesión	\$ 3.500.000	-	1	-
Consultoría	\$ 10.000.000	\$ 29.650.000	1	1
Crédito	-	\$ 268.129.809.964	-	4
Fiducia	\$ 4.225.917.718	\$ 420.018.074.614	2	33
Interventoría	-	\$ 310.123.458	-	1
Otro tipo de contratos	\$ 1.751.342.804	\$ 35.265.511.593	11	44
Prestación de servicios	\$ 39.322.682.261	\$ 14.930.232.228	1.773	119
Suministro	\$ 172.540.831	\$ 1.199.276.287	20	19
Subtotal territorial COP	\$ 45.586.323.648	\$ 739.999.648.016	1.821	226
Subtotal territorial USD	16.484.532	267.592.264		
Total COP	\$ 60.464.358.589	\$ 783.534.325.062	2.581	322
Total USD	21.864.598	283.334.897		

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Al revisar estos contratos se observa que la gran mayoría de los procesos de compra registrados en esta causal corresponde a contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión suscritos con personas jurídicas.

Vale la pena mencionar que en el nivel territorial solamente 35 registros corresponden a encargos fiduciarios con empresas fiduciarias sujetas al control de la Superintendencia Financiera, por valor de \$424.243.992.332. Sin embargo, estos registros no corresponden a los encargos fiduciarios requeridos para los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos, salvo los de la Gobernación de Caquetá y el Municipio de Barbacoas en el departamento de Nariño.

Los contratos de encargo fiduciario para la administración de los procesos de reestructuración de pasivos de las entidades territoriales no son un tipo de compra pública que requiera mayor análisis. Además, la baja calidad del registro en esta causal de la contra-

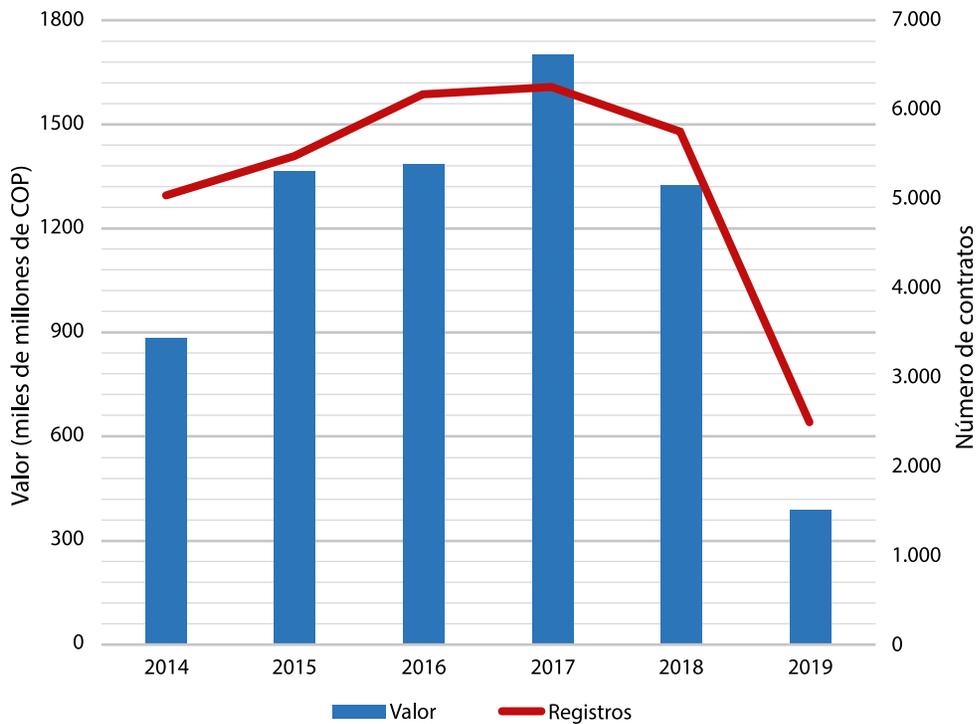
tación directa impide hacer un estudio detallado de los contratos.

Ausencia de pluralidad de oferentes

El literal (g) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1.150 de 2007 establece como causal de contratación directa la inexistencia de pluralidad de oferentes en el mercado. Esta causal procede cuando no tiene sentido abrir una competencia, pues existe un monopolio, o cuando los bienes o servicios objeto del contrato deben ser compatibles con los existentes en la entidad estatal y para estos no hay multiplicidad de oferentes, o cuando sobre los bienes, obras o servicios requeridos por una entidad estatal hay derechos exclusivos de una persona en particular.

En el Gráfico 21 se ilustra el comportamiento de la contratación directa al amparo de esta causal durante el periodo de estudio.

Gráfico 21: *Contratación directa en la causal de ausencia de pluralidad de oferentes, 2014-2019*



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El Secop tiene en esta causal 31.226 registros por un valor de \$7.043.632.127.863 en contratación directa bajo la causal de ausencia de pluralidad de oferentes.

Tabla 37: Tipos de contrato directo en la causal del sector defensa, 2014-2019

	Valor		Número de Registros	
	Personas naturales	Personas jurídicas	Personas naturales	Personas jurídicas
Nacional				
Acuerdo marco	-	\$ 1.321.140.956	-	10
Agreg. de demanda	-	\$ 510.989.505	-	5
Arrendamiento	\$ 14.457.862.861	\$ 44.336.661.446	73	155
Comodato	\$ 43.075.630	\$ 154.376.170	65	376
Compraventa	\$ 95.870.335.791	\$ 1.655.601.721.132	88	1.837
Concesión	-	\$ 469.881.800	-	3
Consultoría	\$ 9.600.000	\$ 6.574.444.524	1	11
Interventoría	-	\$ 1.183.536.790	-	3
Obra	\$ 64.000.000	\$ 7.279.356.744	1	5
Otro tipo de contrato	\$ 30.521.184.395	\$ 851.869.402.576	400	1.700
Prestación de servicios	\$ 109.153.595.857	\$ 1.834.808.255.414	1.185	4.899
Suministro	\$ 12.585.390.669	\$ 252.879.969.756	41	730
Subtotal nacional COP	\$ 262.705.045.203	\$ 4.656.989.736.813	1.854	9.734
Subtotal nacional USD	94.997.123	1.684.020.300		
Territorial				
Acuerdo marco	-	\$ 2.130.337.374	-	11
Agreg. de demanda	\$ 48.479.021	\$ 514.854.136	2	3
Arrendamiento	\$ 3.308.442.450	\$ 17.765.944.257	52	88
Comodato	\$ 7.153.575.663	\$ 71.563.078.287	344	911
Compraventa	\$ 21.644.391.724	\$ 173.266.371.417	456	1.362
Concesión	\$ 6.500.000	\$ 90.896.745	3	2
Consultoría	\$ 2.288.065.600	\$ 3.296.497.604	8	16
Fiducia	-	\$ 2.000.000.000	-	1
Interventoría	\$ 104.943.350	\$ 427.860.000	7	2
Obra	-	\$ 16.823.000	-	1
Otro tipo de contrato	\$ 41.493.465.189	\$ 578.829.186.413	718	2.672
Prestación de servicios	\$ 71.172.431.269	\$ 841.605.292.126	3.988	5.772
Suministro	\$ 32.905.484.970	\$ 246.023.676.023	1.278	1.934
Subtotal territorial COP	\$ 180.125.779.236	\$ 1.937.530.817.382	6.856	12.775
Subtotal territorial USD	65.135.524	700.633.115		
Total COP	\$ 442.830.824.439	\$ 6.594.520.554.195	8.710	22.509
Total USD	160.132.648	\$ 2.384.653.415		

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En esta causal se registran 127 contratos de arrendamiento. Al igual como en otras causales de contratación directa, la entidad estatal incluye los contratos de arrendamiento de inmuebles, lo cual daña la calidad de registro, puesto que existe una causal de contratación directa específica para el arrendamiento de inmuebles.

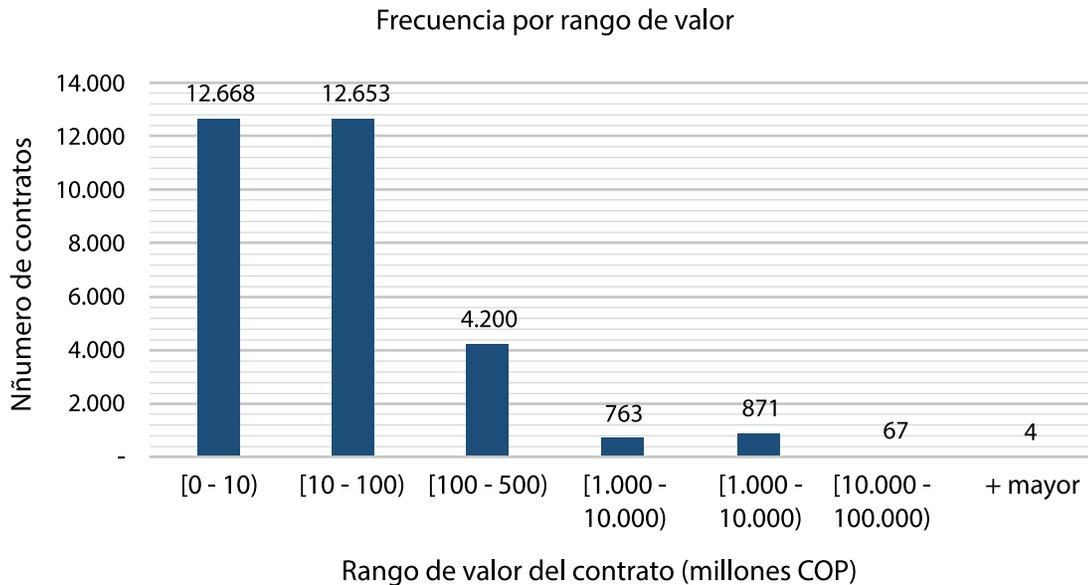
El número de procesos de compra para la prestación de servicios equivale al 51% del total de los registros de contratación directa por ausencia de pluralidad de oferentes, de los cuales la gran mayoría son servicios personales y apoyo a la gestión, lo que inflige otro daño a la calidad del registro.

Asimismo, en el nivel nacional se registran 576 contratos por un valor de \$152.966.372.032. Los cuatro contratos de mayor valor suman \$50.763.187.058 y corresponden a tres suscritos por el Ejército Nacional y uno por el SENA. El contrato de mayor valor

fue suscrito entre el Ejército Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Armadas para el suministro de combustibles, grasas y lubricantes por un valor de \$20.496.247.549, contrato que está claramente mal registrado, pues se celebra entre entidades estatales, de modo que debería estar en contratos interadministrativos. Además, cabe preguntarse si la forma más eficiente de adquirir esos suministros es a través de otra entidad del Estado, ya que ello genera costos de transacción. El contrato del SENA es superior a los \$10 mil millones y está suscrito con una persona natural para unos acoples para prototipos electromecánicos. El objeto del contrato muestra la pertinencia de la causal de contratación, pero vale la pena revisar si la persona natural tiene derechos de exclusividad o es el único distribuidor autorizado.

Los contratos registrados bajo esta causal de contratación directa se agruparon por su valor (Gráfico 22).

Gráfico 22: *Frecuencia de la contratación de prestación de servicios y apoyo a la gestión, 2014-2019*



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Si bien los objetos de estos contratos son muy dispersos, fue posible crear las siguientes categorías: (i) medicamentos, con 323 registros por \$49.210.061.869; (ii) combustibles y lubricantes, con 225 registros por \$30.685.278.939; (iii) sistemas de información de propietario Oracle y SAP, con 159 registros por \$99.440.619,909; (iv) suscripción a periódicos, revistas y publicaciones técnicas, con 205 registros por \$1.024.031.536; y (v) otras licencias de software, con 88 registros por \$25.593.045.979

En muchos procesos la justificación de ausencia de oferentes como causal de contratación directa no es evidente al revisar los tipos de contrato indicados en la Tabla 62 y los contratistas, lo que quiere decir que habría sido posible seleccionar al proveedor o contratista a través de un proceso competitivo.

Vale la pena recordar la propuesta de modificar el régimen general de contratación que sugirió distinguir (i) la ausencia de multiplicidad de proveedores en el mercado, (ii) la necesidad de que los bienes y servicios que vayan a ser adquiridos sean compatibles con los existentes en la entidad estatal y para estos no haya multiplicidad de proveedores; y (iii) el hecho de que una persona tenga los derechos exclusivos sobre el bien, obra o servicio que requiere la entidad estatal. Lo anterior, por un lado, facilita la decisión del comprador público sobre la modalidad de selección, y, por el otro, permite identificar si la entidad estatal, al necesitar hacer compatible los bienes, obras y servicios que requiere con su infraestructura e inventarios, resulta capturada por un proveedor.

Contratos de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión

Debido a las restricciones presupuestales se han impuesto límites al número de personas vinculadas por una relación legal o reglamentaria en las entidades estatales de nivel territorial. En el nivel nacional, las restricciones presupuestales y las de la carrera ad-

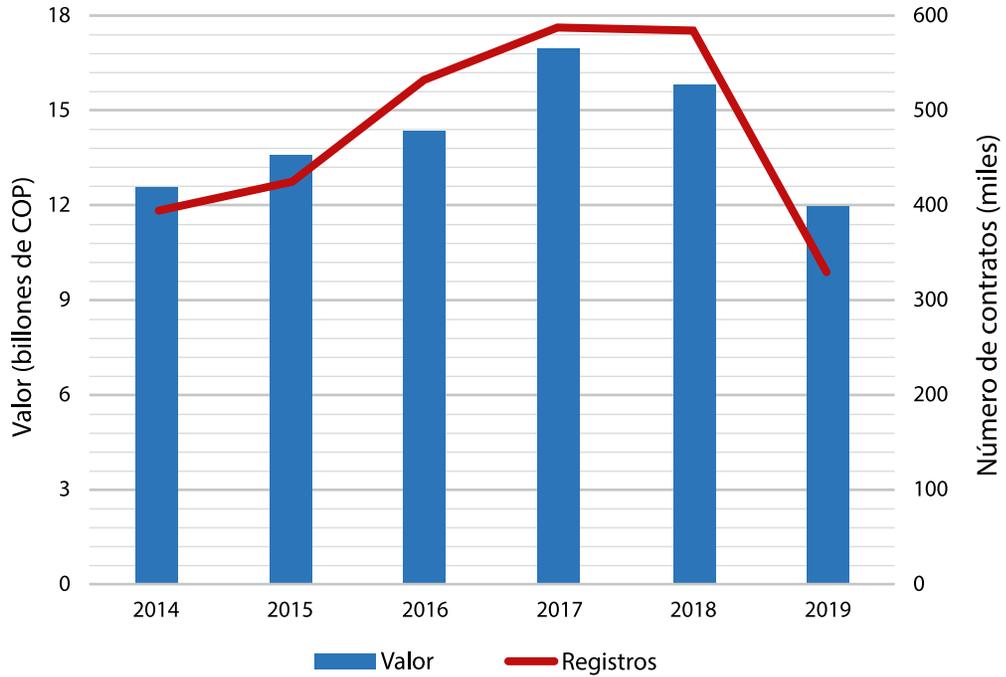
ministrativa impiden el crecimiento de la planta de acuerdo con las necesidades del servicio. Por eso, muchas de las personas que trabajan en el sector público lo hacen en virtud de contratos celebrados de forma directa bajo la causal del literal (h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1.150 de 2007.

Esta situación ha sido objeto de observaciones del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016), de recomendaciones de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública creada en virtud del artículo 361 de la Ley 819 de 2016 y del Decreto 320 de 2017 (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017), de la reflexión en la propuesta de modificación del estatuto general de contratación de 2016 (Colombia Compra Eficiente, 2016) y de debates de control político (Lozano, 2017; Rivadeneira, 2018).

Las dificultades que ofrece la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión son, entre otras, las siguientes: (i) las personas vinculadas por estos contratos u órdenes de servicios cumplen funciones propias de la organización en las mismas condiciones, pero no tienen los mismos derechos que otras personas que cumplen las mismas funciones; (ii) la ausencia de garantías laborales desincentiva el compromiso con la organización; (iii) la normativa no permite invertir en la capacitación del talento vinculado a través de contratos de prestación de servicios; (iv) debido a las restricciones presupuestales las personas vinculadas a través de este tipo de contratos no reciben remuneración por la totalidad del tiempo en el que prestan sus servicios, puesto que en los primeros días del año generalmente no hay disponibilidad presupuestal; (v) la gestión del conocimiento en la organización es más difícil; y (vi) hay riesgos asociados a la figura de contratistas permanentes por prestación de servicios.

En el Gráfico 23 se muestra el comportamiento de la contratación de prestación de servicios y apoyo a la gestión en la ventana de tiempo del estudio.

Gráfico 23: Contratación directa en la causal de prestación de servicios y apoyo a la gestión, 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Según el Secop, para la ventana de tiempo del presente estudio se celebraron 2.661.226 contratos de

prestación de servicios con personas naturales por más de \$55 billones.

Tabla 38: Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales, 2014-2019

	Valor	Registros
Nacional	\$ 20.904.704.834.196	658.318
Territorial	\$ 34.292.187.109.726	2.002.908
Total COP	\$ 55.196.891.943.922	2.661.226
Total USD	19.959.822.067	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

La Tabla 37 muestra los contratos de prestación de servicios con personas jurídicas registrados entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019. Al comparar las cifras de la Tabla 78 (personas naturales) con las de la Tabla 37 se aprecia que la cantidad de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales es mayor. Asimismo, el número de contratos de prestación de servicios con personas jurídicas (191.512) es mucho menor al de

los contratos de prestación de servicios con personas naturales (2.661.226). De otra parte, la diferencia en el valor promedio de los contratos de estos dos grupos es significativa: \$20.741.152 el de las personas naturales y \$157.343.649 el de las personas jurídicas.

El análisis se concentrará en la contratación de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión con las personas naturales.

Tabla 39: Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas jurídicas por nivel de la administración pública, 2014-2019

	Valor	Registros
Nacional	\$ 9.099.744.959.145	24.373
Territorial	\$ 21.033.451.868.492	167.139
Total COP	\$ 30.133.196.827.637	191.512
Total USD	10.896.505.687	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El problema asociado a esta forma de vincular personas a la gestión pública es mayor al consignado en la Tabla 39, pues hay registros de estos contratos en otras causales de contratación directa, datos en los que no están incluidos los trabajadores del sector salud.

Para estudiar los anteriores registros se crearon cuatro muestras de acuerdo con el plazo del contrato de prestación de servicios: (i) contratos con plazo menor

a 3 meses; (ii) contratos con plazo entre 3 y 9 meses; (iii) contratos con plazo mayor a 9 meses y hasta un año; y (iv) contratos con plazo mayor a un año.

Los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con plazo inferior a 3 meses pueden corresponder a trabajos transitorios o pago de favores políticos a través de contratos en los que realmente no se espera una contraprestación a cargo del contratista.

Tabla 40: Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales con plazo de 3 meses o menos, 2014-2019

	Valor	Registros
Nacional	\$ 11.680.548.277.620	392.656
Territorial	\$ 12.569.524.288.037	1.001.817
Total COP	\$ 24.250.072.565.657	1.394.473
Total USD	8.769.101.239	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Los contratos con plazo entre 3 y 9 meses, y entre 9 meses y un año corresponden a los contratos para

la prestación de servicios permanentes, propios del funcionamiento de la entidad estatal.

Tabla 41: Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales con plazo entre más de 3 meses y menos de 9 meses, y 9 meses y 1 año, por nivel de la administración, 2014-2019

	Valor	Registros
Nacional		
3 a 9 meses	\$ 2.243.421.876.587	97.339
Más de 9 meses a 1 año	\$ 2.977.020.228.147	72.231
Total nacional COP	\$ 5.220.442.104.734	169.570
Total nacional USD	1.887.771.066	
Territorial		
3 a 9 meses	\$ 10.900.444.014.858	208.456
Más de 9 meses a 1 año	\$ 7.359.480.348.305	895.697
Total territorial en COP	\$ 18.259.924.363.163	
Total territorial en USD	6.602.995.720	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Los contratos de prestación de servicios con personas naturales de plazo mayor a un año pueden corresponder al cumplimiento de funciones permanentes de las entidades estatales, por lo cual generan mayor preocupación respecto de los riesgos de la entidad estatal y de la necesidad de cubrir al contratista con

los planes y programas de bienestar y formación de la entidad correspondiente.

En la Tabla 42 se muestran los registros de contratos de prestación de servicios con plazo mayor a un año registrados entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Tabla 42: Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales con plazo mayor a un año por nivel de la administración, 2014-2019

	Valor	Registros
Nacional	\$ 4.003.714.451.842	96.092
Territorial	\$ 3.462.738.458.526	105.394
Total en COP	\$ 7.466.452.910.368	201.486
Total USD	2.699.954.043	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Otra característica significativa de los contratos de prestación de servicios es el número de contratos que cada contratista tiene en una vigencia. Esto puede indicar (i) el comportamiento del contratista como

prestador de servicios independiente en varias entidades estatales o (ii) la práctica de celebrar varios contratos en una misma vigencia para la misma labor.

Tabla 43:

Frecuencia de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales en una misma vigencia, 2014-2019

Causal	Nacional		Territorial		Total	
	Valor	Registros	Valor	Registros	Valor	Registros
6 contratos o más	\$3.045.213.064.539	124.346	\$11.651.954.553.322	759.232	\$14.697.167.617.861	883.578
5 contratos	\$2.509.226.571.755	76.020	\$3.006.076.265.517	188.215	\$5.515.302.837.272	264.235
4 contratos	\$2.979.616.579.474	92.372	\$3.699.107.562.098	218.792	\$6.678.724.141.572	311.164
3 contratos	\$3.057.574.724.909	99.786	\$3.624.843.648.638	228.342	\$6.682.418.373.547	328.128
2 contratos	\$3.382.393.863.649	114.116	\$4.154.743.298.468	240.616	\$7.537.137.162.117	354.732
1 contrato	\$6.655.114.393.814	181.024	\$7.365.783.065.646	335.216	\$14.020.897.459.460	516.240

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

La contratación de personas para cumplir funciones permanentes de las entidades estatales no es compra pública entendida como el abastecimiento de bienes, obras y servicios, sino contratos para cumplir funciones propias de las entidades estatales, pues los contratos se repiten de forma sucesiva en las distintas vigencias presupuestales, mientras que individualmente considerados los plazos son menores a un año.

Los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión para reemplazar el empleo público impiden dar un tratamiento equitativo a quienes cumplen funciones similares y no es eficiente para gestionar los equipos de trabajo en las entidades públicas.

Es importante revisar las recomendaciones de política pública al respecto, tales como las de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), de la OCDE (2013) y de la Academia (Sanabria, 2015, 2016; Sanabria et al., 2015; Sanabria, González y Becerra, 2019) para buscar una forma de contratar servicios personales con el objeto de cumplir funciones permanentes de las entidades estatales.

Régimen especial

El propósito de la Ley 80 de 1993 y de la Ley 1.150 de 2007 era crear una normativa aplicable a todas las adquisiciones de bienes, obras y servicios con cargo a recursos públicos y a todas las entidades estatales, salvo cuando la entidad que adquiere los bienes, obras o servicios compite en el mercado.

La norma estableció que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga una participación superior al 50% deben estar sujetas a la norma general de la contratación pública³⁰ y, en consecuencia, deben utilizar como mecanismo de selección de proveedores o contratistas la selección abreviada, un proceso simplificado para garantizar la eficiencia de la gestión contractual, que remite al literal (g) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1.150 de 2007.

La excepción aplicable a las entidades estatales que están en situación de competencia con el sector privado nacional o internacional, o que desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados

30. Artículo 14 de la Ley 1.150 de 2007 (modificado por el artículo 93 de la Ley 1.474 de 2011).

regulados, fue establecida para (i) los establecimientos de crédito, compañías de seguros y demás entidades financieras de propiedad del Estado³¹; y (ii) a las siguientes entidades del sector defensa: Satena, Indumil, el Hotel Tequendama, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (Cotecmar), y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC)³².

La segunda excepción está establecida en normas diferentes a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1.150 de 2007, como (i) las empresas sociales del Estado (hospitales públicos)³³, (ii) el Fondo Adaptación³⁴ y (iii) la Unidad de Planeación Minero Energética³⁵.

La tercera excepción es para contratar los bienes, obras y servicios con cargo a recursos de crédito de la banca multilateral o a recursos de los organismos de cooperación internacional, que quedan sujetos al régimen de adquisiciones de estos organismos multilaterales y deben ser clasificados en el Secop como régimen especial.

Las entidades estatales que tienen un régimen especial de contratación, es decir, a las que se aplican las dos primeras excepciones, están obligadas a respetar los principios del sistema de compra pública, las disposiciones sobre inhabilidades e incompatibilidades (prohibiciones para participar en procesos de selección y ejecutar contratos bien sea por una decisión de autoridad competente o porque existe un conflicto de intereses), y a tener en cuenta las normas de la

gestión fiscal³⁶, pero no están sujetos a los procesos y procedimientos de la Ley 80 de 1993 ni de la Ley 1.150 de 2007.

El proceso de abastecimiento de estas entidades estatales y sus procedimientos están contenidos en los manuales de contratación que deben adoptar y en los cuales deben incluir: (i) la descripción detallada de los procedimientos para seleccionar a los contratistas; (ii) los plazos de las etapas de estos procedimientos; (iii) los criterios de evaluación de las ofertas y desempate; (iv) el contenido mínimo de las ofertas; (v) los procedimientos para aplicar las restricciones contenidas en la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías, respecto de la contratación directa y de los convenios interadministrativos con municipios y departamentos para la ejecución de recursos; y (vi) todos los demás aspectos que garanticen el cumplimiento de los objetivos del sistema de compra pública. El régimen especial debe establecer métodos de selección competitivos y sin competencia, garantizando los principios de contratación. Las entidades sujetas al régimen especial están obligadas a publicar su actividad contractual en el Secop.

Entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019, los contratos registrados bajo el régimen especial son los que tienen en total el valor más alto (ver Gráfico 11). En la Tabla 84 se muestran los registros del Secop en los que el proceso de compra está regido por el régimen especial.

31. Artículo 15 de la Ley 1.150 de 2007.

32. Artículo 16 de la Ley 1.150 de 2007.

33. Numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993.

34. Artículo 96 de la Ley 1.523 de 2012.

35. Artículo 14 de la Ley 143 de 1994.

36. Artículo 13 de la Ley 1.150 de 2007.

Tabla 44:

Frecuencia de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales en una misma vigencia, 2014-2019

	Nacional		Territorial		Total	
	Valor	Registros	Valor	Registros	Valor	Registros
2014	\$19.348.268.300.907	25.473	\$ 6.909.586.333.375	135.003	\$ 26.257.854.634.282	160.476
2015	\$13.676.100.459.941	25.977	\$ 9.829.190.481.191	236.172	\$ 23.505.290.941.132	262.149
2016	\$18.231.418.557.008	34.612	\$10.513.849.642.004	298.026	\$ 28.745.268.199.012	332.638
2017	\$17.901.296.252.597	31.155	\$15.248.740.904.025	352.557	\$ 3.150.037.156.622	383.712
2018	\$13.835.856.676.638	28.674	\$15.612.609.382.225	344.667	\$ 29.448.466.058.863	373.341
2019 *	\$ 5.147.064.794.963	11.326	\$ 7.692.882.793.024	148.615	\$ 12.839.947.587.987	159.941

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop
* 2019: enero-abril.

Algunas entidades estatales han sido exceptuadas del régimen general de contratación con el argumento de que se requiere agilidad en la contratación, con lo que se pasa por alto lo que ya había establecido la Ley 1.150 sobre la modalidad de la selección abreviada.

Es el caso de la UPME, el antiguo Fonade, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, el Fondo Adaptación, entre otras. Esta situación es preocupante, pues no hay claridad sobre las reglas del juego ni del nivel de competencia en las adquisiciones de estas entidades.

En la Tabla 45 se presentan los registros de las entidades estatales con régimen especial de contratación de acuerdo con los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 1.150 de 2007 para el periodo de estudio, y el resultado de aplicar la medición al calcular el índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano con la metodología de IMCO (Zuleta, Ospina y Caro, 2019). Este indicador identifica los procesos de régimen especial con una duración menor a 5 días para medir el grado de competencia de los procesos de contratación de estas entidades, el cual aparece como indicador 31 en el estudio mencionado.

Tabla 45: Contratación bajo régimen especial de las entidades y sectores mencionados en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 1.150 de 2007, 2014-2019

	Valor	Registros	Indicador 31
Ecopetrol	\$ 36.490.906.462.421	16.074	21,10%
Oleoducto de Colombia S. A.	\$ 12.211.005.293	72	8,00%
CENIT Transporte y Logística de Hidrocarburos SAS	\$ 207.261.130.550	785	9,50%
Oleoducto Central S. A. (OCENSA)	\$ 194.012.393.206	285	10,90%
Satena	\$ 183.402.700.206	641	1,70%
Indumil	\$ 887.252.238.473	1.012	7,8%
CAIC	\$ 75.421.328.954	1.816	19,80%
Colpensiones	\$ 1.459.746.777.230	2.155	7,9%
ICBF	\$ 19.904.005.055.073	32.122	0,20%
Empresas sociales del Estado (761 empresas)	\$ 25.386.702.997.910	933.065	12,20%
Universidades e instituciones educativas (2.618 entidades)	\$ 4.904.340.914.510	316.183	29,50%
Cámaras de comercio	\$ 1.133.462.307.109	80.458	42,80%
COTECMAR	-	-	N/A
Hotel Tequendama	-	-	N/A
Otros	\$ 63.108.139.266.963	287.589	
Valor régimen especial en COP	\$ 153.946.864.577.898	1.672.257	
Valor régimen especial en USD	55.668.932.009		

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En la Tabla 45 se incluyeron las cámaras de comercio porque no son entidades estatales y, en consecuencia, no están en el marco de los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 1.150 de 2007. Las cámaras de comercio deben publicar su información en el Secop de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 1.712 de 2014). Cotecmar y el Hotel Tequendama no tienen registros en el Secop en la ventana de tiempo del presente estudio, a pesar de que están obligados a publicar su actividad contractual de acuerdo con la Ley 1.150 de 2007 y la Ley 1.712 de 2014.

La contratación en régimen especial de las entidades estatales enumeradas en la Tabla 85 representa el 59% del valor y el 82,8% del total de los registros en la modalidad de régimen especial. La contratación de

Ecopetrol y sus filiales (CENIT, Ocenca y Oleoducto de Colombia) representan el 23,97% (\$36,9 billones) del valor de la contratación de régimen en la ventana de tiempo y el 1,03% (17.216) de los registros. Las entidades del sector defensa tienen una participación de menos del 1% en el valor de los contratos de régimen especial. Es importante anotar que dos de las entidades de ese sector no registran sus procesos de abastecimiento en el Secop. Por su parte, COLPENSIONES representa el 0,95% (\$1,4 billones) del valor de la contratación de régimen especial y el 0,13% (2.155) de los registros.

El grupo investigador conformó las siguientes bases de datos tomadas del Secop para revisar la frecuencia de uso de los tipos de contrato sujetos al régimen especial.

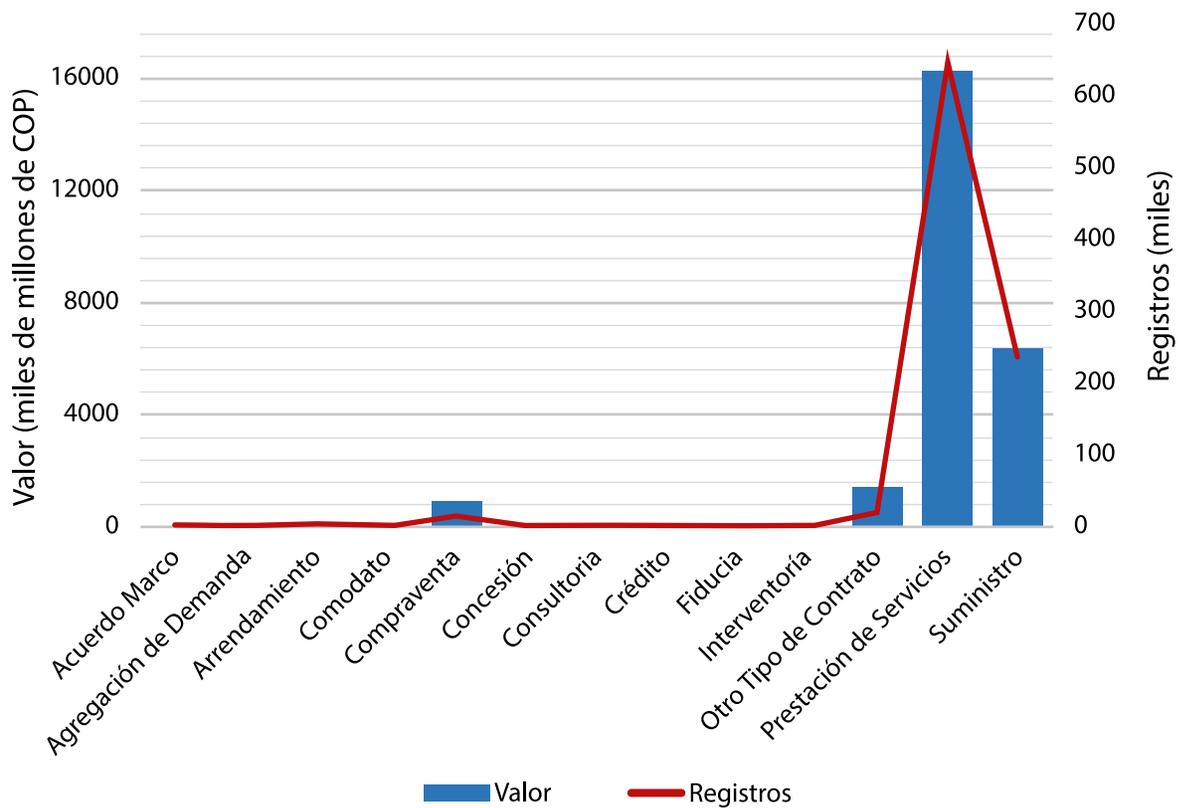
Empresas sociales del Estado (hospitales públicos)

La contratación de régimen especial de las empresas sociales del Estado (hospitales públicos) equivale al 16,49% (\$25,38 billones) del total del valor de la contratación del régimen especial en esta modalidad de

selección y el 55,8% (933.065) del total de los registros.

En el Gráfico 24 se muestra la contratación de las empresas sociales del Estado (hospitales públicos) de acuerdo con el tipo de contrato celebrado.

Gráfico 24: *Contratación directa en la causal de prestación de servicios y apoyo a la gestión, 2014-2019*



Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El contrato de prestación de servicios es el más representativo en el valor y el número de los contratos de las empresas sociales del Estado (hospitales públicos), seguido a gran distancia por el suministro, luego la interventoría y finalmente la compraventa.

Para profundizar la revisión de estos registros se elaboraron las siguientes muestras de datos: contratación de servicios personales y apoyo a la gestión, medicamentos y equipos.

Tabla 46: Contratación de prestación de servicios y apoyo a la gestión bajo régimen especial de las empresas sociales del Estado, 2014-2019

	Valor	Registros
Nacional		
Personas naturales	\$ 11.845.992.523	307
Personas jurídicas	\$ 17.753.416.557	123
Territorial		
Personas naturales	\$ 7.514.103.581.684	591.881
Personas jurídicas	\$ 8.694.691.044.092	64.528
Total		
Personas naturales	\$ 7.525.949.574.207	592.188
Personas jurídicas	\$ 8.712.444.460.649	64.651
Total COP	\$ 16.238.394.034.856	656.839
Total USD	5.871.987.429	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Para elaborar la Tabla 46 se consideró la identificación del contratista y se los agrupó en personas naturales y jurídicas. La diferencia entre el nivel nacional y el nivel territorial es explicable, pues la mayoría de las empresas sociales del Estado son del nivel nacional. El alto número de personas naturales corresponde en gran medida al personal del sector salud, que es vinculado a través de este tipo de contratos.

En la prestación de servicios con personas jurídicas se hallan los contratos para el tratamiento de las enfermedades de alto costo que suscriben las empresas sociales del Estado, y que en muchos casos incluyen los medicamentos, los servicios especializados de atención, servicios asociados al uso, manejo y mantenimiento de equipos, entre otros.

Los registros de las empresas sociales del Estado entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019 para

medicamentos son 28.974, en su totalidad del nivel territorial, y ascienden a \$1.576.948.733.392. Por su parte, se observan 12.261 equipos por un valor de \$826.863.004.346, con solo 15 registros del nivel nacional, que suman un valor de \$1.865.015.725.

El alto número de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión llama la atención por la baja estabilidad de los trabajadores de la salud.

ICBF

La gran cantidad de registros del ICBF en el régimen especial corresponde a un error, pues los convenios de colaboración y los convenios de asociación no están sujetos a régimen especial. En la Tabla 47 se muestra la contratación del ICBF en régimen especial por tipo de contrato.

Tabla 47: Tipos de contratos del ICBF en régimen especial, 2014-2019

Tipo de contrato	Valor	Registros
Otro tipo de contrato	\$19.409.357.405.017	30.664
Prestación de servicios	\$480.382.007.856	993
Comodato	\$9.463.512.351	423
Arrendamiento	\$860.608.551	17
Suministro	\$3.882.608.358	15
Acuerdo marco	\$43.759.940	5
Compraventa	\$15.153.000	5

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En la Tabla 48 se enumera la cantidad de contratos del ICBF registrados en régimen especial de acuerdo

con la descripción del objeto. Algunos contratos pueden estar en dos o más categorías.

Tabla 48: Objetos frecuentes en los contratos del ICBF en régimen especial, 2014-2019

Objeto del contrato	Registros
Atención a la primera infancia	22.472
Alimentación escolar	95
Prevención y atención del impacto de abuso y violencia	126
Régimen penal del adolescente	1.503
Apoyo a minorías	1.360
Internados	2.179
Vacaciones de niños, niñas y adolescentes	17
Restablecimiento de derechos	6.431
Nutrición (diferente al Programa de Alimentación Escolar)	513
Comodato	407
Terapéutico y atención psicosocial	5.650

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

El ICBF suscribe contratos de aporte, negocio jurídico regulado en la Ley 80 de 1993, celebrado de acuerdo con el numeral 9 del artículo 21 de la Ley 7 de 1979 y el Decreto 2.388 de 1979. Estos contratos, que buscan propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizar sus derechos, están sujetos al Estatuto General de Contratación, lo cual ha sido confirmado por el Consejo de Estado³⁷. Es posible que el ICBF registre muchas de sus transacciones con fundaciones y asociaciones en el régimen especial, lo que también hace en contratación directa, como se vio al revisar la contratación directa del ICBF. En consecuencia, estos

contratos no deben estar registrados en el régimen especial.

Otros errores de registro se observan en los acuerdos marco que están sujetos al régimen general de contratación.

Universidades

En la Tabla 49 se consigna el tipo de contratos de las universidades, en los que la prestación de servicios tiene un gran peso.

Tabla 49: Tipos de contratos del ICBF en régimen especial, 2014-2019

Tipo de contrato	Valor	Registros
Acuerdo marco	\$47.725.291.390	93
Agregación de demanda	\$15.250.000	2
Arrendamiento	\$148.100.707.824	2.092
Comodato	\$5.078.916.154	43
Compraventa	\$523.437.481.726	40.975
Concesión	\$1.351.835.963	432
Consultoría	\$30.339.001.227	393
Crédito	\$95.633.798.952	46
Fiducia	\$1.096.469.009	22
Interventoría	\$23.919.350.517	222
Otro tipo de contrato	\$405.402.776.165	11.891
Prestación de servicios	\$2.735.238.054.423	167.921
Suministro	\$887.001.981.160	92.051

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

De nuevo, es importante revisar la contratación de personas a través de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión.

Otros no incluidos en la Tabla 45

Al revisar el volumen de contratos de régimen especial y su valor de entidades contratantes no mencio-

nadas expresamente en la Tabla 45, que representan el 17% de los registros (287.589) y el 41% del valor (\$63.108.824.266.963), se consultó la base de datos para identificar las entidades estatales contratantes más significativas respecto de valor de los contratos.

En la Tabla 50 se muestran las 16 entidades estatales con contratación más alta en el régimen especial.

37. Consejo de Estado, Sección Tercera, consejero ponente: Enrique Gil Botero, 11 de agosto de 2010, Radicación número: 76001-23-25-000-1995-01884-01(16941).

Tabla 50:

Entidades no incluidas en la Tabla 85 con los valores más altos de contratación en el régimen especial, 2014-2019

Entidad	Valor	Registros
Gobernación de Antioquia	\$2.204.583.830.778	2.960
Alianza Medellín Antioquia EPS SAS	\$2.014.532.139.501	652
Bogotá D.C. – Secretaría de Integración Social	\$1.994.657.449.605	1.446
Fondo Adaptación	\$1.875.597.014.758	1.041
Fondo de Inversión para la Paz	\$1.873.244.962.108	1.089
Bogotá D.C. – Entidad Promotora de Salud Convida	\$1.768.384.592.508	8.647
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial	\$1.583.129.712.665	441
Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda.	\$1.445.496.458.514	944
Alcaldía del Municipio de Medellín	\$1.281.473.109.867	3.958
Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	\$1.083.045.639.051	3.702
Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. (ISA)	\$1.072.532.435.200	10
Alcaldía de Santa Marta	\$1.063.424.729.152	260
Servicios Postales Nacionales	\$1.044.772.903.825	2.213
Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe S. A. E.S.P. (Gecelca)	\$1.043.000.000.000	5
Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter)	\$ 961.940.790.266	20
Ministerio de Salud y Protección Social	\$ 957.032.464.432	114

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Muchos contratos registrados bajo el régimen especial están sometidos a las reglas de los bancos multi-laterales de crédito por ser adquisiciones con cargo a recursos de crédito de tales instituciones. La selección de contratistas en estos procesos de abastecimiento es competitiva.

Hay dos grupos de registros en el régimen especial que no se examinaron en este capítulo: (i) los convenios de colaboración previstos en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en los cuales no hay relación conmutativa y que en sentido estricto no son compra pública³⁸, los cuales buscan el desarrollo de actividades en el campo científico, cultural, educativo o de solidaridad social y humana, sin que la entidad estatal adquiera bienes, obras o servicios³⁹; y (ii) los convenios de asociación, en virtud de los

cuales una entidad estatal se asocia con una persona jurídica particular para desarrollar en conjunto actividades relacionadas con sus funciones legales⁴⁰. Sin embargo, muchos de los contratos suscritos con fundaciones y asociaciones tanto en la contratación directa como en el régimen especial pertenecen a uno de estos dos grupos.

Cuando no hay una razón asociada al mercado, las excepciones al régimen general de la compra pública generan preguntas sobre los motivos y sobre el nivel de competencia y transparencia de las decisiones de compra y gasto público. La Ley 80 de 1993 estableció un principio claro que, desafortunadamente, no ha sido observado posteriormente por el Legislador, la reglamentación ni la práctica de los compradores públicos.

38. Esta norma explica la cantidad de registros del ICBF en el régimen especial.

39. Carlos Lleras de la Fuente, Carlos Adolfo Arenas Campos, Augusto Hernández Becerra y Juan Manuel Charry Urueña (1992). Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia, pp. 588 y 587. Obra citada en la Sentencia C-324 de 2009 de 13 de mayo de 2009 de la Corte Constitucional, magistrado ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

40. Artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Obra pública para vías

Los procesos de contratación de obra pública para la construcción, adecuación y mantenimiento de vías son muy diversos en valor, modalidad de selección y forma de ejecución, entre otros aspectos. Los contratos de obra pública, particularmente para la construcción y mantenimiento de vías, son objeto de señalamientos en los medios de comunicación y en los gremios de la construcción por la restricción de la competencia. Sin embargo, otros trabajos sobre el sistema de compra pública han mostrado que estas generalizaciones no son apropiadas y que es necesario revisar en muestras de menor tamaño el comportamiento del sistema.

Por lo anterior, para propósitos de este estudio se conformaron dos muestras de los registros del Secop para los contratos de obra: vías terciarias de hasta

\$10 mil millones y grandes vías de más \$50 mil millones.

Vías terciarias hasta \$10 mil millones

Esta base de datos se construyó a partir de los procesos de contratación de las entidades territoriales de nivel distrital y municipal para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de vías terciarias, por un valor inferior a \$10.000.000.000. Para ese efecto, en la descripción del objeto del contrato se filtraron los registros con las siguientes expresiones: “vías terciarias”, “placa huella”, “construcción camino o vía”, “rehabilitación de vías”, “mantenimiento de vías” y “vía veredal”. En la Tabla 51 se consigna cómo está conformada la muestra de acuerdo con el nivel de las entidades contratantes o compradoras.

Tabla 51: Entidades no incluidas en la Tabla 85 con los valores más altos de contratación en el régimen especial, 2014-2019

Entidad	Valor	Registros
Distrito Capital	\$ 54.099.653.711	18
Territorial Departamental Centralizado	\$ 752.217.017.185	2.771
Territorial Departamental Descentralizado	\$ 1.071.956.746.012	4.449
Territorial Distrital Municipal Nivel 1	\$ 111.439.031.289	149
Territorial Distrital Municipal Nivel 2	\$ 368.772.352.078	937
Territorial Distrital Municipal Nivel 3	\$ 47.665.077.814	119
Territorial Distrital Municipal Nivel 4	\$ 261.024.694.037	503
Territorial Distrital Municipal Nivel 5	\$ 270.411.277.434	814
Territorial Distrital Municipal Nivel 6	\$ 1.925.430.133.361	9.210
Total en COP	\$ 4.863.015.982.921	18.970
Total en USD	1.758.521.727	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

La Tabla 51 muestra que estos contratos se concentran en los municipios de categoría 6, pues de los 1.101 municipios del país, 966 pertenece a esa categoría 6⁴¹.

Las 20 entidades estatales con registros de mayor valor para vías terciarias de menos de \$10.000 millones se consignan en la Tabla 49.

41. En Colombia los municipios están clasificados por categorías de acuerdo con el número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación, de modo que el número de la categoría más baja corresponde al municipio con más población y autonomía financiera. En Colombia hay 966 municipios de categoría 6, 41 de categoría 5, 27 de categoría 4, 13 de categoría 3, 18 de categoría 2, 18 de categoría 1 y 8 especiales o sin categoría.

Tabla 52: Entidades del nivel territorial con mayor contratación de vías en contratos de valor menor a \$10.000 millones, 2014-2019

Entidad	Valor	Registros
Cundinamarca – Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (ICCU)	\$ 321.297.853.240	2.475
Antioquia – Gobernación	\$ 174.009.851.440	124
Valle del Cauca – Gobernación	\$ 86.194.686.961	34
Agencia para la Infraestructura del Meta (AIM)	\$ 84.101.620.589	121
Arauca – Gobernación	\$ 76.784.425.985	57
Secretaría Distrital de Movilidad	\$ 68.469.993.209	766
Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas	\$ 67.887.051.213	10
Arauca - Alcaldía Municipio de Arauca	\$ 1.769.104.683	22
Casanare - Gobernación	\$ 61.564.766.098	17
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	\$ 60.971.683.857	286
Córdoba – Gobernación	\$ 46.683.952.139	21
Santander - Gobernación	\$ 40.550.047.429	30
Cundinamarca - Alcaldía Municipio de Tocancipa	\$ 39.835.711.120	10
Instituto de Desarrollo Urbano	\$ 39.179.082.893	120
Antioquia - Alcaldía Municipio de Medellín	\$ 38.498.231.144	30
Meta - Alcaldía Municipio de Puerto Gaitán	\$ 37.714.540.538	11
Quindío - Gobernación	\$ 35.303.807.305	20
Valle del Cauca – Alcaldía Municipio de Palmira	\$34.383.187.543	8
Meta – Alcaldía del Municipio de Acacias	\$34.291.233.281	10
Casanare – Alcaldía del Municipio de Aguazul	\$33.853.519.036	45

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

La participación del IICU es significativa en número y valor de los contratos, así como en el hecho de que los contratistas en todos los casos son municipios de Cundinamarca, salvo por 6 contratos en los que el contratista es el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca (Fondecun), para la gerencia de proyectos y un contrato de interventoría en el cual el

contratista es la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. El valor promedio de estos contratos es de \$106.246.965.

En la Tabla 53 se caracterizan a los contratistas de este tipo de obras.

Tabla 53: Tipo de contratista de obra por valor menor a \$10.000 millones, 2014-2019

Tipo de contratista	% Valor	% Registros
Juntas de acción comunal y asociaciones de juntas	0,26%	2,33%
Municipios	6,18%	16,15%
Personas jurídicas	25,09%	44,99%
Consortios y uniones temporales	53,82%	13,29%
Personas naturales	14,65%	23,74%

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

En la Tabla 54 se señalan las modalidades de selección utilizadas para la contratación de vías por valor

menor a \$10.000 millones en el nivel territorial centralizado y descentralizado.

Tabla 54: Modalidades de selección de los contratos de obra por valor menor a 10.000 millones, 2014-2019

Tipo de contratista	Valor	Registros	% Valor	% Registros
Licitación	\$ 3.277.251.889.191	2.455	67,39	12,94
Contratación directa	\$ 649.334.222.227	7.060	13,35	37,22
Selección abreviada de menor cuantía	\$ 506.073.475.220	3.325	10,41	17,53
Régimen especial	\$ 201.903.418.205	703	4,15	3,71
Selección de mínima cuantía	\$ 89.621.159.475	5.224	1,84	27,54
Concurso de méritos abierto*	\$ 91.122.831.943	125	1,87	0,66
Subasta	\$ 38.593.060.796	50	0,79	0,26
Convenios y contrato con más de dos partes	\$ 5.710.536.931	15	0,12	0,08
Selección abreviada literal (h)	\$ 3.405.388.933	13	0,07	0,07
Total en COP	\$ 4.863.015.982.921	18.970		
Total en USD	1.758.521.727			

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

A continuación, se revisan los datos de registro en las primeras cinco modalidades de selección, pues las otras no corresponden a este tipo de procesos o su número y valor no son significativos.

Licitación

Los contratos de obra pública para vías por valor inferior a \$10.000 millones en los cuales el mecanismo

para seleccionar el contratista fue una licitación representan el 67,39% del valor total de estos contratos de obra pública.

Estos contratos fueron suscritos en su gran mayoría por personas jurídicas, consorcios y uniones temporales. La Tabla 52 muestra los 10 contratistas con contratos de mayor valor en este grupo.

Tabla 55: Tipo de contratista de obra por valor menor a \$10.000 millones, 2014-2019

Contratista	Valor	Registros
Consortio Vías Valle	\$ 17.227.624.858	2
Conasfaltos S. A.	\$ 16.348.987.632	2
Solarte Nacional de Construcciones	\$ 15.528.651.178	2
Consortio Vías Terciarias Quindío	\$ 12.858.648.969	2
Unión Temporal Vías	\$ 10.907.354.542	4
Consortio Vial Caribe	\$ 10.777.476.637	2
Consortio Mejoramiento Vial de Bolívar	\$ 9.999.416.500	1
Consortio Vías Rurales La Fuente	\$ 9.997.798.985	1
Unión Temporal Palmira 2017	\$ 9.985.159.026	2
Unión Temporal Obras y Vías Palmira	\$ 9.929.464.028	1
Consortio Vial Caribe	\$ 10.777.476.637	2

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Contratación directa

La contratación directa representa el 13,35% del valor total de los contratos de obra pública de valor menor a \$10.000 millones.

Los contratistas de vías terciarias de menos de \$10 mil millones en esta modalidad de selección están distribuidos de forma uniforme entre municipios, juntas de acción comunal, asociaciones de municipios y personas naturales, por una parte, y consorcios, uniones temporales y personas jurídicas, por la otra. Los municipios, a su vez, celebran contratos para la construcción de placas huella, alcantarillas, y la adecuación y mantenimiento de vías. En muchas ocasiones los municipios más pequeños compran los insumos para la obra y contratan los servicios, es decir, las horas de los equipos, los materiales y combustible, así como el servicio del coordinador de las obras y de las personas que cumplen las labores requeridas para cumplir con el objeto del contrato.

Selección abreviada de menor cuantía

La selección abreviada de menor cuantía es un procedimiento competitivo, simplificado y abierto al público en general. En esta modalidad de selección los

contratistas se distribuyen entre personas naturales, con el 34,04% del valor de la contratación y el 36,78% del número de registros, y personas jurídicas, consorcios y uniones temporales, con el 65,96% del valor de la contratación y el 63,22% de los registros.

Régimen especial

El régimen especial está presente también en la contratación de obras de valor menor a \$10.000 millones; sin embargo, no es claro por qué utilizan este régimen de contratación cuando realmente en la mayoría de los casos se trata de una contratación directa, pues no hay excepción al régimen general asociada al tipo de entidad estatal contratante, el origen de los recursos o la entidad contratista.

La entidad estatal contratante en la totalidad de los registros de vías por valor menor a \$10 mil millones es un municipio. El 65,39% de los registros corresponde a contratos celebrados con juntas de acción comunal, el 24,14% con personas jurídicas, consorcios y uniones temporales, y el 10,45% con personas naturales. La mayoría de los contratos son para el mantenimiento y mejoramiento de vías, y algunos para la construcción de alcantarillas.

Es significativa la participación de las juntas de acción comunal y de personas naturales, lo cual conduce a cuestionar las estrategias diseñadas para fortalecer la capacidad de los municipios para contratar la construcción, adecuación y mantenimiento de sus vías a través de formatos dirigidos a empresas, y a pensar en la necesidad de trabajar con juntas de acción comunal y organizaciones locales en el diseño de mecanismos participativos, transparentes, eficientes y eficaces para mejorar el estado de las vías.

Mínima cuantía

La selección de mínima cuantía es un procedimiento competitivo, simple y abreviado para contratar valores bajos fijados de acuerdo con el presupuesto de cada entidad estatal. En la mínima cuantía la presencia de personas naturales entre los contratistas es significativa, pues muchos municipios compran los insumos para la obra y contratan los servicios. Como se afirmó, es usual que los municipios compren horas de equipos, materiales y combustible, servicios para la coordinación y ejecución de las obras.

El concurso de méritos abierto no es procedente para contratar vías, por lo cual se supone un error de registro en tales procesos de compra.

La contratación revisada en esta sección no genera preocupaciones de riesgo de corrupción relativas a la selección de proveedores o contratistas que puedan ser identificados en los registros del Secop. Sí las hay, en cambio, respecto de la frecuencia de un mismo contratista en algunos departamentos y municipios,

sin embargo, es necesario tener en cuenta la madurez del mercado para esta cuantía de contratación.

La participación de personas naturales y de asociaciones comunales en este tipo de compra pública es significativa en número y valor, y es importante en la generación de ingresos en los municipios y participación comunitaria. Por lo anterior, es indispensable revisar la pertinencia del uso de mecanismos de contratación que privilegian la mediana y pequeña empresa en zonas en las cuales no hay mercado suficiente para su creación y sostenimiento, y, en consecuencia, el trabajo de las personas y las asociaciones puede verse desplazado por la participación de medianas empresas ajenas al municipio.

De otra parte, es necesario entender que los mecanismos para hacer más eficiente, transparente y competitiva la obra de mediano y gran valor no deben ser utilizados en obras de menor valor sin entender el papel de las organizaciones comunitarias, los profesionales independientes y las condiciones particulares de los municipios.

Grandes vías por valor mayor a \$50 mil millones

La segunda muestra se creó para recoger los registros de los procesos de contratación de vías por valor mayor a \$50.000 millones, equivalente a USD 18.080.567. La Tabla 56 muestra las modalidades para seleccionar a los contratistas en estos procesos, el valor y el número de procesos registrados en Secop. Las asociaciones público-privadas (APP) son las más importantes en valor y número de procesos.

Tabla 56: Modalidades de selección para contratos de obras públicas por valor mayor a \$50.000 millones, 2014-2019

Contratista	Valor	Registros
Asociación público-privada	\$ 49.522.782.732.005	25
Licitación	\$ 9.627.623.828.327	83
Selección abreviada	\$ 343.231.971.299	1
Contratación directa	\$ 78.410.429.831	1
Régimen especial	\$ 683.755.726.211	6
Total en COP	\$ 60.255.804.687.673	116
Total en USD	21.789.182.284	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Asociaciones público-privadas

En el Secop, en la ventana de tiempo del presente estudio, se registraron 25 procesos de contratación de APP que ascienden a \$49.522.782.732.005, equivalentes a USD 17.907.999.831. Todos los procesos corresponden a vías terrestres del modo carretero. De estas 25 APP, 3 son de iniciativa privada y 22 de iniciativa pública. Los contratos de APP han sufrido numerosas modificaciones en el plazo y en algunas de sus obligaciones.

Todos los contratistas son consorcios o sociedades de propósito especial constituidas por proponentes plurales.

Licitación

En la Tabla 57 se señalan las entidades estatales con registros de procesos de contratación de vías por más de \$50.000 millones en la modalidad de selección de la licitación.

Tabla 57: Modalidades de selección para contratos de obras públicas por valor mayor a \$50.000 millones, 2014-2019

Modalidad de selección	Valor	Registros
Aeronáutica Civil	\$ 55.607.379.852	1
ANI	\$ 153.406.596.738	1
Agencia para la Infraestructura del Meta	\$ 671.637.990.091	9
Medellín	\$ 227.809.659.903	1
Antioquia	\$ 1.107.590.506.992	2
Barranquilla	\$ 453.904.223.265	5
Soledad	\$ 99.912.612.966	1
IDU	\$ 272.988.113.304	5
Boyacá	\$ 624.201.02.925	6
Caquetá	\$ 77.500.184.617	1
Casanare	\$ 276.654.983.906	3
Cesar	\$ 222.151.275.981	3
Ciénaga de Oro	\$ 102.548.945.171	1
Córdoba	\$ 66.305.664.186	1
INVIAS	\$ 3.648.807.281.738	26
Magdalena	\$ 62.402.655.925	1
Nariño	\$ 69.157.325.526	1
Norte de Santander	\$ 54.122.996.988	1
Quindío	\$ 80.455.727.813	1
Bucaramanga	\$ 89.488.999.929	1
Santander	\$ 572.085.524.519	4
Sucre	\$ 269.524.609.868	2
Tolima	\$ 69.332.000.000	1
Cali	\$ 50.028.427.857	1
Valle	\$ 64.472.544.960	1
Metrocali	\$ 185.526.573.307	3
Total en COP	\$ 9.003.422.805.402	83
Total en USD	3.255.739.786	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Las modificaciones son frecuentes en estos contratos. Es significativo que de los 83 contratistas derivados de procesos de selección por licitación pública solamente 17 sean singulares y 69 sean plurales (consorcios y uniones temporales).

Los miembros de los contratistas de obra y de los concesionarios en virtud de las APP se repiten frecuentemente en estos procesos de selección.

Selección abreviada

En el Secop, en la ventana de tiempo del presente estudio, hay un solo proceso de contratación en el cual la modalidad de selección del contratista fue la selección abreviada de menor cuantía. La entidad estatal contratante es el INVIAS y el objeto del contrato es la terminación del túnel de la línea y la segunda calzada Calarcá-Cajamarca.

La licitación pública abierta por INVIAS para seleccionar el contratista que debía terminar el túnel de la línea fue declarada desierta, por lo cual, y en aplicación de la normativa, el INVIAS debió seleccionar al contratista de forma inmediata a través de la selección abreviada.

El contratista es un concesionario conformado por compañías presentes en los contratos de APP y en los resultantes de las licitaciones públicas revisados. El

contrato ha sido modificado 6 veces desde la fecha de su firma, en julio de 2017.

Contratación directa

En el Secop I hay un solo registro de contratos de obra pública por valor mayor a \$50.000 millones, pero realmente es un convenio interadministrativo entre INVIAS y el Departamento de Caldas para transferir recursos de la enajenación de Isagen destinados al mejoramiento, mantenimiento y conservación de vías, tareas que serán contratadas por Inficaldas.

Régimen especial

En la Tabla 58 se consignan los registros de contratos de obra por valor mayor a \$50.000 millones y sometidos a un régimen especial.

Tabla 58: Modalidades de selección para contratos de obras públicas por valor mayor a \$50.000 millones, 2014-2019

Entidad	Valor	Registros
Fondo Adaptación	\$ 292.087.624.065	2
ECOPETROL	\$ 336.781.347.852	3
Fiduagraria	\$ 54.886.754.294	1
Total en COP	\$ 683.755.726.211	6
Total en USD	247.253.824	

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Los tres contratos de Ecopetrol son para la vía Yuma en Barrancabermeja, uno de los cuales ha sido objeto de adición en su valor. Los miembros del consorcio contratista del contrato de mayor valor, y que fue modificado, son agentes presentes en los registros revisados en esta sección.

La contratación para la construcción de vías por valor superior a los \$50.000 millones tiene una alta concentración de contratistas. Los contratos tienen adiciones frecuentes a su valor y modificaciones a sus

cláusulas. Es recomendable revisar qué da origen a estas adiciones y modificaciones, y las dificultades para gestionar los contratos asociadas a permisos y autorizaciones, consultas con las comunidades y la gestión de los riesgos. A pesar de los esfuerzos y anuncios, la conflictividad de estos contratos es elevada, el riesgo moral asociado a las modificaciones es evidente, y las dificultades asociadas al manejo ambiental y de comunidades ha tenido impacto en los cronogramas.

Programa de Alimentación Escolar

El Plan de Desarrollo 2010-2014 modificó la institucionalidad del Programa de Alimentación Escolar al trasladar del ICBF al Ministerio de Educación (párrafo 4 del artículo 136 de la Ley 1.450 de 2011) la responsabilidad de revisar, actualizar y definir los lineamientos técnico-administrativos, los estándares y las condiciones del programa. Por eso, la ventana de tiempo de la revisión de los procesos de abastecimiento considera el 1 de enero de 2015, fecha en la cual el MEN asumió la responsabilidad del programa.

El traslado del Programa de Alimentación Escolar no tuvo suficiente apoyo en términos de generación de capacidades y competencias en el nivel central y en las entidades territoriales certificadas en educación, quienes también asumieron la responsabilidad de ejecutarlo.

El MEN y las Secretarías de Educación recibieron el presupuesto para poner en marcha el programa de alimentación escolar, pero no tenían personal ni recursos para costear las necesidades administrativas y logísticas aparejadas. Esta dificultad, sumado al oportunismo de algunos agentes del mercado y la influencia indebida de la política electoral en algunos compradores públicos, ha generado escándalos por malos manejos en la planeación, selección y ejecución de los contratos relacionados.

La revisión de la información registrada en el Secop para el Programa de Alimentación muestra (i) una dispersión de modalidades de selección de contratistas; (ii) un alto número de transacciones; (iii) la ausencia de herramientas de estandarización, salvo en el caso de Bogotá; (iv) un valor representativo en los presupuestos del MEN y de las Secretarías de Educación; y (v) la ausencia de modelos de compras coordinadas. Lo anterior contrasta con el hecho de que no es posible identificar una modalidad para prestar el servicio

de alimentación escolar que sea aplicable en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional.

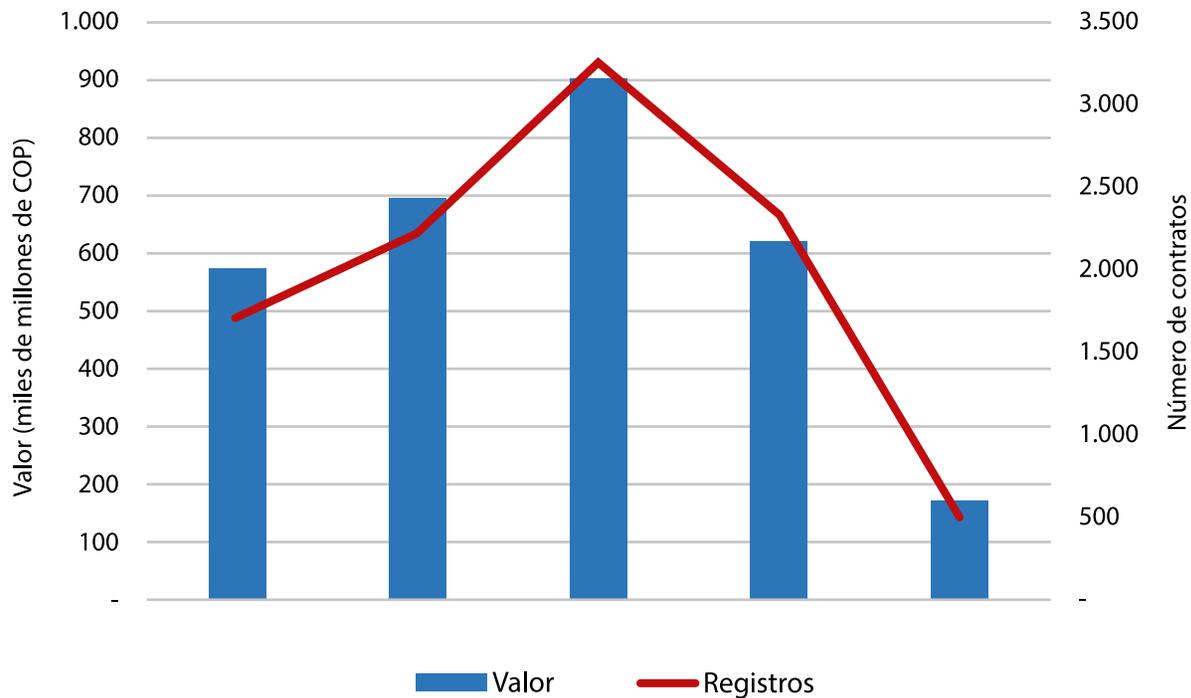
El ICBF y el Ministerio de Educación han establecido lineamientos que, a pesar de ser llamados así, establecen una regulación detallada para implementar el programa. Esta regulación genera restricciones porque no atiende a los distintos contextos económicos, sociales y geográficos.

A pesar del enorme esfuerzo fiscal que supone el Programa de Alimentación Escolar, la multiplicidad de fuentes de financiación genera una disparidad por la falta de coordinación entre la nación, los departamentos y los municipios. En ocasiones, en una misma institución educativa hay varios contratistas u operadores del programa ofreciendo alimentación de distinto tipo y calidad, lo que profundiza las diferencias. Esta situación podría solventarse mediante la creación de la nueva entidad del sector educación encargada de coordinar el programa prevista en el Plan de Desarrollo 2018-2022.

De otra parte, la diferencia en los precios entre regiones y entre los recursos de que las entidades estatales disponen para el Programa de Alimentación Escolar profundiza las diferencias entre las regiones del país. El Banco Mundial, en el marco de un contrato con el Ministerio de Educación, hizo un estudio de costos para la modalidad preparada en sitio con el propósito estimar rangos de precios de referencia para los alimentos, el transporte y los costos asociados a la preparación, de modo de obtener un sistema para calcular el costo de la ración en las diferentes jurisdicciones.

En el Gráfico 25 se muestra la información registrada en el Secop entre el 1 de enero de 2015 y el 30 de septiembre de 2019⁴² para la compra del Programa de Alimentación Escolar.

42. La base de datos del Secop I y II fue conformada aplicando el filtro de la ventana de tiempo y la palabra "alimentación escolar" en el detalle del objeto, y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano con las órdenes de compra de los instrumentos de agregación de demanda para la Secretaría de Educación del Distrito.

Gráfico 25: Valor y número de contratos para la alimentación escolar, 2015-2019

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

Algunas de las formas de prestar el servicio de alimentación escolar y de contratarlo están asociadas a la infraestructura existente en las instituciones educativas, que no es homogénea en las distintas municipalidades; a las condiciones del mercado en cada jurisdicción, y a la accesibilidad a cada institución educativa.

Se identificaron los siguientes modelos de prestación del servicio: (a) contratación con operadores que compran los alimentos que ofrece el mercado, los ensamblan y los distribuyen en las instituciones educativas; (b) contratación con empresas que entregan las raciones alimentarias calientes, servidas en las instituciones educativas —en ocasiones la empresa cocina en la institución educativa y en otras prepa-

ra las raciones por fuera y las transporta para entregarla calientes—; (c) compra directa de alimentos y contratación de personal que los prepara y los sirve en las instituciones educativas; (d) contratación con asociaciones de padres de familia, juntas de acción comunal y otras organizaciones comunitarias para la adquisición de alimentos y preparación.

Las modalidades de selección de proveedores o contratistas utilizadas en los procesos de abastecimiento no guardan una relación con el modelo de prestación del servicio.

En la Tabla 59 se muestran los valores contratados año a año de acuerdo con la modalidad de selección utilizada.

Tabla 59:

Valor de los contratos por modalidad de selección utilizada para el Programa de Alimentación Escolar, 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Concurso de méritos	158.753.129	-	826.593.296	19.698.570.425	23.027.047.571	43.710.964.421
Contratación directa	14.706.422.585	71.800.087.991	64.449.765.911	22.213.940.245	12.768.473.963	185.938.690.695
Mínima cuantía	845.929.457	858.724.615	698.554.469	1.742.911.220	773.882.070	4.920.001.831
Contratos pluripartes	-	-	-	45.324.060	1.145.138.793	1.190.462.853
Licitación	95.369.765.661	43.642.639.663	44.080.538.662	43.959.370.488	80.430.000.177	307.482.314.651
Régimen especial	36.026.081.217	32.462.794.051	15.142.304.215	12.595.331.660	6.708.936.824	102.935.447.967
Selección abreviada menor cuantía	3.972.041.078	13.190.882.343	1.307.627.946	21.026.673.381	12.327.426.661	51.824.651.409
Selección abreviada literal h	-	-	1.305.051.104	122.343.750	-	1.427.394.854
Agregación de demanda	387.753.259.999	508.087.804.090	769.733.260.452	492.380.793.100	17.251.408.231	2.175.206.525.872
Subasta	35.916.333.933	30.113.390.936	6.707.789.923	8.000.832.781	6.370.907.502	87.109.255.075

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

La duración promedio de los contratos es muy inferior (3 meses) a la del año escolar, en ocasiones debido a la carencia presupuestal y otras veces por falta de planeación de la entidad contratante. En consecuencia, en algunos periodos del año escolar muchos estudiantes no reciben el complemento alimentario al que tienen derecho.

La Tabla 60 muestra el número de procesos de selección por modalidad de selección utilizadas para la contratación del Programa de Alimentación Escolar por año, de acuerdo con los registros del Secop.

Tabla 60:

Número de procesos de contratación por modalidades de selección utilizada para el Programa de Alimentación Escolar, 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Concurso de méritos abierto	1	-	1	4	4	10
Contratación directa	61	229	271	92	210	863
Contratación mínima cuantía	44	46	38	84	37	249
Contratos/convenios pluripartes	-	-	-	1	2	3
Licitación pública	25	4	15	26	30	100
Régimen especial	29	53	38	56	42	218
Selección abreviada menor cuantía	12	14	12	44	21	103
Selección abreviada literal h	-	-	1	1	-	2
Agregación de demanda	1.521	1.876	2.871	1.999	145	8.412
Subasta	26	14	16	31	11	98

Fuente: Elaboración propia con base en el Secop.

La ejecución del Programa de Alimentación Escolar conlleva desafíos presupuestales asociados a que no coinciden los tiempos presupuestales y los contractuales. Las cifras de la Tabla 100 demuestran esta situación, pues hay más contratos al año que entidades territoriales certificadas. Por una parte, esto deriva en que hay tiempos en el periodo escolar en que las instituciones educativas no pueden ofrecer el servicio y en ineficiencias en el diseño de los procesos de abastecimiento, pues es necesario hacer procesos de selección todos los años, lo cual genera sobrecostos por la imposibilidad de amortizar las inversiones de los proveedores o contratistas durante la vida del contrato.

El Programa de Alimentación Escolar requiere de modelos de abastecimiento flexibles que se adapten a las circunstancias particulares de cada jurisdicción y tipo de población, que tenga en cuenta la oferta de restaurantes y comedores existente en los municipios, las organizaciones de padres de familia y las organizaciones comunitarias, la oferta de alimentos estacionaria local y las condiciones particulares de cada institución educativa. También necesita mejorar

su sistema de información para estimar los costos de las raciones en cada tipo de complemento y en las distintas jurisdicciones.

Es conveniente también vincular el Programa de Alimentación Escolar a los proyectos agrícolas para garantizar la salida de los productos del campo a los comedores escolares e incentivar el consumo de la producción local.

El papel de la nueva entidad estatal coordinadora del Programa de Alimentación Escolar es clave para mejorar el acceso a la información, recoger datos sobre cómo opera el programa en las instituciones educativas, estudiar los mercados de alimentos en las distintas jurisdicciones y la posibilidad de coordinar esfuerzos entre municipios. Trabajar con padres de familia, estudiantes y organizaciones comunitarias, con los gremios y los productores de alimentos, así como con los transportadores y el personal que manipula alimentos, es necesario para entender las restricciones del programa y los campos de mejora, así como para que el programa gane en transparencia y eficiencia, y de esta manera en su integridad.

Bibliografía

- Banco Mundial (2014). Contratación directa en Colombia: Elementos de derecho internacional y consideraciones empíricas sobre su prevalencia. Grupo del Banco Mundial.
- Cámara Colombiana de la Infraestructura (2019). Comisión Asesora de Constructores. Recuperado de www.infraestructura.org.co/2019/docs/ConstruMayo2019.pdf
- Colombia Compra Eficiente (2016). Propuesta de Modificación integral del Estatuto General de Contratación. Gobierno de Colombia.
- ——— (2018). Guía de Compra Pública para la Innovación. Gobierno de Colombia. Recuperado de www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce_guia_cpi.pdf
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). Informe final. Bogotá D.C. Recuperado de www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf
- Gobierno de Colombia (2019). Misión de Sabios. Ministerio de Ciencias. Recuperado de https://minciencias.gov.co/sites/default/files/libro_mision_de_sabios_digital_1_2_0.pdf
- Lozano, Á. (2017). PL: trabajo decente para contratistas. Recuperado de <https://angelicalozano.co/trabajo-decente-contratistas>
- OCDE (2013). Colombia: Implementing Good Governance. París. <https://doi.org/10.1787/9789264202177-en>
- ——— (2016). Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference. París. <https://doi.org/10.1787/9789264252103-en>
- ——— (2017). Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies. París. <https://doi.org/10.1787/9789264265820-en>
- Rivadeneira, J. P. (2018). Los contratistas colombianos viven una esclavitud moderna. Ámbito Jurídico. Recuperado de www.ambitojuridico.com/noticias/congreso/administrativo-y-contratacion/los-contratistas-colombianos-viven-una-esclavitud
- Sanabria, P. (comp.) (2015). Gestión del talento humano en el sector público: Estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano. Bogotá: Uniandes.
- ——— (comp.) (2016). De la recomendación a la acción: cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano. Bogotá: Uniandes.
- Sanabria, P., Telch, F., Rodas, A., Astudillo, M., y Estrada, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documento de Trabajo No. 18 Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

- Sanabria, P., González, M., y Becerra, O. (2019). ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Nota de Política. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y CEDE Universidad de los Andes.
- Sociedad Colombiana de Ingenieros (2014). Consolidado final departamentos del territorio nacional colombiano. Periodo: (enero-diciembre 2014). Recuperado de https://sci.org.co/wp-content/uploads/2018/11/6_estudio_contratacion_sci-1.pdf
- Zuleta, M. M., Saavedra, V., y Medellín, J. C. (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. En: L. Villar y D. Álvarez (eds.). Lucha integral contra la corrupción en Colombia: Reflexiones y propuestas. Bogotá: Fedesarrollo.
- Zuleta, M. M., Ospina, S., Caro, C. A. (2019). Índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano a partir de una metodología desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia: Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur. Banco Interamericano de Desarrollo, Fedesarrollo.



FLACSO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

**CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS COMPARADO Y RESPUESTAS
EN CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA PARA ENFRENTARLOS**

CAPÍTULO 3: LECCIONES DE CASOS EMBLEMÁTICOS DE CORRUPCIÓN



Índice

Nota Regional Casos Emblemáticos de Corrupción en México, Chile y Colombia. <i>Daphne Álvarez Villa</i>	329
El Arte de la Simulación : Casos Emblemáticos de Corrupción en México. <i>Fernanda Avendaño e Ingrid Chávez</i>	346
Casos Emblemáticos de Corrupción en Chile. <i>Tomás Cortés Pacheco</i>	371
Macro-Corrupción y Cooptación Institucional en el Departamento de Córdoba, Colombia. <i>Luis Jorge Garay Salamanca, Eduardo Salcedo-Albarán y Daphne Álvarez Villa</i>	391

NOTA TÉCNICA REGIONAL

Casos Emblemáticos de Corrupción en México, Chile y Colombia



Presentación

Esta nota técnica regional consolida las investigaciones realizadas en los tres países: “El Arte de la Simulación: Casos Emblemáticos de Corrupción en México” de Avendaño y Chávez (IMCO); “Casos Emblemáticos de Corrupción en Chile” de Cortés (Espacio Público); y “Macrocorrupción y Cooptación Institucional en el Departamento de Córdoba, Colombia” de Garay, Salcedo y Álvarez (Fedesarrollo).

La corrupción en América Latina es uno de los desafíos regionales con más denominadores comunes. Por eso, el objetivo de este documento no solo será presentar brevemente los estudios mencionados, sino también analizar lecciones para la región a partir de una mirada amplia y comparada de casos de corrupción en diferentes países.

Entender la complejidad de la corrupción como un problema que se sustenta en estructuras criminales y no en eventos esporádicos, revisar los incentivos que provienen del proceso político e involucran diferentes niveles y ramas del poder público, mejorar las capacidades institucionales, en particular para perseguir, investigar y sancionar la corrupción, y promover una cultura del valor de lo público son todavía tareas pendientes.

En la primera sección se presentan los casos de corrupción que se desarrollan en detalle en los respectivos estudios, para luego finalizar con algunas reflexiones a partir de éstos.

Casos emblemáticos de corrupción en Colombia, México y Chile

La corrupción en su complejidad real: redes de corrupción en el sector salud del departamento de Córdoba, Colombia

El estudio de Garay *et al.* (2021), presentado por Fe-desarrollo e incluido en este estudio, es el primer esfuerzo por reconstruir y analizar una extensa red de corrupción y captura institucional que afectó gravemente al sector salud del departamento colombiano de Córdoba entre 2012 y 2018, pero que igualmente se originó y tuvo efectos en el nivel central de dicho país. La red abarca los casos de corrupción que los medios colombianos denominaron *Cartel del Bastón*¹, *Cartel del VIH*², *Cartel del Síndrome de Down*³ y *Cartel de la Hemofilia*⁴.

Los diferentes carteles desviaron recursos públicos desde la Gobernación de Córdoba hacia sus beneficiarios finales mediante modalidades de fraude recurrentes y visibles, lo que indica el significativo alcance de la captura institucional en los diferentes niveles de la administración pública. Entre las modalidades o irregularidades se encuentran el uso de pacientes fallecidos, inexistentes o no elegibles; la falsificación de firmas de pacientes por una misma persona; sobornos a pacientes mediante mercados o dinero a cambio de tratamientos médicos no realizados; sobornos a empleados de entidades prestadoras de salud para el reclutamiento de pacientes falsos; auditorías de contratos simultáneas en municipios distantes; la no implementación de los procesos de control para reconocer servicios no POS (no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud); tratamientos simultáneos en municipios distintos por parte de un mismo profesio-

nal de salud; Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) ficticias, etc. (Garay *et al.*, 2021).

El Gráfico 1 refleja la operación conjunta de los carteles mencionados. El estudio reconstruyó las subestructuras de corrupción del *Cartel del Bastón*, del *Cartel del VIH*, del *Cartel del Síndrome de Down* y del *Cartel de la Hemofilia*, y las consolidó en una sola base de datos para entender su articulación y tener una visión completa de la estructura criminal, más allá de cada cartel por separado. El estudio revela una extensa red de macrocorrupción y cooptación institucional conformada por 274 nodos/agentes. De ellos, el 84,3 % es de carácter privado —principalmente IPS, Entidades Promotoras de Salud (EPS), empresas privadas y representantes legales de empresas— y el 15,7 % es de carácter público, principalmente servidores públicos.

Como se verá más adelante, la red de corrupción modelada por el estudio no debe entenderse como independiente de otros eventos de corrupción en Colombia. Más bien, como si se tratara de una enfermedad, al hacer *zoom* en el microscopio se aprecia en detalle el funcionamiento de la corrupción sin perder de vista la enfermedad en el organismo en conjunto. El Gráfico 1 es la estructura de corrupción que se observa al hacer *zoom* en el sector salud del departamento colombiano de Córdoba.

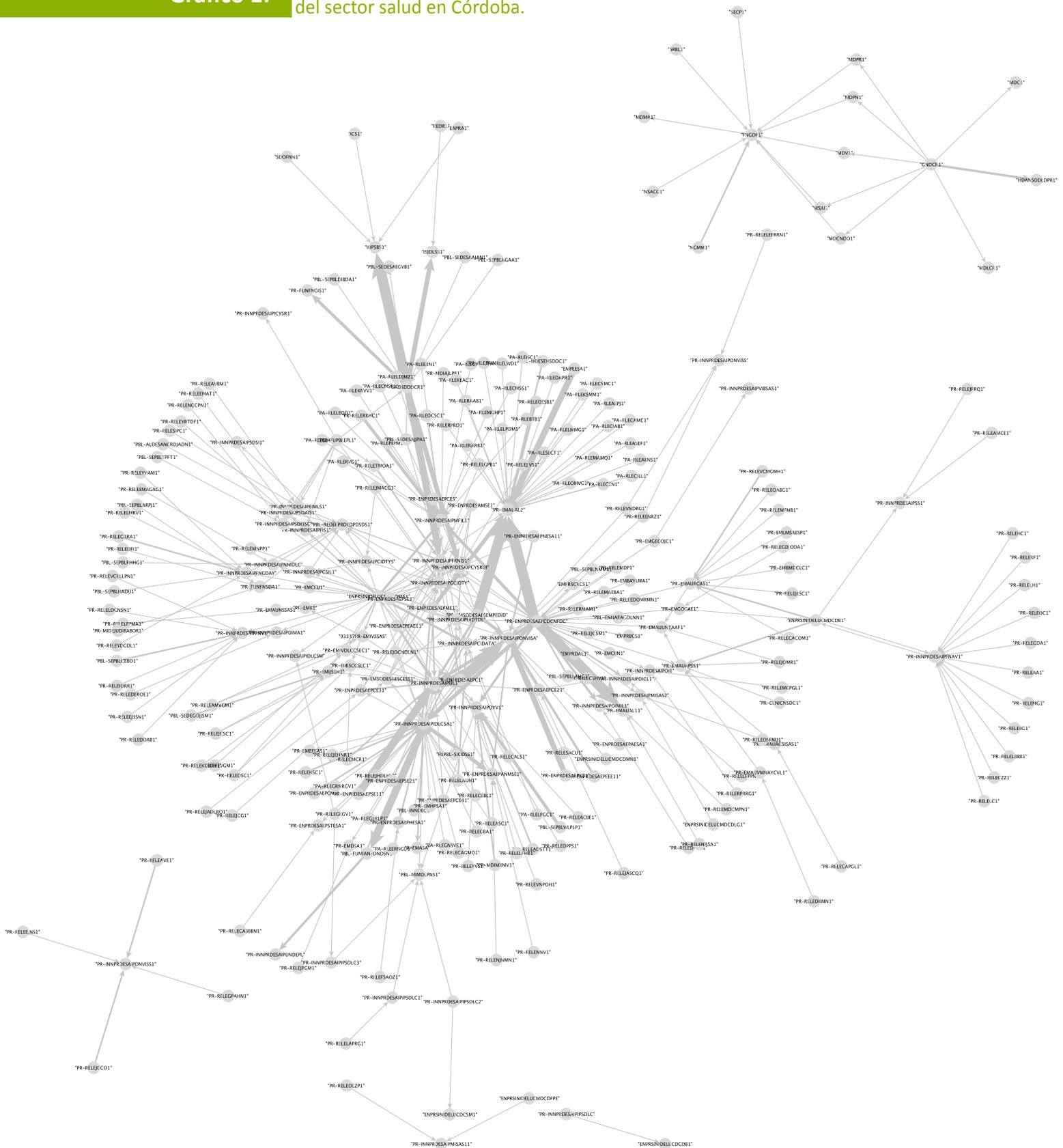
1.- Alrededor de \$4.000 millones (USD\$ 1,3 millones aprox.) del presupuesto destinado a programas de inversión social en adultos mayores y personas con discapacidad física habrían sido ilegalmente apropiados. Los recursos de la Gobernación de Córdoba fueron principalmente canalizados a la Fundación Gotitas de Prosperidad a través de cinco municipios (Garay *et al.*, 2021).

2.- Según investigaciones de la Procuraduría General, el desfalco ascendería a \$200.000 millones (alrededor de USD\$ 66,7 millones), correspondientes a más de 800 casos de pacientes fraudulentos diagnosticados con VIH/SIDA. Aunque las irregularidades se advirtieron en 2004, solo se comenzaron a investigar en 2017 debido a la captura institucional de la Secretaría de Salud de Córdoba por grupos paramilitares desde el periodo 2003-2006 (Garay *et al.*, 2021).

3.- Se habrían defraudado al menos \$10.000 millones (alrededor de USD\$ 3,3 millones) del presupuesto público mediante terapias de neurodesarrollo a pacientes simulados. Se utilizó principalmente el mecanismo judicial de la tutela —mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales a través de un recurso que puede ser interpuesto por cualquier ciudadano— para exigir terapias no cubiertas por el Plan Obligatorio de Salud (POS) y así ordenar a la Secretaría de Salud de Córdoba autorizar tratamientos médicos. La Secretaría actuó entonces como puente principal dentro de la estructura, mientras que la Institución Prestadora de Salud (IPS) Funtierra Rehabilitación sirvió como hub de los pagos a otras entidades privadas (Garay *et al.*, 2021).

4.- Se habrían malversado alrededor de \$40.000 millones (alrededor de USD\$ 13,3 millones) del presupuesto departamental. La Secretaría de Salud formalizó los contratos que respaldaron el esquema de corrupción, y realizó los respectivos pagos a las Instituciones Prestadoras de Salud Unidos por su Bienestar (que luego cambió su razón social a IPS Comunidad Sana) y San José de la Sabana, por concepto de medicamentos para el tratamiento de la hemofilia no cubiertos en el POS (Garay *et al.*, 2021).

Gráfico 1: Estructura de macrocorrupción y cooptación institucional del sector salud en Córdoba.



Fuente: Garay et al. (2021).

Nota: El grosor de las líneas representa la intensidad de la interacción entre nodos/agentes, medida como la cantidad de veces que se repite una categoría específica de interacción.

El esquema de corrupción se consolidó como una red político-familiar. Específicamente, hubo vínculos familiares entre representantes legales de empresas involucradas y funcionarios públicos de alto nivel, o abogados y asesores jurídicos de dichos funcionarios. Igualmente, algunos representantes legales de empresas fueron a su vez asesores de la Secretaría de Salud de la Gobernación de Córdoba (Garay *et al.*, 2021).

Los actores políticos que lideraron de forma notoria el esquema de corrupción fueron los exgobernadores de Córdoba Alejandro Lyons (Partido de la U, 2012-2015) y Edwin Besaile (Partido de la U, 2016-destituido en 2018), así como el hermano de este último, el senador Abraham Musa Besaile (Partido de la U⁵)⁶. Según puede inferirse a partir de investigaciones de la Fiscalía, la coordinación de estos actores fue fundamental para dar continuidad a los esquemas de corrupción entre las dos administraciones, donde los tres políticos mencionados “concertaron cuotas burocráticas, así como comisiones ilegales, en contrapartida por el apoyo económico a la campaña de Edwin Besaile” (Garay *et al.*, 2021, p. 44).

La red de corrupción en el sector salud del departamento de Córdoba ejemplifica no solo la corrupción subnacional como consecuencia de acuerdos entre actores locales y del orden nacional —por ejemplo, congresistas—, sino también como producto de la corrupción en las diferentes ramas del poder público. El caso más notorio de corrupción nacional colombiano que se articula a la red modelada en Garay *et al.* (2021) se ha conocido en los medios como *Cartel de la Toga*, y es uno de los mayores escándalos al interior de la Rama Judicial colombiana. Bajo este esquema se vendieron fallos judiciales y se manipularon procesos para favorecer, entre otros, a los políticos investigados por corrupción en el departamento de Córdoba. Para el desarrollo del estudio no fue posible acceder a documentos *públicos* oficiales sobre las investigaciones judiciales del *Cartel de la Toga*, razón por la que dicha subestructura de corrupción no fue modelada dentro de la estructura en el Gráfico 1⁷.

El *Cartel de la Toga* ha sido de gran impacto en la institucionalidad de la justicia colombiana debido al alto perfil de las personas involucradas: desde el ex fiscal anticorrupción Gustavo Moreno, pasando por distintos exmagistrados —como Leonidas Bustos y Gustavo Malo— hasta el expresidente de la Corte Suprema de Justicia, Francisco Ricaurte.

En 2017, en colaboración con la DEA y la Fiscalía General en Colombia, el exgobernador Alejandro Lyons entregó \$10.000 dólares marcados por la DEA a Leonardo Pinilla, quien era colaborador cercano del ex fiscal anticorrupción Gustavo Moreno, y que, junto con los ya mencionados, ha sido identificado como uno de los dirigentes de la organización criminal dentro de la justicia. Leonardo Pinilla le entregó el dinero a Gustavo Moreno como adelanto del soborno acordado con Lyons, y de esta manera se logró su captura, así como sus posteriores declaraciones, que dieron lugar al conocimiento del *Cartel de la Toga*.

Esta red de corrupción en la rama de la justicia “... es sin duda un componente determinante en los procesos de macro-corrupción y cooptación institucional reproducidos en Colombia en las últimas décadas” (Garay *et al.*, 2021, p. 63). No obstante, persiste en Colombia una visión fragmentada de la corrupción, que ha conducido al error de entenderla como un fenómeno predominante de las regiones en ese país, cuando en realidad su origen es mucho más complejo. Debe decirse, sin embargo, que los factores que la originan han sabido sacar provecho de la ausencia e incapacidad estructural del Estado en gran parte del territorio.

Características de la macroestructura de corrupción

El Gráfico 2 corresponde a la aplicación de protocolos y métodos definidos como análisis de redes criminales (ARC) (Garay-Salamanca y Salcedo-Albarán, 2012), basados en el análisis de redes sociales (ARS). El ARC se aplicó a documentos públicos relacionados con procesos penales adelantados por la Fiscalía, a

5. Este no fue el único partido político implicado en la red de corrupción del departamento de Córdoba.

6. Como ejemplo de este liderazgo pueden considerarse las declaraciones de Guillermo José Pérez, uno de los mayores contratistas durante la administración de Lyons y quien habría pagado un soborno a dicho funcionario, que benefició también al senador Musa Besaile y la campaña de su hermano Edwin: “El exgobernador era el eje central del Cartel de la Hemofilia (...) obtenía una comisión del 30% del monto de cada acuerdo entre las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y la Secretaría de Salud del departamento, mientras que el Secretario de Salud (...) se beneficiaba de una retribución del 3%”. El contratista incriminó a otros políticos por su participación en el Cartel de la Hemofilia, como el senador Daniel Cabrales (Partido Centro Democrático), hermano del contratista Cristóbal Cabrales (Noticias Caracol, 10 de septiembre de 2018) (Garay *et al.*, 2021, p. 43).

7. El estudio recoge, sin embargo, la descripción que se hizo del Cartel de la Toga en fuentes periodísticas.

procesos administrativos adelantados por la Procuraduría y a procesos fiscales adelantados por la Contraloría. Con base en dicha información oficial, los nodos representan los agentes que cumplieron alguna función en la red de corrupción, y las líneas que los unen representan sus interacciones, lo que da como resultado la estructura.

Esta visión estructural es compleja —lo que permite aproximarse un poco más a la complejidad de la realidad—, pero permite deducir características importantes de la red, por ejemplo: i) quiénes son los actores centrales en términos de la proporción de interacciones directas que cada uno establece con respecto al total de interacciones directas en la red (indicador de *centralidad directa*); ii) qué actores tienen más capacidad de intermediación en los flujos de la red, o actúan como puentes entre unos agentes y otros, en términos de la proporción de rutas geodésicas en las que interviene cada uno respecto al total de rutas en la red (indicador de *betweenness*⁸); y iii) qué tipo de interacciones definen la red.

Los 274 nodos/agentes de la estructura —84,3 % de carácter privado y 15,7 % de carácter público— establecieron 597 interacciones, más de la mitad de las cuales corresponde a transacciones económicas, en particular la celebración de contratos; el 40 % de las interacciones dan articulación a la red a través de la pertenencia a empresas, su representación legal e inscripción; y solo el 4% son interacciones logísticas tales como reuniones estratégicas, ofertas de sobor-

nos e invitaciones privadas a ofertar en licitaciones públicas.

El estudio señala que este último tipo de interacciones son las menos sujetas a registro. Siendo así, dado que la modelación de la red se basa en documentos oficiales, “es posible que las numerosas interacciones económicas y de articulación de la red reflejen interacciones logísticas no observadas por los órganos de control” (Garay *et al.*, 2021, p. 64). Esto implica que, cuando se modela la información oficial disponible, se podría subestimar el rol de ciertos agentes como los gobernadores del departamento de Córdoba y sus Secretarías de Salud, cuyo capital político y social fue indispensable para establecer la estructura criminal (Garay *et al.*, 2021).

Teniendo esto en mente, la estructura modelada que emerge es relativamente horizontal y resiliente. Los 8 nodos/agentes con mayor indicador de centralidad concentraron solo el 25,6 % de las interacciones directas⁹. De ellos, los cuatro agentes con mayor centralidad son también aquellos con mayor capacidad de intervención en los flujos de la red; no obstante, ninguno de ellos participó en más del 25,5 % de los flujos o rutas geodésicas¹⁰. Como lo interpreta el estudio, “esto indica una red de agentes con interacciones bien distribuidas, lo cual obedece seguramente a procesos previos de captura institucional ya establecidos en el departamento de Córdoba, como los liderados por grupos armados ilegales” (Garay *et al.*, 2021, p. 64).

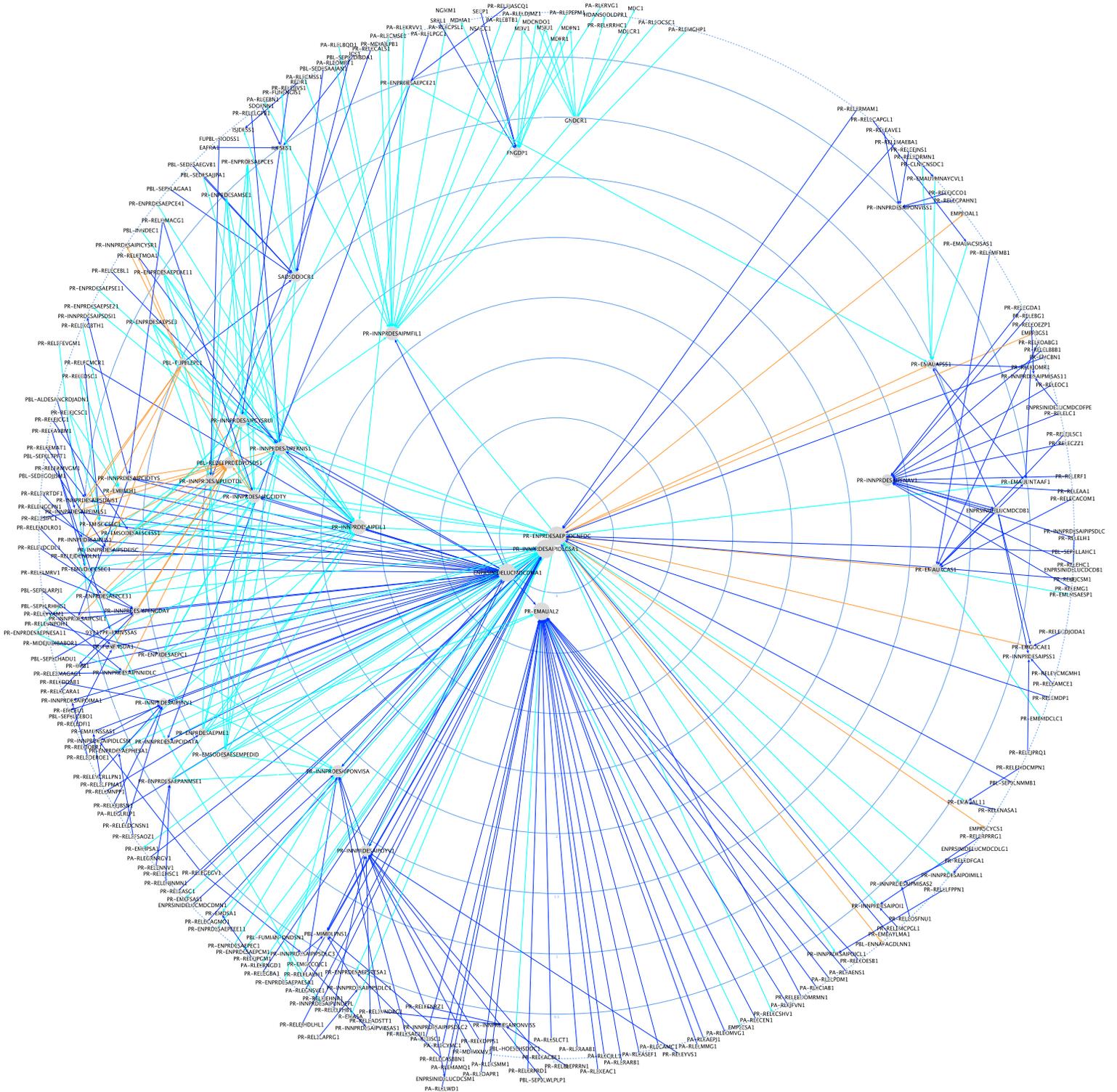
8. Ruta geodésica: camino entre dos puntos o distancia conceptual entre dos nodos/agentes, los cuales no necesariamente tienen un vínculo directo.

9. Agentes con mayor indicador de centralidad directa: (i) Caja de Compensación Familiar de Córdoba, Comfacor (4,5% de las interacciones directas); (ii) IPS de la Costa S. A. S., con 4,3%; (iii) Cámara de Comercio de Montería, con 4%; (iv) Auditora Acad Ltda., con 3,8%; (v) Evaluamos IPS Limitada, con 2,8%; (vi) Medifuturo Fun. Ltda., con 2,3%; (vii) Funtierra Rehabilitación S. A. S., con 2%, y (viii) Girasoles Centro Integral de Terapias y Servicios de Salud, con el 1,9% (Garay *et al.*, 2021).

10. Agentes con mayor indicador de betweenness: (i) Caja de Compensación Familiar de Córdoba, Comfacor, (intervino en el 25,5% de las rutas); (ii) Auditora Acad Ltda., en 20,7%; (iii) IPS de la Costa S. A. S., en 14,6%; (iv) Cámara de Comercio de Montería, en 14%; (v) IPS Oportunidad y Vida, en 13,2%; (vi) EPS Manexxa, en 3,4%, y (vii) EPS Empresa Mutual para el Desarrollo Integral de la Salud, Emdisalud, en el 3% (Garay *et al.*, 2021).

Gráfico 2:

Estructura de macrocorrupción y cooptación institucional del sector salud en Córdoba. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes



Fuente: Garay et al. (2021).

Nota: Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico.

Como se mencionó, la estructura modelada se basó en mayor medida en interacciones de tipo económico (azul claro en el Gráfico 2), dentro de las cuales las transacciones más relevantes corresponden al establecimiento de contratos con las empresas prescriptoras de salud y entre ellas mismas. La EPS Caja de Compensación Familiar de Córdoba (Comfactor) fue el mayor generador de contratos y la IPS de la Costa, una de las principales IPS no solo en el departamento de Córdoba¹¹, tuvo igualmente gran capacidad de contratación y arbitraje de recursos hacia otros organismos prestadores de salud. De ahí que estas dos entidades fueran el núcleo de la macroestructura (Garay *et al.*, 2021).

Finalmente, la Secretaría de Salud y los gobernadores del departamento de Córdoba desempeñaron un papel insustituible en la red criminal analizada en el estudio (aunque la dimensión de su rol no se alcance a observar completamente a partir de los documentos oficiales). Dichos actores fueron quienes promovieron el esquema de corrupción mediante acuerdos con EPS e IPS, así como a través de “conexiones funcionales y de índole política y familiar con gerentes y altos funcionarios de un buen número de dichos entes e incluso de empresas de auditoría externa” (Garay *et al.*, 2021, p. 58).

Empresas fantasma como paradigma de la corrupción en México

Desde los gobiernos de los estados hasta el gobierno federal mexicano se han visto involucrados en escandalosos casos de corrupción mediante el uso de empresas ficticias. El estudio de Avendaño y Chávez (2021) —presentado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) e incluido en este documento— analiza tres estructuras de corrupción de los últimos años (*Estafa Maestra*, *Operación Safiro* y *Javier Duarte*), las cuales ejemplifican la prevalencia de las empresas fantasma como mecanismo para robar recursos públicos. De otro lado, estas estructuras señalan que se usan distintas modalidades para ocultar el flujo de dichos recursos hacia las empresas ficticias, así como a sus beneficiarios finales.

En la estructura denominada *Estafa Maestra*, el gobierno federal utilizó 128 empresas fantasma para desviar más de 7 mil millones de pesos (alrededor¹² de USD\$ 390 millones) en un periodo estimado de más de cinco años a partir de 2011. Esto se hizo mediante el uso de excepciones en la contratación pública al firmar convenios con universidades, las que deberían por ley ejecutar al menos el 51 % del valor de los contratos. En su lugar, las universidades fueron el camino o intermediario por el cual, a cambio de un porcentaje de los recursos, fue posible la contratación directa de empresas, entre ellas las mencionadas empresas ficticias.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma (LOPSRM) constituyen en México el marco legal relevante. La LAASSP establece la posibilidad de realizar convenios con universidades públicas observando el cumplimiento del requisito mencionado¹³.

Once dependencias de gobierno firmaron más de 70 convenios con ocho universidades públicas, las que subcontrataron a 186 empresas y cobraron por esta intermediación una comisión de entre el 10 % y el 15 % del total del convenio (Avendaño y Chávez, 2021). Al año 2020, 128 de las 186 empresas seleccionadas además presentaban irregularidades, como la no acreditación legal o de cumplimiento de los servicios objeto del contrato.

A continuación se detallan los actores públicos involucrados en el esquema de corrupción.

Dependencias del gobierno: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Banco Nacional de Obras (Banosbras), Petróleos Mexicanos (Pemex), Secretaría de Educación Pública (SEP), Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Registro Agrario Nacional (RAN), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y Secretaría de Economía

11. En la estructura modelada se registra también la operación de la IPS de la Costa S. A. en las siguientes sedes como nodos/agentes independientes: Sede Barranquilla, Sede Bolívar, Sede Magdalena y Sede Sucre.

12. Tasa indicativa de 18 pesos por dólar.

13. Artículo 4 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

(SE) (Avendaño y Chávez, 2021).

Universidades: Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y uno de los fondos que administra, el Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica (FONDICT-UAEM); Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Universidad Autónoma del Carmen (Campeche), Universidad Popular de la Chontalpa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Universidad Politécnica del Golfo de México, Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco (ITSC) y Universidad Tecnológica de Tabasco (Avendaño y Chávez, 2021).

El análisis de seis convenios firmados por el ITSC y Pemex Exploración y Producción (PEP) permite dimensionar el alcance de este esquema de corrupción. El ITSC tuvo un porcentaje de subcontratación del 93 %, y una misma persona física cobró los cheques recibidos por la facturación de cuatro de las seis empresas subcontratadas. Estas son: Energy Oil and Gas Services, S. A. de C. V., Integrated Reservoir Management Services de México, S. A. de C. V., Drilling and Completion Services de México, S. A. de C. V., y E & P Solutions, S. de R. L. (Avendaño y Chávez, 2021).

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó y advirtió en 2013 del uso ilegal que se estaba haciendo de los convenios con universidades, no obstante, la advertencia no surtió efecto. El gobierno federal no reaccionó (Avendaño y Chávez, 2021) y la ASF no contaba con atribuciones de sanción, que era competencia de la entonces Procuraduría General.

Una estructura de corrupción similar, la *Operación Safiro*, involucró directamente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México. Seis gobiernos locales en cabeza de ese partido y diputados del PRI en un séptimo estado desviaron recursos a 12 empresas fantasma para financiar campañas políticas durante 2014-2015. Esta operación implicó presuntamente la coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el dirigente nacional del PRI y los respectivos gobiernos locales. Se trató específicamente de los entonces gobernadores de los estados de Chihuahua, Durango, Sonora, Colima, estado de

México, así como de la alcaldía de Milpa Alta y del congreso de Morelos.

A través de dictámenes de excepción a la licitación pública, se simulaban compras de obras y servicios que nunca se realizaron, donde la mayoría de las empresas creadas fueron compartidas por varios gobiernos estatales. Los recursos transferidos se dividieron en montos pequeños o se entregaron en efectivo para dificultar su rastreo. Sin embargo, las empresas fueron abiertamente ficticias, toda vez que sus representantes eran personas inexistentes o con domicilio en colonias populares del estado de México y sin ningún registro del inmueble (Avendaño y Chávez, 2021).

De acuerdo con lo reportado por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), el mayor desvío de dinero (alrededor de 246 millones de pesos, o USD\$ 13,7 millones) tuvo lugar bajo la gestión del gobernador de Chihuahua, César Duarte, seguido por los gobiernos de Durango (Jorge Herrera Caldera, 230 millones de pesos), Sonora (Guillermo Padrés, 140 millones de pesos), Congreso del estado de Morelos (16,4 millones de pesos), los gobiernos de Colima (José Ignacio Peralta Sánchez, 15,14 millones de pesos), Milpa Alta en la Ciudad de México (Jorge Alvarado Galicia, 3, 16 millones de pesos) y el estado de México (Eruviel Ávila Villegas, 488.900 pesos) (Avendaño y Chávez, 2021).

Dentro de esta estructura de corrupción deben mencionarse la SHCP y el dirigente nacional del PRI, Manlio Fabio Beltrones.

Un factor importante para entender el rol de la Secretaría es el Ramo 23 o de Provisiones salariales y económicas, debido a la opacidad en la asignación de sus recursos y a que frecuentemente supera el gasto aprobado por el Presupuesto de Egresos de la Federación: “Entre 2013 y 2017, el gasto excedente acumulado mediante el Ramo 23 fue de 495 mil millones de pesos. De ese monto, más del 80 % corresponde a transferencias directas a gobiernos locales mediante el Fondo para el Fortalecimiento Financiero (Fortafin)” (Avendaño y Chávez, 2021, p. 16, citando a Ugalde y Casar, 2018). Cabe decir que las participaciones

14. Actualmente, gracias a la reforma constitucional para el combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015, la ASF cuenta con facultades no solo para investigar actos de corrupción, sino también para promover las responsabilidades procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (Avendaño y Chávez, 2020).

15. La gran mayoría de transferencias se realizaron a través de un fondo creado y operado por el mismo Congreso. Entre las seis empresas ficticias receptoras, tres de ellas, SINNAX, SAMEX y Futura, sirvieron igualmente a César Duarte (Chihuahua) para el desvío de recursos (Avendaño y Chávez, 2020).

del Fortafin son manejadas discrecionalmente por la SHCP (Avendaño y Chávez, 2021).

La SHCP incrementó entonces las asignaciones presupuestales a tres de las entidades involucradas en el desvío de recursos públicos a empresas fantasma. Durante 2016 las participaciones del Fortafin aumentaron más de 500 % para Chihuahua, 22 % para Colima y 12,7 % para Durango (Olmos, Durán y Alvarado, 2018, citado por Avendaño y Chávez, 2021). Específicamente para el caso de Chihuahua, la entidad con mayor defraudación de recursos, *The New York Times* y *Proceso* denunciaron en 2017 un presunto acuerdo entre el dirigente nacional del PRI, Manlio Fabio Beltrones, y la SHCP, encabezada por Luis Videgaray, con el cual se sustentaron diversos contratos simulados. Entre ellos, Alejandro Gutiérrez Gutiérrez, ex secretario general adjunto del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, estuvo a cargo de desviar recursos para supuestos programas educativos (Avendaño y Chávez, 2021).

En el periodo 2010-2016, Javier Duarte, exgobernador del estado de Veracruz, desvió 3.617.000 pesos (alrededor de USD \$200 millones) durante su mandato a través de empresas ficticias. Luego de fugarse de la justicia, logró ser detenido el 15 de abril de 2017 en Sololá, Guatemala, y en mayo de 2018 recibió una condena de nueve años de prisión, el decomiso de sus bienes y una multa por 58.890 pesos. Esta suma resultó claramente insignificante respecto del daño causado por el exmandatario. El caso continúa en proceso y se siguen reuniendo pruebas (Avendaño y Chávez, 2021).

La investigación de la Procuraduría General de la República (PGR), hoy Fiscalía General de la República (FGR), indicó que las distintas empresas fueron creadas al mismo tiempo, tuvieron socios y representantes legales relacionados entre sí, y fueron cerradas una vez ganaron los contratos. Actualmente se habla de una red de 400 empresas ficticias relacionadas con este caso de corrupción, cifra que ha impedido identificar el monto real que fue desviado (Avendaño y Chávez, 2021).

Nueve dependencias participaron en la estructura de corrupción, entre ellas las secretarías de Desarrollo

Social, de Educación, de Finanzas y de Protección Civil, así como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) estatal. Esta última dependencia estuvo a cargo de Karime Macías, esposa del exgobernador Duarte, y aunque su nombre no figura en ninguno de los contratos firmados, la investigación de la Fiscalía permite deducir que era ella quien ordenaba los pagos a las empresas ficticias (Avendaño y Chávez, 2021).

Se adjudicaron contratos de forma directa, o bien, las empresas simulaban competencia en varios procesos. Con el fin de lavar dinero, uno de los mecanismos identificados por la PGR fueron transferencias sucesivas desde las empresas contratantes hacia terceras empresas, de estas hacia otras, y así en repetidas etapas, siendo las últimas en la cadena las que podrían probar operaciones reales. Los recursos públicos se trasladaron mediante el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), “que permite realizar transacciones en un minuto y sin un monto límite” (Avendaño y Chávez, 2021, p. 24).

Corrupción revelada por accidente: casos en Chile

Si bien en Chile se ha hablado de múltiples causas del sorpresivo estallido social del 18 de octubre de 2019, este corresponde a un descontento social acumulado que viene ligado a temas de fondo, algunos de ellos incluso difíciles de articular por la protesta. La desconfianza en la política como consecuencia de la corrupción es, sin embargo, un factor reconocible de este descontento social, al igual que en muchos otros países de la región.

El estudio de Cortés (2021), presentado por Espacio Público e incluido en este documento, analiza estructuras de corrupción que han sido responsables, entre otras, de la deslegitimación de la política durante la última década en Chile. En particular, se analizan las estructuras denominadas *caso Basura* y *caso Penta*.

Es interesante observar que la corrupción no ha sido principalmente revelada por controles institucionales, sino por investigaciones anexas o denuncias individuales no necesariamente motivadas por civismo o por el objetivo de combatir la corrupción. Cabe

señalar que esta no es una comparación directa con México y Colombia en términos de la efectividad de los controles que se aplican. En la medida en que el nivel de captura institucional es mayor, como se podría decir de estos dos últimos países, la corrupción puede llegar a ser tan obvia que un control mínimo debería detectarla.

La estructura del caso *Basura* en Chile se comenzó a revelar en el municipio de Maipú en 2012, donde se estableció, en primer lugar, el soborno de concejales para favorecer intereses privados en las decisiones del presupuesto municipal. No obstante, esta estructura de corrupción tuvo probablemente un origen anterior a la ocurrencia de estos sobornos puntuales, e involucró a otros municipios.

Los concejales dificultaron el trámite de contratos que representaban la mejor opción de recolección de residuos para la municipalidad, e impulsaron la aceptación de otros que implicaron un detrimento para el municipio. Mientras esta desviación de recursos cumplía con los estándares de ley, los sobornos se conocieron gracias a la esposa del concejal Marcelo Torres (partido Renovación Nacional [RN]), quien, cuando lo denunció por agresiones intrafamiliares, entregó información adicional que sirvió para destacar el caso (Cortés, 2021).

Dichos sobornos, que derivaron en la contratación de Demarco S. A. para la recolección de residuos en Maipú, no parecen aislados de un antecedente importante, asociado a la asignación del relleno sanitario en el mismo municipio. En 1995 se adjudicó la licitación a la empresa KDM —que, junto a Demarco S. A., forma parte del Grupo Urbaser-Danner— para realizar el depósito de residuos de 22 municipios de la Región Metropolitana de Santiago en el relleno sanitario de dicha empresa. La licitación contenía una cláusula de renovación automática indefinida, con lo cual, en 2002, el exalcalde de Maipú, Roberto Sepúlveda (Unión Demócrata Independiente [UDI]), decidió unilateralmente y sin licitación unirse a este contrato que KDM tenía con los 22 municipios de la Región Metropolitana desde 1995. Dicho contrato y su cláusula fueron impugnados finalmente en 2009 por la Fiscalía Nacional Económica (FNE).

Luego de firmar el contrato con KDM, el exalcalde licitó el servicio de recolección de residuos, que se adjudicó en ese momento a Demarco S. A., empresa que pertenece al mismo grupo empresarial de KDM.

Durante la siguiente administración, en 2010, se licitó nuevamente en Maipú el servicio de recolección de residuos y se seleccionó a la empresa Dimensión, que presentó una oferta más favorable que la de Demarco, a lo cual se opusieron cinco concejales: Marcelo Torres (RN), Carlos Richter (RN), Christian Vittori (Democracia Cristiana [DC]), Carol Bortnick y Carlos Jara (ambos miembros del Partido por la Democracia [PPD])¹⁶. Estos concejales se negaron constantemente a la adjudicación propuesta por la alcaldía, en un proceso que se dilató hasta el punto de poner en riesgo la prestación del servicio de recolección de basuras. Como consecuencia, se optó por un contrato mixto, de modo que la comuna fue dividida en dos zonas que se asignaron respectivamente a Dimensión y Demarco, pero se pagó un valor superior a Demarco por la prestación del mismo servicio (Cortés, 2021).

Luego vino la licitación para el depósito de los residuos. La empresa Proactiva Servicios Urbanos S. A., dueña de uno de los tres rellenos sanitarios de la Región Metropolitana —el único que se ubica precisamente en Maipú—, presentó una querrela por exigencias discriminatorias en las bases de licitación, que imposibilitaron su participación en el concurso público. Igualmente, aludió a la existencia de acuerdos entre algunos de los concejales mencionados y Fernando León, director general del grupo Urbaser-Danner, matriz de KDM y Demarco, para bloquear la participación de Proactiva. El contrato se adjudicó a KDM para los siguientes cinco años.

El concejal Antonio Neme (UDI) declaró irregularidades en el mismo sentido; sin embargo, él mismo estuvo implicado en un soborno ofrecido por Proactiva de 15 millones de pesos, que le pagaron para que representara los intereses de la empresa en el Concejo Municipal. Por este caso particular, el Consejo de Defensa del Estado (CDE) presentó una querrela por cohecho (Cortés, 2021).

Las declaraciones de la esposa de Marcelo Torres (RN) permitieron también establecer que este participaba

16. Una de las funciones de fiscalización del Concejo Municipal es aprobar por mayoría absoluta los convenios y contratos que excedan las 500 UTM (Unidad Tributaria Mensual).

en licitaciones irregulares desde 2010 en Cerro Navia, cuando era administrador municipal¹⁷ de esa comuna antes de su cargo en Maipú. Los concejales de Maipú Christian Vittori (DC) y Carlos Richter (RN) fueron a su vez contratados por honorarios en Cerro Navia durante la administración de Torres. Al respecto, en 2014 el director de la Dirección de Desarrollo Comunal (Dideco), Alberto Lastra Fuentes, declaró ante la Fiscalía que el trabajo encargado a Vittori y Richter nunca fue realizado, y dijo haber recibido presiones de la directora de la Secretaría de Planificación Comunal, Marcela Morales, y del director jurídico de la municipalidad, Óscar Lantadilla, “para que se contratara a Vittori y a Richter, como también para visar los informes ficticios” (Cortés, 2021, p. 382).

En 2017 la Fiscalía formuló acusaciones contra 18 imputados, entre ellos el exalcalde de Cerro Navia, Luis Plaza (RN), que más tarde se extendieron al exalcalde de Ñuñoa, Pedro Sabat (RN), y al alcalde de Colina, Mario Olavarría (UDI) (Cortés, 2021).

La estructura del *caso Penta* combina el fraude tributario con la financiación ilegal de campañas políticas, y muestra cómo el conflicto al interior de la estructura de corrupción es un factor decisivo de la denuncia.

A partir del fraude al FUT (Fondo de Unidades Tributables), donde funcionarios del Servicio de Impuestos Internos (SII) y una red de 122 personas jurídicas recibieron devoluciones de impuestos mediante declaraciones falsas, las correspondientes investigaciones permitieron que Iván Álvarez, fiscalizador del SII, se autodenunciara y dejara en evidencia los vínculos entre el *holding* Penta y el fraude al FUT (Cortés, 2021).

El vínculo se estableció con Hugo Bravo, gerente general de Penta, quien fue despedido por los dueños de la empresa. En venganza, Hugo Bravo denunció los aportes irregulares que hizo Penta al financiamiento

de campañas de candidatos de la Unión Demócrata Independiente (UDI), así como los que hicieron otros conocidos empresarios del país¹⁸. Luego se verían implicados otros partidos (Cortés, 2021).

La financiación irregular de campañas no fue aislada al fraude tributario por el que se vinculó a Hugo Bravo. El esquema de corrupción trajo ganancias inmediatas a sus participantes: los candidatos involucrados emitieron facturas falsas y boletas de honorarios, que luego pagó Penta para financiar sus campañas, con lo cual se logró evitar el registro del dinero dentro de las campañas, a la vez que disminuir la base imponible para Penta, justificada en falsos costos.

El SII estima el monto defraudado en dos millones y medio de dólares. Los políticos querrelados por dicha entidad fueron: Felipe de Mussy (diputado UDI), Pablo Zalaquett (exalcalde de Santiago, UDI), Jovino Novoa (exsenador UDI), Alberto Cardemil (exdiputado RN), Iván Moreira (senador UDI), Andrés Velasco (exministro de Hacienda IND), Ena Von Baer (senadora UDI), Alberto Undurraga (exsenador DC) y Laurence Golborne (exministro de Minería, independiente pro-UDI).

En el transcurso de la causa se sumaron como querrelantes el Ministerio Público y el CDE, y se llegó a un total de 25 formalizados. La mayoría de los casos terminó sin condena o con suspensión condicional del procedimiento a cambio de indemnizaciones a beneficio fiscal. Las únicas condenas que se obtuvieron por la arista política del caso Penta fueron las de Jovino Novoa y de Pablo Wagner (Cortés, 2021).

El estudio muestra cómo el mismo esquema de corrupción fue replicado por otros partidos y empresas privadas, involucrando, por ejemplo, a la empresa Sociedad Química y Minera de Chile (Soquimich) y a personeros de la coalición de centro-izquierda (Nueva Mayoría) y del Partido Progresista.

17. El administrador municipal de una comuna es el colaborador directo del alcalde en tareas de coordinación y gestión del municipio.

18. Una parte central del caso tuvo relación con contratos forward entre Penta y empresas de Manuel Cruzat (Cortés, 2020).

Reflexiones para América Latina

Si algo se debe reconocer en las estructuras de la sección anterior es la incapacidad actual de la región latinoamericana para enfrentar efectivamente la corrupción. Como bien señala el estudio de Cortés (2021) para uno de los casos en Chile, se cumplen “todos los estándares exigidos a través de los mecanismos anti-corrupción con los que cuentan las instituciones públicas, que paradójicamente una vez sorteados terminan por ocultar el acto ilícito bajo el alero de la ley” (p. 382). En contextos de mayor captura institucional, los mecanismos de control a la corrupción pueden resultar incluso inoperantes: “Las modalidades de fraude (...) no indican la ausencia de controles en el nivel institucional, sino un entramado complejo que llega a corromper los mecanismos mismos de control, desde las auditorías contratadas, hasta la incorrecta aplicación de controles que exigen documentos de soporte” (Garay *et al.*, 2021, p. 65).

En consecuencia, la corrupción debe combatirse desde sus causas y origen, no simplemente tratando el síntoma. El origen de la corrupción está en un nivel más profundo que aquel de los controles a las contrataciones públicas y al establecimiento de empresas. Las herramientas de control son de gran utilidad y deben estar siempre sujetas a mejora; sin embargo, no son suficientes. Los países de la región deben pensar en una agenda de reforma estructural de largo plazo, que permita evaluar y corregir los incentivos dentro del proceso político, mejorar las capacidades de las instituciones democráticas, y trabajar por un cambio cultural respecto del fenómeno de la corrupción y del valor de lo público.

Estos temas son amplios y merecen un análisis profundo en cada país. Se hablará más adelante de algunos de ellos considerando el aprendizaje general que dejan los estudios para Chile, Colombia y México. El tema cultural resulta, sin embargo, menos evidente, pero es una variable latente detrás de los casos observados. En muchos países de la región existe una resignación nociva frente a la corrupción y que constituye parte del problema. Esta resignación ha deri-

vado en tolerancia, y en muchos casos adaptación y coparticipación, en un entorno donde prevalece la corrupción. De esta manera se induce un círculo vicioso, en el cual la corrupción deslegitima al Estado, reduce el valor de lo público que es percibido por los ciudadanos, y produce así una cultura favorable a la corrupción¹⁹.

Cómo se caracteriza la corrupción a partir de los estudios en Chile, México y Colombia

La corrupción toma la forma de redes criminales, no de casos aislados, donde diversos agentes públicos y privados se amoldan con mayor o menor facilidad a la estructura institucional de su país. Esto no quiere decir que la corrupción esporádica no exista, pero sería ingenuo pensar que es representativa de la gran corrupción que afecta a la región; aquella que en mayor medida destruye el bienestar de la población, la legitimidad del Estado y la gobernabilidad democrática. Los “casos” descritos antes dejan claro que, más que hechos aislados de corrupción, se trata de estructuras ilícitas pensadas, elaboradas y de gran alcance.

Que la corrupción llegue al nivel de crimen organizado oculto indica que no se denuncia. Los esquemas de corrupción de la sección anterior involucran a un número de agentes incluso mayor al que es posible observar para su análisis, y no obstante llegaron a conformarse y operar de forma oculta sin ser perseguidos, de modo que quedaron impunes por mucho tiempo. Con ciertas excepciones, las denuncias voluntarias más significativas tuvieron motivaciones de revancha personal o política, no el propósito genuino de denunciar la corrupción.

De otro lado, los esquemas de corrupción elegidos como emblemáticos para los tres países se relacionan principalmente con la financiación de la política, implican redes ilegales al interior de partidos políticos y en su mayoría redes que involucran tanto los

19. Un ejemplo es la amplia distribución de sobornos que fue posible para el reclutamiento de pacientes falsos en el departamento colombiano de Córdoba.

niveles locales como centrales del poder público. La corrupción es así un instrumento de competencia por el poder político.

Respecto de las modalidades de fraude, tanto en México como en Colombia la contratación de empresas ficticias es un mecanismo recurrente para desviar los recursos públicos. Sin embargo, en términos generales —incluyendo a Chile— los abusos que afectan la contratación pública son la herramienta visible que da fluidez a los esquemas de corrupción. Las prácticas que limitan la competencia, el abuso de excepciones de la ley y la contratación directa injustificada abren la puerta, mediante la adjudicación fraudulenta de contratos, a todo tipo de irregularidades que son consecuencia de buscar esconder el ilícito planeado desde el comienzo. Entonces, se observa que no se aplican controles a la ejecución de los contratos, la creación de empresas ficticias, la emisión de facturas falsas, la simulación de obras y servicios —incluso la simulación de ciudadanos beneficiarios de dichas obras y servicios—, y, en casos menos extremos, el cumplimiento parcial de los contratos en términos de calidad, cantidad y costos.

Cabe aclarar que la corrupción no se agota en aquella relacionada con las compras públicas. La captura de las políticas públicas y el clientelismo son formas de corrupción responsables de la desviación de recursos públicos de su uso eficiente, que pueden causar un detrimento incluso mayor al más fácilmente observado en la contratación. Los esquemas de corrupción presentados en los estudios no pueden considerarse ajenos a estas formas de corrupción, para las cuales es difícil cuantificar las pérdidas.

Qué hay detrás de la corrupción observada

Las irregularidades recién enumeradas dentro de la contratación pública son la consecuencia natural e inmediata de una mala adjudicación de los contratos²⁰. Es decir, no se puede pretender que quien haya adjudicado un contrato con la idea de defraudar los recursos del Estado sea la persona que vaya a aplicar correctamente los controles a su ejecución.

Lo anterior es un ejemplo, simplemente para señalar la importancia de hacer un ejercicio de *inducción hacia atrás* en la tarea de entender y enfrentar la corrupción. Quedarse con la idea de que el problema de corrupción en la región radica en la no aplicación de controles no está solucionando el problema. Es necesario entender el proceso que conduce a los resultados observados y lo que pasa en cada etapa de dicho proceso.

Un ejercicio de este tipo nos lleva en particular a una etapa de gran relevancia, que es aquella en la que se surte el proceso político. El razonamiento anterior se repite: ¿cómo podría esperarse que no exista corrupción en la contratación pública (con las modalidades existentes u otras nuevas por inventar), si el proceso político permite, de entrada, que lleguen al poder político quienes tienen la intención de apropiarse ilegalmente de los recursos públicos?

Los países de la región deben comenzar por evaluar los incentivos que produce su proceso político. De la misma forma como sucede en la contratación pública, la “adjudicación” del poder político es central para entender el problema de la corrupción de ahí en adelante. Aquí cabe preguntarse: ¿cuál es la asignación de poder político que resulta del proceso político? ¿Son las elecciones democráticas realmente transparentes y competitivas? ¿Qué peso tiene la financiación pública de la política frente a la privada, o cómo se garantiza la competencia democrática basada en las ideas, programas de gobierno y desempeño verificable de los candidatos?²¹ ¿Qué oportunidades de corrupción ofrece el proceso político y en qué medida logra atraer a personas realmente interesadas en el bien público? Entender el proceso político y sus resultados puede indicar a priori cuál es la probabilidad con la que se van a cumplir la ley y los controles que de ella se derivan, o cuál es la probabilidad con la que se van a corromper los controles y/o se va a ocultar el fraude bajo la ley.

Más allá de estas preguntas esenciales, los esquemas de corrupción presentados permiten pensar también en temas específicos respecto de la calidad institucional, los que se tratarán a continuación.

20. No excluye que estas irregularidades puedan presentarse también en contratos debidamente adjudicados, pero la probabilidad de ocurrencia disminuye.

21. En el análisis de la corrupción en Colombia, algunos estudios han propuesto la financiación estatal total de la política como medida necesaria en la actualidad, aunque no necesariamente permanente. Ver Alvarez y Cepeda (2021).

Calidad institucional

Los incentivos del proceso político dependen en gran medida del funcionamiento —capacidad e independencia— de los organismos de control que en él intervienen. En este punto puede existir mayor o menor endogeneidad según el alcance de la corrupción y captura institucional en el país, considerando que el mismo funcionamiento de los organismos de control puede verse afectado por los resultados del proceso político. No obstante, trabajar en dotar de capacidades y autonomía a los órganos de control del Estado debe ser un objetivo constante.

Tanto para los organismos de control como para otras entidades del Estado, en los tres países que sirven al análisis de esta nota técnica se ha identificado la necesidad general de fortalecimiento institucional, el cual implica dar robustez al marco legal y regulatorio, trabajar en la cooperación interinstitucional, la profesionalización de los servidores públicos, así como expandir el uso de tecnologías de la información que permitan la homologación y automatización de procesos, en particular, el uso de inteligencia artificial para investigar la corrupción.

Respecto de la robustez del marco legal y regulatorio, existen todavía vacíos que permiten la discrecionalidad en la asignación de ciertas partidas del presupuesto público, y, por tanto, representan oportunidades de corrupción. Es el caso, por ejemplo, de las partidas de inversión regionalizada entregadas por el gobierno central en Colombia, o el Ramo 23 manejado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en México. La opacidad con que estos recursos son destinados fácilmente los convierte en un medio de pago de favores políticos, que sirven de lubricante a las estructuras de corrupción como las analizadas en los respectivos estudios. Permitir que una porción de los recursos públicos sea vista como un botín, constituye sin lugar a dudas un incentivo perverso dentro del proceso político, e influye en el tipo de actores que se acercan a participar en la política, en la forma como se financiarán y desarrollarán sus respectivas campañas, y en la ejecución que harán de los recursos una vez elegidos.

El *lobby* mal regulado y poco transparente representa otro incentivo perverso dentro del proceso político, u otra alternativa de enriquecimiento dentro de este. En la medida en que algunos actores privados encuentren la representación de sus intereses mediante el soborno u otras prácticas ilegales —entre ellas las que pueden derivarse de la financiación privada de campañas, como la captura de las políticas públicas, el clientelismo o el simple fraude en la contratación—, otros actores privados verán la necesidad de defender sus intereses de la misma manera. Se produce entonces una competencia que beneficia el “valor” de la corrupción, lo que incrementa el precio que los agentes están dispuestos a pagar para influir sobre las decisiones políticas. En definitiva, resulta ser un negocio rentable que se presenta como opción para quienes logran acceder al poder político y que, claramente, va en contravía del interés común.

Deben considerarse además las deficiencias en el diseño institucional que generan oportunidades de corrupción en la etapa de ejecución de los recursos públicos. De forma importante, se deben enfatizar las oportunidades de corrupción presentes desde la adjudicación de los contratos. En muchos países de la región existen excepciones a las leyes de contratación que carecen de un estudio minucioso respecto de las posibilidades que ofrecen o las puertas que abren a la corrupción, y su viabilidad en el contexto de cada país y sector. Un ejemplo de esto fueron los convenios con universidades públicas en México. Siendo un mecanismo bienintencionado cuyo fin es promover la cooperación entre la academia y el sector privado, no anticipó los incentivos que genera. Se requiere entonces un análisis cuidadoso a las excepciones de ley en cada país, que evalúe de forma realista y discriminada si dichas excepciones están en capacidad de cumplir su objetivo o si, por el contrario, serán un obstáculo al buen uso de los recursos del Estado.

Finalmente, sirve observar una diferencia entre los países que fueron objeto de estudio, que tiene que ver con su capacidad o voluntad de reacción ante la gravedad de la corrupción que se evidencia en las estructuras analizadas. Si bien en Chile y México se ha avanzado en términos del marco legal y regulatorio

anticorrupción durante los últimos años, en particular como reacción a los escándalos de corrupción mencionados²², esta sigue siendo una tarea pendiente en Colombia. A pesar de la movilización ciudadana a través de consultas populares anticorrupción y de propuestas de reforma política elaboradas por misiones de expertos, la voluntad política para permitir un cambio institucional real ha sido muy débil en ese país.

Detección, investigación y sanción de la corrupción

Los estudios presentados permiten afirmar que la capacidad y enfoque investigativo de la corrupción en la región son limitados.

La impunidad —manifestada en bajas condenas, absoluciones, número reducido de implicados que cuentan con pruebas para ser enjuiciados o en general acusaciones que no llegan a ser condenas— se percibe en muchos países de América Latina como una de las principales causas de la corrupción (Avendaño y Chávez, 2021; Cortés, 2021). Ahora, esta puede ser el producto de capacidades investigativas deficientes, de corrupción en la justicia o puede tratarse también de un enfoque investigativo equivocado, en la medida en que se desconoce el carácter sistémico y complejo de las estructuras de corrupción. Como se ha notado para el contexto colombiano, la parcialización de las estructuras de corrupción en diversos casos aislados produce investigaciones y “sanciones igualmente parciales e inconexas, que, al no evaluar las acciones ilícitas en su conjunto, reproducen impunidad” (Garay *et al.*, 2021, p. 69).

En particular para el esquema de corrupción del caso Basura en Chile, ha sido clara la débil presentación de los casos ante los tribunales de justicia, que han desestimado, por ejemplo, las pruebas presentadas por el Ministerio Público; de otro lado, sin embargo, fiscales encargados de la persecución de los casos afirmarían que las dificultades para obtener condenas han sido las “altas exigencias probatorias y de estándar que habrían impuesto los tribunales orales” (Duce *et al.*, 2019, citado por Cortés, 2021). En Co-

lombia, por su parte, el monto de reparación exigido al exgobernador de Córdoba, Alejandro Lyons Muskus, resultó insignificante respecto de los recursos defraudados durante su administración. Además, su sentencia podría reflejar una acusación de la Fiscalía, que no articuló de forma robusta la información recolectada por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación (Garay *et al.*, 2021). Los casos en México revelan niveles de impunidad similares (Avendaño y Chávez, 2021).

Varios aspectos sobresalen al tratar de explicar la impunidad en los países de la región. Como se mencionó, no existe o no se considera una visión completa de las estructuras criminales a la hora de investigar y juzgar a los implicados, lo que termina atenuando o desconociendo la gravedad de los crímenes. Aquí pueden aludirse errores en el enfoque investigativo y en el entendimiento de la corrupción, que podrían ser incluso intencionales o conscientes. En consideración de las autoras de Avendaño y Chávez (2021), por ejemplo, el enfoque investigativo en México responde en muchos casos a motivaciones netamente políticas, con las cuales se busca la persecución de individuos, no de la corrupción, por lo que las estructuras criminales pasan a un segundo plano. Sería difícil no reconocer esta misma situación en la mayoría de los países de la región.

En segundo lugar, y también válido dentro del contexto latinoamericano, debe mencionarse la falta de capacidades que efectivamente soporten un enfoque adecuado, es decir, con el que se reconozca el carácter sistémico de la corrupción y sea posible la recolección y articulación oportuna de evidencia. La falta de denuncia parece ser una debilidad común que ha colaborado con el establecimiento de grandes redes de corrupción. La denuncia no solo beneficia la detección oportuna de prácticas ilegales evitando su expansión, sino que también es un insumo importante del proceso de investigación una vez detectado el ilícito. Si bien el bajo nivel de denuncia puede estar relacionado con un tema cultural de resignación y tolerancia frente al problema, también es claro que se usa la violencia u otros medios —la persecución laboral, por ejemplo— como formas de disuasión de la

22. Varias de las estructuras de corrupción presentadas por los estudios en México y Chile han motivado mejoras sustanciales en sus respectivos países, entre otras, la reforma constitucional mexicana para el combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015, que logró expandir las atribuciones de la ASF; el dictamen para combatir la creación de empresas fantasma y facturación falsa avalado en 2019 por el Senado de la República en México; y las leyes 20.915 (modifica la ley de partidos políticos) y 20.900 (fortalecimiento y transparencia de la democracia) que fueron promulgadas en Chile en 2016 a partir de las propuestas del Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción.

denuncia. Una mejora institucional dentro del proceso de detección e investigación de la corrupción debe ser entonces el diseño y aplicación de mecanismos creíbles de protección a testigos, idealmente acompañados de incentivos que hagan la denuncia más atractiva que permanecer en silencio.

Finalmente, es clara la necesidad de hacer un uso intensivo de las tecnologías de manejo de datos, así como profesionalizar a los servidores públicos. Como menciona Cortés (2021), existe en general asi-

metría entre los fiscales encargados de la acusación y los abogados defensores de los acusados por corrupción, pues los últimos muestran mayor solvencia y especialización en el área relevante en cuestión. La capacitación de los profesionales que intervienen en la detección, investigación y sanción de la corrupción debe darse entonces en términos del aprovechamiento de nuevas tecnologías, del entendimiento general de la corrupción y de lo que debería ser un enfoque robusto, así como del conocimiento en áreas específicas que permita la especialización por temas.

Bibliografía

- Álvarez-Villa, D. y Cepeda Ulloa, F. (2021). *El reto institucional*. Descifrar el Futuro: La Economía Colombiana en los Próximos Diez Años. Bogotá: Fedesarrollo. Penguin Random House.
- Avendaño, F., y Chávez, I. (2021). *El arte de la simulación: Casos emblemáticos de corrupción en México*. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Ciudad de México: IMCO.
- Cortés, T. (2021). *Casos emblemáticos de corrupción en Chile*. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Santiago: Espacio Público.
- Duce, M., Riego, C., Zagmutt, V., y Martínez, B. (2019). *El sistema de justicia penal y la lucha contra la corrupción en América Latina: Informe de Chile*. Santiago: Espacio Público.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., y Álvarez-Villa, D. (2021). *Macro-Corrupción y cooptación institucional en el departamento de Córdoba, Colombia*. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Bogotá: Fedesarrollo.
- Garay, L. J., y Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones de Colombia, Guatemala y México*. Ciudad de México: Random House Mondadori.
- Olmos, R., Durán, V., y Alvarado, R. (21 de noviembre de 2018). *Operación Safiro*. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/operacionsafiro/>
- Ugalde, L. C., y Casar, M. A. (2018). *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad e Integralia Consultores. Recuperado de <https://dinerobajolamesa.org/wp-content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa.-Financiamiento-y-Gasto-Ilegal-de-las-Campa%C3%B1as-en-M%C3%A9xico.pdf>



EL ARTE DE LA SIMULACIÓN: CASOS EMBLEMÁTICOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO



Fernanda Avendaño e Ingrid Chávez

Introducción

En las últimas décadas, la corrupción se ha convertido en un problema mundial. Actualmente, no existen países exentos de actos de corrupción, con lo cual este fenómeno cobra relevancia en la sociedad contemporánea.

México ha sido escenario de escándalos de corrupción en los que se utilizó de forma ilícita una cantidad importante de recursos públicos. El desvío de estos dineros, así como el enriquecimiento ilegal de funcionarios públicos, amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible del país.

La corrupción es nociva para las instituciones democráticas, para la economía, para la competitividad y para la población. Detectar y disuadir estos actos es fundamental para conseguir sociedades más justas.

¿Qué está fallando? ¿Por qué no se está combatiendo la corrupción? ¿Cuáles son los mecanismos institucionales que deben fortalecerse e implementarse? A través del análisis de tres principales casos de corrupción en México, esta investigación busca encontrar las respuestas.

Narrar los principales hechos de corrupción, pero, sobre todo, analizar las prácticas y modalidades que permitieron concretar estas acciones, permite entender las estructuras legales afectadas, la red de involucrados, así como las fallas en los mecanismos e instituciones de control. Estos datos servirán de base para generar recomendaciones que sirvan como insumo de política pública en materia anticorrupción.

Por un lado, la Estafa Maestra refleja casos por evasiones y excepciones a la ley de contrataciones públicas a través del uso de terceros para el desvío de

recursos. La investigación documentó el esquema de corrupción para disuadir y triangular recursos a través de universidades públicas y empresas fantasma. Este mecanismo fue utilizado por distintos gobiernos e instituciones federales por más de cinco años.

Operación Safiro ejemplifica el desvío de millones de pesos de fondos públicos de los Estados para financiar campañas políticas. Autoridades de siete Estados de la república, entre ellos Chihuahua, Durango, Sonora y Morelos, simuló contrataciones públicas para desviar 650 millones de pesos federales a 12 empresas fantasma para supuesto financiamiento ilegal de campañas políticas del PRI en 2015.

Por último, el caso del exgobernador de Veracruz, Javier Duarte, representa un ejemplo claro de quién puede enriquecerse con los actos de corrupción a través del lavado de dinero.

Durante su administración, varias empresas recibieron dinero público por medio de contrataciones públicas. El dinero fue trasladado a una empresa de Javier Duarte, la cual se encargaba de desviar los recursos a prestanombres y empresas fantasma.

Hoy, la corrupción en México no está siendo castigada. Según una encuesta publicada por el diario Reforma en conjunto con Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), durante el primer trimestre de 2019 el 90% de la población consideró que los actos de corrupción nunca o casi nunca se castigan.

En los tres casos de corrupción que aquí se presentan, únicamente dos funcionarios han sido sentenciados a prisión y tres más enfrentan juicio por vinculación a proceso.

No obstante, investigaciones adicionales revelan que, además de las que se mencionarán más adelante, otras dependencias del gobierno federal, universidades públicas, gobiernos estatales y funcionarios participaron en el desvío de recursos públicos, en la simulación de contratos y en casos de enriquecimiento ilícito.

Estos escándalos son una prueba de las fallas estructurales del sistema político. Los gobiernos locales deben diseñar políticas públicas que fortalezcan a las instituciones creadas para investigar y castigar actos de corrupción, así como garantizar el trabajo en conjunto con los sistemas estatales anticorrupción. Esta

es una oportunidad para incluir a la ciudadanía en el combate contra la corrupción y para generar mecanismos de participación en los que la solución a los problemas sea coordinada.

En cada uno de los capítulos de esta investigación se explica y analiza una modalidad de corrupción mediante la narración de los principales hechos de los escándalos de corrupción en México. Luego se presenta un análisis comparado de los casos para detectar los elementos y prácticas en común. En la última sección se presentan las fallas legales e institucionales, así como algunas lecciones y recomendaciones.

Excepciones a la ley de contrataciones públicas en México

Las contrataciones públicas son centrales en el desarrollo e implementación de cualquier política pública, ya que dotan al gobierno de los insumos necesarios —bienes, servicios e infraestructura— para proveer a la población de mejores condiciones de vida.

La eficiencia de las contrataciones públicas dependerá de cómo se utilice el dinero asignado. En la medida en que el gobierno obtenga bienes de calidad al menor precio y en beneficio de la población, las compras que realice serán eficientes.

El objetivo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), así como la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma (LOPSRM), es reglamentar cómo se deben administrar los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. Ambas leyes persiguen que todas las contrataciones realizadas por el gobierno sean hechas bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Para asegurar que se cumplan estos criterios, estas normativas establecen las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para lograr las mejores condiciones para el Estado.

La ley establece que la regla general para adjudicar contratos es la licitación pública²³, de manera que a la convocatoria se presenten libremente las propuestas que aseguren las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Sin embargo, el apego y cumplimiento de la ley y los criterios establecidos no siempre sucede. En el esquema de uno de los casos de corrupción más grandes del país, la Estafa Maestra, el gobierno federal

utilizó 128 empresas fantasma para desviar más de siete mil millones de pesos durante más de cinco años. Para lograrlo, las dependencias del gobierno federal eludieron la LAASSP por medio de convenios firmados entre las dependencias federales y universidades públicas.

Si bien la regla es que en las licitaciones públicas compitan varias empresas, los convenios también están permitidos en la ley únicamente si las universidades realizan al menos el 51% del servicio contratado²⁴.

Al tratarse de un convenio, el área contratante debe solicitar al proveedor —en este caso las universidades— la documentación que acredite que éstas cuentan con la capacidad técnica, material y humana para realizar el objeto del contrato y que, por ello, no requerirá de la contratación de terceros en un porcentaje mayor al 49%.

Sin embargo, las ocho universidades cómplices de la Estafa Maestra subcontrataron a 186 empresas y cobraron por esta intermediación una comisión de entre el 10% y el 15% del total del convenio. Cuando esta investigación fue publicada, de las 186 empresas seleccionadas en estos convenios, 128 presentaban irregularidades. Este número fue ascendiendo conforme el caso avanzaba.

El 5 de septiembre de 2017 Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), con información de auditorías forenses realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), publicaron una investigación que documentó uno de los casos de corrupción más grandes en el país. Esta investigación no solo reporta cómo llevaron a cabo este desvío millonario, sino que también identifica que el uso de terceros para el desvío de recursos mediante la elu-

23. Artículo 26, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y Artículo 27, Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma.

24. Artículo 4, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

sión de la ley es uno de los esquemas más utilizados por el gobierno federal y estatal para extraer, desaparecer y utilizar dinero público para beneficio propio.

A través del recuento de los principales hechos de este esquema de corrupción es posible explicar cuáles son las prácticas más utilizadas y quiénes participaron en los actos de corrupción. Igualmente, analizar los casos bajo un enfoque sistemático permite detectar las fallas institucionales y legales, así como los controles internos que no funcionaron o que han sido violados frecuentemente.

Este caso involucra a 11 dependencias del gobierno federal que utilizaron 186 empresas, 128 de estas inexistentes o con muchas irregularidades, para otorgarles contratos millonarios por servicios que nunca se prestaron, tales como la distribución de despensas, supervisión y perforación de pozos de Pemex, la organización de eventos y la detección de personas de 15 años o más que no supieran leer y escribir. En ninguno de estos casos hubo una sola universidad que cumpliera con el requisito de prestar al menos el 51% de los servicios. Esto significa que el gobierno firmó convenios con universidades públicas para la contratación de servicios. Estas, a su vez, subcontrataron a diversas empresas como terceras para que entregaran el servicio requerido. Las universidades no solo no prestaron el 51% del servicio contratado, sino que además triangularon los recursos a empresas con irregularidades y cobraron millones de pesos por hacerlo.

Esta triangulación involucró a tres principales grupos: 11 dependencias de gobierno, 8 universidades públicas y 186 empresas. Las dependencias de gobierno que participaron en la red de corrupción fueron la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Banco Nacional de Obras (Banobras), Petróleos Mexicanos (Pemex), la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Registro Agrario Nacional (RAN), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y la Secretaría de Economía (SE).

Las dependencias mencionadas firmaron más de 70 convenios con 8 universidades públicas: la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y uno de los fondos que esta administra —el Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica (FONDICT-UAEM)—, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, la Universidad Autónoma del Carmen (Campeche), la Universidad Popular de la Chontalpa, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, la Universidad Politécnica del Golfo de México, el Instituto Técnico Superior de Comalcalco y la Universidad Tecnológica de Tabasco.

Como se mencionó, firmar convenios y subcontratar no es un delito. Sin embargo, este proceso evita las licitaciones públicas y la competencia entre participantes, por lo que se considera un método de excepción que debe estar debidamente motivado y justificado.

El gobierno realizó una serie de adjudicaciones directas con universidades públicas para la contratación de adquisiciones, consultorías y servicios, asesorías, ejecución de obras públicas, estudios técnicos, entre otros, bajo el artículo primero y cuarto de la LAASSP y de la LOPSRM. Estos esquemas permitieron evitar licitaciones públicas, simular el cumplimiento de los servicios, y subcontratar empresas sin el perfil adecuado ni la capacidad técnica, material y humana para prestar los servicios. Además, subcontrataron a otras empresas o personas físicas que no existen o están vinculadas entre ellas. De esta manera, las empresas recibieron el dinero, emitieron facturas por servicios que no ejecutaron y, así, lograron desviar recursos públicos.

La investigación de Animal Político, MCCI y la ASF demostró que el 69% de las empresas subcontratadas presentaron alguna irregularidad, desde la acreditación legal hasta el cumplimiento de los servicios para los que fueron contratadas. Por lo tanto, no debieron ser seleccionadas para celebrar ningún contrato público. Además, las universidades seleccionadas no tenían la capacidad de entregar un bien o prestar un servicio por sí mismas, por lo que no debieron firmar ningún convenio.

Por los convenios y contratos con numerosas irregularidades y faltas a la ley, con hasta más de 150 em-

presas boletinadas como fantasma que en conjunto desviaron 7.670.000 de pesos, la Estafa Maestra representa uno de los mayores esquemas de corrupción en México. Cabe preguntarse entonces qué fue lo que permitió que este esquema llegara tan lejos.

En 2013, la ASF detectó y advirtió que la firma de convenios entre dependencias de gobierno y universidades que no podían cumplir con los servicios establecidos era una práctica común. Sin embargo, las universidades mantuvieron este esquema: subcontrataban a otras empresas y estas sobrepasaban los límites establecidos en la ley, o bien, eran empresas con una serie de irregularidades que no debían recibir contratos públicos.

Un año después, la ASF reportó en una serie de auditorías a las universidades públicas que participaron en estos convenios con irregularidades desde 2011 y que, durante tres años consecutivos, celebraron contratos entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. A pesar de estas advertencias de la ASF, el gobierno federal no hizo nada al respecto y la ASF no contaba con las atribuciones para sancionar en caso de detectar actos u omisiones que implicaran alguna conducta ilícita en el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

Uno de los esquemas más alarmantes incluye a la empresa productiva más importante del Estado mexicano: Pemex. La ASF analizó seis convenios firmados por el Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco (ITSC) con Pemex Exploración y Producción (PEP), en los cuales el ITSC pactó que no existiría subcontratación, ya que contaban con la capacidad suficiente para prestar los servicios. Sin embargo, el ITSC subcontrató a seis empresas. El porcentaje global de la subcontratación fue del 93%, proporción que sobrepasa el 49% establecido en la LAASSP.

El PEP pagaba mediante una transacción electrónica y enviaba por correo electrónico un archivo en formato XML que se utilizaba para elaborar la factura electrónica. Si la factura era aceptada, el PEP liberaba los recursos a una cuenta bancaria a nombre del ITSC. Luego se le entregaba una copia a la empresa que prestaba el servicio, que se enteraría del cobro realizado y emitiría la factura correspondiente, pero

descontando el porcentaje pactado como comisión para el ITSC.

Uno de los hallazgos más importantes tiene que ver con la persona que cobró estos pagos. Una vez que los recursos estaban liberados, cada una de las empresas subcontratadas recibió un cheque. Ahora bien, todos los cheques que recibieron Energy Oil and Gas Services, S. A. de C. V.; Integrated Reservoir Management Services de México, S. A. de C. V.; Drilling and Completion Services de México, S. A. de C. V. y E & P Solutions S. de R. L. fueron cobrados por una misma persona física.

Como el ITSC no llevó a cabo los procedimientos señalados en la LAASSP, no garantizó que en esas contrataciones se obtuvieran las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad para los recursos federales convenidos con PEP.

El incumplimiento de la ley, los actos y omisiones de los servidores públicos que suscribieron los convenios y contratos sin los requisitos necesarios, así como la subcontratación del 93% de los servicios, son sujetos de responsabilidad administrativa, por lo que el Órgano Interno de Control del Gobierno del Estado de Tabasco debía realizar una investigación al ITSC y, en caso de determinarlo, establecer una sanción clara a esta dependencia.

A su vez, la ASF identificó una serie de irregularidades con las empresas subcontratadas, algunas de las cuales fueron expuestas anteriormente. Por lo tanto, PEP contrató al ITSC, que no garantizó las mejores condiciones al Estado, sino que subcontrató a terceros para llevar a cabo los trabajos convenidos, empresas que contaban con irregularidades e incluso algunas fueron consideradas inexistentes. Esta práctica también deriva en responsabilidades administrativas para servidores públicos de PEP, así como en la imposición de multas a las empresas.

Hasta ahora no se han analizado minuciosamente los convenios y contratos suscritos entre dependencias del gobierno y cualquier otra entidad, pública o privada. Este escrutinio debería incluir los pagos acordados y efectuados, la documentación comprobatoria de los proyectos, así como la justificación de la se-

lección de proveedores. De no ser así, el proceso de contratación corre el riesgo de ser una simulación.

Además, las dependencias contratantes no realizan ni exigen informes de los avances físicos y financieros de los servicios en ninguna etapa del proceso, ni tampoco las actas de finiquitos de estos contratos. Estos documentos permiten identificar qué servicio se está prestando, los recursos gastados y el uso que deben tener. Por último, el gobierno no se asegura de que los proveedores cumplan con la prestación de servicios ni de que presenten la documentación mínima necesaria para realizarlos.

En este esquema, la ASF reportó que no existieron visitas domiciliarias a los proveedores ni tampoco a los lugares donde se debía prestar el servicio. El hecho de no asegurar las condiciones materiales y humanas de las empresas contratadas impide constatar la adecuada prestación de los servicios.

La Estafa Maestra involucra prácticas y actores que crean una red de corrupción tan extensa que puede ser complicado señalar a las personas responsables o detectar con anticipación dónde está el problema para posteriormente combatirlo y evitar el desvío de recursos millonarios. La dificultad en buena medida radica en una de las etapas del desvío y posterior lavado de dinero: la diversificación (*layering*). El objetivo principal del lavado de dinero es convertir las ganancias ilícitas en efectivo o bienes que parezcan legítimos y puedan usarse sin sospecha (ICAS, 2019). Este proceso consta de tres etapas: colocación, diversificación, e integración o extracción. Una vez que las personas involucradas obtienen el dinero y deciden dónde y cómo colocarlo, necesitan diversificar las ganancias en colocando y extrayendo una y otra vez, utilizando cantidades variables en cada ocasión, de tal manera que rastrear las transacciones sea lo más difícil posible.

Una forma de diversificar el dinero es utilizar empresas fantasma. En el caso de la Estafa Maestra, reportan que únicamente en Tabasco existen 17 domicilios de supuestos dueños de las empresas que recibieron contratos millonarios de Pemex. Sin embargo —y como el caso de Javier Duarte lo detalla más adelante—, la creación de empresas fantasma no es un esquema único del Estado de Tabasco, sino que es un

delito que los gobiernos han cometido durante años en todo el país.

El exgobernador de Veracruz utilizó una serie de empresas fantasma que pretendieron realizar un servicio o entregar bienes mediante contratos de gobierno. El dinero fue depositado en cuentas bancarias de estas empresas, que emitieron facturas y recibos falsos para simular el cumplimiento de los contratos.

Con este esquema, Javier Duarte logró desviar 3.617.000 de pesos desde 2012 hasta 2016, delito por el cual, en mayo de 2018, tras una negociación entre el abogado del exgobernador y la FGR, se acordó llevar un procedimiento abreviado con el que el inculcado obtuvo una pena de nueve años de prisión, el decomiso de sus bienes y una multa por 58.890 pesos. Esta resolución fue exigua en comparación con el daño al erario público que, durante su gestión, provocó para enriquecimiento propio.

Es importante mencionar que estos escándalos de corrupción no son casos ni prácticas aisladas. Identificar el hilo conductor, las personas involucradas y las prácticas de riesgo recurrentes es fundamental para combatir la corrupción. La ASF ha advertido sobre las prácticas comunes que realizan las dependencias de gobierno para simular contrataciones, evitar procesos competitivos, gastar más de lo establecido, incumplir con contratos y, más importante, extraer recursos públicos a través de excepciones a la ley y empresas fantasma.

Sin embargo, no fue sino hasta la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada el 27 de mayo de 2015, que el artículo 79 reformó las atribuciones de la ASF modificando algunas de sus funciones y otorgándole otras. Específicamente, la fracción III establece que “la ASF investigará los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales”. Asimismo, la fracción IV explica que, derivado de sus investigaciones, la ASF tiene facultad para promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, de las entida-

des federativas y municipios, así como a los particulares. A pesar de que esta reforma marcó la ruta para el combate a la corrupción, tanto para la ASF como para otras instituciones una serie de aspectos que siguen pendientes impiden la aplicación integral de una política anticorrupción.

Simulación en contrataciones y financiamiento de campañas políticas

Con las nuevas atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación se esperaba clarificar las acciones legales y sanciones administrativas que se interpondrían a los funcionarios públicos involucrados en actos de corrupción, pero ¿fue suficiente para frenar la proliferación de casos ilícitos en la administración pública de México?

A pesar de la reforma constitucional de 2015 para determinar, por un lado, los casos que ameritarían faltas administrativas graves —cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia (Ethos, 2017)— y, por el otro, la delimitación del papel de la ASF en la investigación de actos de corrupción, se detectaron varias irregularidades en los siguientes meses.

Un nuevo escándalo por desvío de recursos públicos con el mecanismo similar al de la Estafa Maestra arrojó múltiples especulaciones y el descrédito del Partido Revolucionario Institucional (PRI): la Operación Safiro. En este nuevo caso, 7 gobiernos locales encabezados por administraciones del PRI desviaron dinero a 12 empresas fantasma para utilizarlo en el financiamiento de campañas políticas de 2015.

Es importante recordar que el proceso electoral comenzó incluso en los últimos meses de 2014 y los subsecuentes a 2015. Con esta ventaja de tiempo, los entonces gobernadores de los Estados de Chihuahua, Durango, Sonora, Colima, Estado de México, la alcaldía Milpa Alta y el congreso de Morelos aprovecharon para simular la realización de dictámenes de excepción a la licitación pública, contratos con sus respectivos pagos y facturación, y actas de adjudica-

ción directa (Aristegui Noticias, 22 de diciembre de 2017) para evitar que las determinaciones de los Estados involucrados fueran fáciles de rastrear.

En todos los casos, los gobiernos simulaban compras públicas por obras y servicios que nunca se realizaron. En el caso de Chihuahua, la administración de César Duarte desvió la mayor cantidad de dinero, 246 millones de pesos, falsificando la adquisición de servicios educativos por los que la Secretaría de Educación pagó.

Algunos de los ejemplos de corrupción más representativos del caso en esta entidad fueron los 90 millones de pesos que se transfirieron al Despacho de Profesionistas Futura S. A. de C. V. por un software que nunca se entregó, 55 millones de pesos más que pagaron a Servicios y Asesorías SINNAX por cursos de actualización para maestros que no se impartieron, así como 55 millones de pesos que se transfirieron por cursos a padres de familia de estudiantes de nivel básico que tampoco se implementaron en las escuelas. Estos últimos servicios se pagaron a Servicios y Asesorías SAMEX.

La investigación realizada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad detectó que la gran mayoría de las empresas creadas fueron utilizadas no solo por un gobierno estatal, sino también por otros más para desviar recursos públicos. Este ecosistema de corrupción estuvo alimentado por transferencias bancarias realizadas por gobiernos de las siete entidades mencionadas.

El siguiente paso consistió en dividir las cantidades en montos pequeños (smurfing) hasta que no pudieran rastrearse dadas las cantidades mínimas que significaban o debido a que en muchos casos se optó por utilizar dinero en efectivo para que su seguimiento fuera aún más complicado.

Esta práctica permitió que de marzo a mayo de 2016 se desviaran más de 650 millones de pesos. Nuevamente, a pesar de que la ASF ya tenía claras las atribuciones que tendría para prevenir y erradicar casos de corrupción, hasta el término de este periodo las autoridades seguían sin investigar ni castigar el uso indebido del erario público.

En paralelo, MCCI detectó que las transferencias se realizaron en fechas cercanas unas de otras. Esto permite especular que se notificó a las entidades el momento exacto en que debían realizar los pagos y que la falta de institucionalidad y controles eficientes en las contrataciones públicas fueron aprovechados para utilizar los recursos públicos en intereses políticos.

Estos esquemas no solo permitieron evitar licitaciones públicas, sino que además simulaban el cumplimiento de los servicios y subcontrataron empresas sin el perfil adecuado, ni la capacidad técnica, material y humana para lo que fueron contratadas. Estas organizaciones, a su vez, estaban a nombre de personas que no existían o en domicilios fiscales en colonias populares del Estado de México, sin que hubiera registro del inmueble donde, supuestamente, se llevaban a cabo las operaciones empresariales. De esta manera, las empresas recibieron el dinero, realizaron facturas por servicios que no ejecutaron, y desaparecieron el dinero a través de transacciones inmediatas o pagos en efectivo para evitar su registro.

Hasta el momento, solo algunos de los involucrados y prestanombres en el caso han recibido sentencias condenatorias; sin embargo, debido a la falta de experiencia en la materia por parte de las autoridades y la endeble documentación, gran parte del caso sigue impune.

Para hacer frente a este problema, el 10 de septiembre de 2019 el Senado de la República avaló el dictamen para combatir la creación de empresas fantasma y facturación falsa que, en los últimos años, ha permitido una evasión fiscal por 354 mil millones de pesos. Previo a la creación de esta ley, el marco legal mexicano carecía de la robustez necesaria para investigar y sancionar la creación de empresas fantasma y la facturación falsa. El sistema tenía vacíos legales que gobiernos y personas sin supuesta actividad económica aprovecharon para instituir organizaciones para lavado de dinero y desvío de recursos.

La investigación de MCCI reveló que el mayor desvío de dinero ilícito provenía de la gestión del entonces gobernador de Chihuahua, César Duarte. Esta cifra ascendía alrededor de 246 millones de pesos, seguido de los gobiernos de Durango, encabezado por

Jorge Herrera Caldera y Sonora, con el exgobernador Guillermo Padrés, quienes desviaron 230 millones y 140 millones de pesos, respectivamente.

A la par, en esta operación existió otro grave problema. El Ramo 23, o de “Provisiones salariales y económicas”, es uno de los más opacos y con sobreejercicio (mayor gasto al aprobado por el Presupuesto de Egresos de la Federación). En un principio, fue creado con el objetivo de financiar compromisos de la política salarial del gobierno federal, liquidaciones de los servidores públicos y para atención en casos de desastres naturales (Guadarrama, 2018). No obstante, el presupuesto a los gobiernos locales se designa bajo nulos sistemas de control, fiscalización y a reserva de las decisiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Entre 2013 y 2017, el gasto excedente acumulado mediante el Ramo 23 fue de 495 mil millones de pesos. De ese monto, más del 80% corresponde a transferencias directas a gobiernos locales mediante el Fondo para el Fortalecimiento Financiero (Fortafin) (Casar y Ugalde, 2018).

Según documentos oficiales, se comprobó que durante el año que se realizaron los desvíos desde los gobiernos locales, la SHCP, multiplicó las asignaciones presupuestales a tres de las entidades involucradas. Además, las participaciones del Fortafin, que la SHCP maneja de forma discrecional, aumentaron en 2016 más de 500% para Chihuahua, 22% para Colima y 12,7% para Durango (Olmos, Durán y Alvarado, 2018).

A fines de 2017, *The New York Times* y *Proceso* evidenciaron que el caso de Chihuahua había representado un presunto acuerdo entre el dirigente nacional del PRI, Manlio Fabio Beltrones, y la SHCP, que en ese momento encabezaba Luis Videgaray, a través del cual se autorizaron múltiples contratos simulados.

Desviar recursos públicos para el financiamiento de campañas políticas genera complicidad entre quien da y quien recibe, disminuye la competencia económica en los procesos y causa daño irreparable al Estado, ya que no garantiza la recuperación de activos ni su ejecución en programas para los que serían destinados los fondos. Parte del problema se centra

en que, durante el periodo electoral, los partidos políticos no reportan la cantidad de dinero exacto que destinan a campañas.

El estudio *Dinero bajo la mesa* explica que existen erogaciones difíciles de detectar pues en algunos casos, estas se realizan en efectivo para gastos de clientelismo electoral, el pago de cobertura informativa, los honorarios de estrategias y encuestadores, entre otros (Ugalde, 2018, p. 84). Además, para ser usados en las campañas políticas, los recursos presupuestarios primero deben transformarse en recursos en efectivo o bienes en especie que no figuren en los registros contables de los entes públicos.

Hasta antes de 2016, una de las debilidades del sistema de auditorías era su temporalidad. Primero debía cerrarse la Cuenta Pública del ejercicio fiscal anterior para comenzar su fiscalización y sus dictámenes se presentaban hasta febrero del año posterior, es decir, dos años después del ejercicio del gasto. Ahora existen dos entregas parciales antes de febrero y la posibilidad de realizar auditorías en tiempo real (Ugalde, 2018, p. 95).

De esta manera, los gobiernos locales involucrados en la Operación Safiro crearon empresas fantasma, y usaron o transformaron recursos en efectivo, dos de los ocho mecanismos de desvío de recursos públicos identificados en el estudio *Dinero bajo la mesa*, de María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde.

Mediante la emisión de facturas falsas, las empresas fantasma pueden participar en procedimientos de licitación pública mediante adjudicaciones directas o en procesos de invitación restringida para obtener contratos para la prestación de servicios o realización de obra pública. A su vez, estas empresas simulan que tienen la capacidad operativa para llevar a cabo la actividad por la que se le contrató; sin embargo, estas no resultan conclusas o ni siquiera iniciadas.

Así, los gobiernos locales, mediante los procesos de contratación, les otorgan recursos públicos a esas empresas fachada a nombre de personas inexistentes, quienes emiten facturas por servicios no prestados y, posteriormente, el dinero en efectivo es regresado a los partidos políticos o candidatos para

sus campañas. Si este flujo se cumple, las empresas y sus involucrados no solo cometerían defraudación fiscal, sino que además el receptor cometería lavado de dinero.

En línea con lo anterior, fue posible identificar a José Juan Saliano González, exagente del Cuerpo de Seguridad Auxiliar del Estado de México (CUSAEM), quien aparentó ser apoderado legal de las empresas que fueron creadas para el desvío de recursos. Saliano fue detenido en octubre de 2016 por robo junto con su esposa, hijas, familiares, vecinos y otros dos policías que también figuraban en la lista de directivos de estas empresas fantasma.

En el caso de Chihuahua, la entidad que desvió la mayor cantidad de dinero, se utilizó a la Secretaría de Educación del Estado para realizar contratos por cursos de actualización para maestros, así como talleres de educación ambiental y software con contenido educativo. A la par, Alejandro Gutiérrez Gutiérrez, ex secretario general adjunto del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, se encargó de desviar recursos para supuestos programas educativos que tampoco fueron implementados.

Gran parte de los recursos desviados en esta operación fueron detectados en un despacho de Monterrey, el cual ha sido identificado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) con actividad inusual en operaciones comerciales.

Ricardo Yáñez, exsecretario de Educación de Chihuahua y quien fue sentenciado a cuatro años de cárcel por el desvío de recursos, declaró al Ministerio Público que, en una reunión realizada en 2016 en la sede nacional del PRI, dirigentes de ese partido le dijeron que no se preocupara porque las empresas fantasma utilizadas “estaban protegidas por el SAT y Chihuahua no era el único Estado que había manejado el desvío de fondos” (Forbes, 2018).

Por otro lado, al igual que en la Estafa Maestra, en la Operación Safiro se cometieron múltiples violaciones a la LAASSP. Los gobiernos estatales simulon la contratación de servicios que no se llevaron a cabo. Por el contrario, aprovecharon que, como fueron las mismas instituciones del gobierno las que realizaron los fraudes, no se hizo un seguimiento ni detección

para verificar que los talleres, servicios o cursos por los que fueron contratados se efectuaran.

Durango es el segundo Estado con más desvíos vinculados que detectó la investigación realizada por MCCI. Durante la administración de Jorge Herrera Caldera, aún gobernador de Durango durante 2016, se detectaron transferencias cuya suma ascendió a 230.400.000 pesos.

En la primera etapa, el Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Durango desvió 94.392.000 pesos a dos cuentas del banco Santander relacionadas con Despacho de Profesionistas FAGA, y Servicios y Asesorías SINNAX. Esta última, también relacionada con los desvíos del gobernador César Duarte para su utilización en campañas electorales. Posteriormente, durante mayo y abril de 2016, se detectaron transferencias por 30.400.000 pesos que fueron repartidos en nueve contratos de obra a tres empresas de la misma red fantasma: Constructora y Abastecedora Casmex, Servicios y Asesorías Pragmatics, y Servicios Empresariales 3M. Cada una, con tres contratos para análisis y proyectos ejecutivos de obra.

Asesorías Pragmatics elaboraría dos análisis costo-beneficio de la segunda etapa del corredor vial norte de la ciudad de Durango, del segundo periférico de Gómez Palacio y de tres caminos rurales. Casmex y Servicios Empresariales 3M realizarían los proyectos ejecutivos del distribuidor Colosio, de dos cruceros en el corredor vial norte y de la modernización de un tramo de la salida Mazatlán, en el municipio de Durango. En los tres casos, las empresas a las que supuestamente se contrataron para realizar estudios de obra no tenían la capacidad operativa para realizarlos. Incluso, una de ellas ocupaba un despacho con oficinas virtuales en Tlalnepantla, Estado de México. El SAT tiene identificadas a estas organizaciones como casos específicos por simulación de operaciones.

Los organismos de control como el SAT o la ASF deberían ser una fuente de información fundamental para documentar estos casos. Si bien la investigación de MCCI fue un insumo importante para las autoridades actuales, es imprescindible que se garantice la responsabilidad del Estado en la averiguación y sanción de actos ilícitos.

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, los escándalos por corrupción quedaron impunes. Hasta el momento, muchos de ellos se siguen investigando. Los miembros de justicia no tuvieron la profesionalización necesaria para iniciar los procesos de investigación, ni mucho menos para asegurar la reparación del daño.

En el caso de Sonora, desde 2015 la gobernadora Claudia Pavlovich Arellano ha estado al frente de las decisiones que se toman en el Estado. Durante 2016 se realizaron transferencias bancarias por 140 millones de pesos a siete empresas fantasma. Los sucesos, ocurridos en abril de ese año, se vincularon a organizaciones relacionadas con el desvío de recursos que también efectuaron los Estados de Chihuahua y Durango a algunas de las compañías ya mencionadas.

Por su parte, el congreso del Estado de Morelos realizó transferencias bancarias por 16.404.000 pesos a seis empresas fantasma en 2016, tres de ellas —SINNAX, SAMEX y Furura— también utilizadas por César Duarte para el desvío de recursos. La gran mayoría de estos depósitos se realizó a través de un fondo creado y operado por el mismo Congreso. Estos hechos ocurrieron desde noviembre de 2015 y su registro culmina en abril de 2016. Gran parte de ellos involucró más de un millón de pesos que pudieron fortalecer las estrategias de seguridad, educación, salud o combate a la pobreza que azota el Estado.

En Colima, las transferencias realizadas durante la administración priista del aún gobernador José Ignacio Peralta Sánchez ascendieron a 15.142.000 pesos durante marzo y mayo de 2016. Se realizaron cuatro transferencias bancarias a Novanight por 9.803.000 pesos en marzo de 2016 y durante mayo de ese mismo año se efectuaron dos depósitos adicionales por 3.163.896 pesos y 2.174.000 pesos a SINNAX y SISAS, respectivamente. La primera empresa tiene como accionista al expolicía del Edomex y la segunda a su hija, con domicilio en Azcapotzalco, Ciudad de México. Ambas firmas fueron señaladas por el SAT por tener operaciones simuladas.

Estos recursos que han sido utilizados para beneficio propio representan una oportunidad desaprovechada para invertir mejor en los Estados. Gran parte del dinero que proviene de recursos públicos y después

es desviado es transformado en despensas, mochilas, playeras, gorras o dinero en efectivo que se utilizará en campañas políticas. Esto significa que el erario que proviene de los impuestos de los ciudadanos, de las contribuciones por pagos de tenencias, trámites, financiamiento público o recaudaciones se utiliza de forma ilegal.

El artículo 400 bis del Código Penal Federal tipifica el lavado de dinero para cualquier “consejero, administrador, funcionario, empleado, apoderado o prestador de servicios de cualquier persona sujeta al régimen de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita, o que las realice dentro de los dos años siguientes de haberse separado de alguno de dichos cargos”. Sin embargo, a pesar de estar explícito en el marco legal, la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SHCP en 2004 no había representado avances significativos en la prevención y combate de este delito. A su vez, pese a que el Instituto Nacional Electoral (INE) ha sido muy enfático en los últimos años en extremar los mecanismos de control para el tope de campañas, los partidos políticos han hecho caso omiso: lo que reportan no necesariamente es lo que utilizan. Para la evasión fiscal las administraciones utilizan empresas que operan emitiendo facturas falsas por servicios no entregables o ficticios.

Asimismo, para el INE es difícil identificar el dinero que proviene de recursos públicos y se convierte en efectivo para campañas políticas, pues generalmente se utiliza para actividades que no tienen registro, tales como el pago a ciudadanos para marchas o movilizaciones, compra de votos, pago por cobertura informativa, servicios de consultoría o tareas de logística.

La administración de Eruviel Ávila Villegas, en el Estado de México, también estuvo implicada en la Operación Safiro. En el informe de la cuenta pública del Estado en 2016, se reportó un pago a corto plazo por 488.900 pesos a la Comercializadora Fing, por parte del Régimen de Protección en Salud del Estado de México. Algunas de las empresas involucradas tienen domicilios fiscales en la entidad: Pragmatic en Tlalnepantla de Baz, Casmex en el municipio de Nezahualcóyotl, y FING, Constructora Cofex e Invelco en Naucalpan.

Asimismo, durante la gestión de Jorge Alvarado Galicia, entonces alcalde de Milpa Alta en la Ciudad de México, se detectaron desvíos de recursos por 3.160.000 pesos. En este caso, se utilizaron dos empresas de la red fantasma para simular licitaciones públicas, a una de las cuales se le asignaron contratos.

Por mencionar un ejemplo, el 16 de septiembre de 2016 la directora de adquisiciones de la delegación, Leslie Hernández Barranco, envió cartas a Constructora Invelco y Constructora y Abastecedora Cofex para pedirles cotizaciones para participar en una licitación por invitación para el suministro de mezcla asfáltica.

En los siete casos expuestos el patrón es el mismo: creación de empresas fantasma y utilización de presantombres como apoderados de firmas para el desvío de recursos públicos. Ninguna de las organizaciones constituidas con las que las administraciones firmaron o a las que se les asignaron contratos ofrecieron servicios o productos de calidad. Únicamente se utilizaron para obtener recursos públicos en colusión con gobiernos locales. Las irregularidades más comunes en este tipo de empresas son domicilios fiscales ubicados en zonas populares cuyos representantes legales son ficticios o cuya información es compartida en diferentes empresas.

El marco legal en México requiere hacer seguimiento constante a la constitución de empresas y que la ASF —con sus recientes atribuciones—, la UIF y la SHCP trabajen en conjunto, de modo que los datos generados por cada dependencia sirvan como insumo para iniciar averiguaciones relacionadas con empresas fantasma.

Las autoridades deben analizar las actas constitutivas, los registros de operaciones, los domicilios fiscales y los notarios ante quienes se constituye una empresa, para detectar con mayor rapidez posibles conflictos de interés entre funcionarios y el sector privado. Por el contrario, los gobiernos locales necesitan transparentar los procesos de contrataciones públicas en el nivel local, para lo cual la lista de proveedores, procesos, montos y avances de obra por los que se firman contratos debe estar homologada y ser pública.

De no hacerlo, la utilización de organizaciones para lavado de dinero se puede convertir en una práctica recurrente de los gobiernos para obtener un beneficio a cambio: el control político.

Lavado de dinero

En los últimos años, las investigaciones sobre lavado de dinero han estado enfocadas en identificar el camino que sigue el dinero para encontrar quiénes son los beneficiarios finales, pues los actos de corrupción, tales como sobornos, simulación de contrataciones públicas, fraude y extorsión, son regularmente motivados por dinero (World Bank, 2013). Por lo tanto, identificar el camino es fundamental para el decomiso y posterior recuperación de activos.

La recuperación de activos es uno de los cinco principios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), que se llevó a cabo en 2003 y entró en vigor en 2005. México es uno de los países miembros y, junto con 185 Estados más, se ha comprometido a combatir la corrupción por medio de estas áreas.

Sin embargo, en México el desvío de millones de pesos, el enriquecimiento ilícito, se ha convertido en una práctica común, especialmente entre los titulares del Poder Ejecutivo en los Estados. En los últimos años fueron acusados o procesados 14 exgobernadores por delitos vinculados con corrupción (Alvarado et al., 2018), entre ellos Roberto Borge, César Duarte, Roberto Sandoval, Eugenio Hernández, Guillermo Padrés y Javier Duarte.

En particular, el caso de Javier Duarte, exgobernador de Veracruz, es uno de los más recientes y relevantes debido a los delitos por los que es acusado. Fue detenido el 15 de abril de 2017 en Sololá, Guatemala. En julio de ese mismo año, se autorizó su extradición a México para continuar el proceso legal por el que existía una orden de aprehensión en su contra.

Actualmente, permanece en prisión en la Ciudad de México. Es acusado de una serie de operaciones con recursos de procedencia ilícita, delincuencia organizada, peculado y tráfico de influencias.

Javier Duarte fue gobernador del Estado de Veracruz desde el 1 diciembre de 2010 al 12 octubre de 2016. A 48 días de terminar su mandato, anunció la separación del cargo. Esta decisión fue tomada en medio de una serie de denuncias y acusaciones sobre su gobierno, las cuales estaban enfocadas en la ola de violencia que se desató en el Estado, así como en los supuestos desvíos de millones de pesos a través de empresas fantasma.

Una semana después de que anunciara su renuncia, la Procuraduría General de la República (PGR), ahora Fiscalía General de la República (FGR), giró una orden de aprehensión en su contra. La fuga del exgobernador de Veracruz acaparó la agenda nacional e internacional, ya que fue reportada en 190 países (Camhaji, 16 de abril de 2017). Hasta ese momento, el daño patrimonial de Javier Duarte era de 16 millones de pesos.

A través de investigaciones periodísticas y de instituciones gubernamentales como la PGR, se dio a conocer evidencia en contra de Javier Duarte que explicaba cómo logró lavar millones de pesos. El esquema utilizado involucra, una vez más, la creación de empresas fantasma.

La PGR aseguró que sus investigaciones demostrarían el desvío de recursos durante la administración de Duarte a través de empresas fantasma, esquema que comenzó en 2012 y continuó hasta 2016.

Además, en 2015 Animal Político publicó una investigación en donde acusaba al exgobernador de desviar 430 millones de pesos por medio de empresas fantasma, las cuales ganaron contratos de manera discrecional para proveer útiles escolares que nunca fueron entregados.

La investigación también explica que todas las empresas se crearon al mismo tiempo, que tenían socios y representantes legales relacionados entre sí e, incluso, que, tras ganar contratos, estas habían cerrado. Tras varios meses de investigación, hoy es posible hablar de una red de 400 empresas fantasma y un monto cuatro veces mayor al revelado por las autoridades en un principio.

Por ejemplo, el DIF estatal, que estaba a cargo de Karime Macías, esposa del exgobernador Duarte, fue una de las 9 dependencias que participaron en el desvío de recursos a través de las empresas fantasma, las cuales recibieron el dinero, emitieron facturas por servicios que no realizaron y posteriormente desviaron los recursos.

En total, el DIF Veracruz firmó 119 contratos con estas empresas, otorgados por procesos que limitan la competencia, es decir, por invitación restringida a tres proveedores, a quienes se les asignaron contratos por adjudicaciones directas. Además, estas fueron creadas bajo prestanombres, personas de bajos recursos y sin ningún perfil empresarial. ¿Qué tienen en común con la Estafa Maestra y Operación Safiro? La forma de operar es la misma: la simulación de contrataciones públicas.

Los servicios requeridos en los contratos incluían la adquisición de sillas de ruedas, juguetes, ropa, sanitarios, medicinas, entre otros efectos. Estas compras no cuentan con ninguna evidencia de haber sido realizadas. La Fiscalía calcula que los supuestos contratos ascienden a 112 millones de pesos. También identificaron que las mismas empresas compitieron en una serie de procesos para ganar entre sí, lo que representa una simulación de competencia.

Del análisis de los contratos de Animal Político y MCCI se desprende que el nombre de Karime Macías no aparece en ninguno de los contratos firmados, sin embargo, la investigación de la Fiscalía apunta a que ella presuntamente ordenaba y coordinaba los pagos a las empresas fachada para desviar los recursos públicos. Estos sucesos, que ocurrieron entre 2011 y 2016, fueron parte de las acusaciones que generó la Fiscalía de Veracruz para presentar una orden de aprehensión en contra de Macías.

La simulación de competencia no solo fue realizada por empresas en el DIF, sino que también fue replicada en las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación, de Finanzas y de Protección Civil, lo que permitió crear una red de empresas fantasma tan grande que las autoridades no han podido identificar el monto total desviado. Esto en buena medida puede explicarse por la velocidad con la que Javier Duarte y los involucrados lograron lavar el dinero.

Perseguir el dinero es sumamente complicado, sobre todo para aquellos países que cuentan con recursos o herramientas tecnológicas limitadas para actuar de forma rápida. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta dos elementos principales: la recuperación de activos y, cuando sea posible, una condena penal (World Bank, 2013, p. 23).

En el caso Duarte, la PGR logró recuperar 421 millones de pesos. Además, a través de estos recursos identificaron cómo funcionó el esquema en el cual participaron ocho empresas, siete de las cuales fueron creadas con el único propósito de desviar los recursos.

Seis empresas recibieron dinero público por medio de contratos, suma que fue trasladada a una séptima empresa, Consorcio Brades, creada por un prestanombre de Javier Duarte, que repartía los recursos con el objetivo de lavar su origen (Ángel, 8 de noviembre de 2019). La séptima empresa desvió 261 millones de pesos para la adquisición de una octava empresa, la única con operaciones reales²⁵. Este proceso permitió que el dinero fuera trasladado de una empresa a otra hasta diluir su origen. Al llegar al destino final, parte del monto fue invertido en una empresa legal, lo que permitió generar aún más dinero.

Estas transacciones fueron realizadas a gran velocidad con el objetivo de complicar el rastreo del origen del dinero. Las empresas y personas involucradas lo trasladaban por medio del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), sistema que permite realizar transacciones en un minuto y sin un monto límite. Javier Duarte y sus prestanombres transferían millones de pesos en 65 segundos a empresas que simulaban operaciones, las cuales repetían el proceso hasta hacer “desaparecer” el dinero.

Hasta finales de 2016, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda había detectado más de cien operaciones con este mecanismo, lo que permitió el desplazamiento de casi 500 millones de pesos cuyo origen corresponde a los recursos del gobierno de Veracruz.

La PGR detectó que la empresa Consorcio Brades simuló la compra de terrenos ejidales con sobreprecio en Campeche. Dichos inmuebles, bajo la propiedad

25. Una vez iniciada la investigación, la empresa cooperó con las autoridades para devolver los recursos que recibió.

de prestanombres de Duarte, fingieron ser ejidatarios, entre ellos el empresario Moisés Mansur y el abogado fiscalista José Juan Janeiro Rodríguez. Las autoridades detectaron que el dinero desviado había sido utilizado para comprar un rancho de lujo en el Estado de México, un yate y diversas propiedades en Guerrero, Ciudad de México, Veracruz, Texas y Florida, en Estados Unidos.

Animal Político y MCCI reportaron que la red de empresas fantasma desvió 3.617.000 de pesos, dinero que le pertenece al Estado de Veracruz y que no ha sido recuperado (Ángel, 16 de diciembre de 2106).

Organizaciones como el Banco Mundial han desarrollado una serie de recomendaciones y procesos para recuperar activos y reparar el daño en los casos de corrupción. Este proceso incluye la recolección de evidencia para rastrear recursos, asegurar los activos, llevar a los involucrados a un proceso judicial, ejecutar las órdenes establecidas en el juicio y, por último, regresar los recursos (World Bank, 2013, p. 24).

En mayo de 2018, tras una negociación entre el abogado del exgobernador de Veracruz y la Fiscalía, se acordó llevar un procedimiento abreviado con el que el inculcado obtuvo una pena de nueve años de prisión, el decomiso de sus bienes y una multa por 58.890 pesos. Esta resolución fue exigua en comparación con el daño al erario público que, durante su gestión, provocó para enriquecimiento propio.

Tras la captura de Javier Duarte en Guatemala, la Fiscalía retiró la acusación por delincuencia organizada en contra del exgobernador y fue sustituido por el de asociación delictuosa, un delito de menor gravedad en términos de legalidad. Hasta antes de su captura, solo habían sido detenidas formalmente sus hermanas Nelia y Nadia Arzate Peralta, quienes figuraban como accionistas de la empresa Consorcio Brades y a quienes se sentenció a tres años de prisión tras reconocer su culpabilidad a cambio de ser condenadas por lavado de dinero y no por delincuencia organizada.

Por su parte, José Juan Janeiro Rodríguez, abogado fiscalista involucrado en los delitos, tenía una orden de aprehensión que fue congelada por la PGR después de que accediera a cooperar con las autoridades

aportando información valiosa que sirviera para localizar a Javier Duarte. Esta concesión evidencia el incumplimiento de las recomendaciones internacionales, así como la incapacidad de la PGR para perseguir y sancionar delitos graves de corrupción en los niveles altos de poder político, así como para rastrear la ruta de corrupción y a los involucrados en el proceso.

Además, se hizo evidente la incapacidad de las instituciones y de los encargados en materia de justicia y corrupción de ser rigurosos. Por ahora, el caso aún se encuentra en proceso hasta que las autoridades competentes reúnan pruebas suficientes para sancionar debidamente al exgobernador y a los relacionados en el caso.

Uso de empresas fantasma, una característica compartida

Estos tres casos son únicamente un ejemplo de una falla sistemática en México: existen patrones de comportamiento para violar las leyes y los mecanismos de control una y otra vez, lo que ha abierto espacios para actos de corrupción y ocasionado daños que siguen sin ser reparados.

Los escándalos de corrupción en México han servido para visibilizar el problema, para recolectar información y evidencia, y para mostrar la importancia de sancionar la corrupción. Esta investigación analiza los casos de corrupción bajo un enfoque de sistema, de modo de identificar los actos, los actores y las estructuras legales e ilegales que permitieron la comisión de estos delitos. En consecuencia, es importante tomar en cuenta los elementos particulares de cada caso de corrupción, pero, sobre todo, detectar aquellas modalidades y prácticas usadas frecuentemente y que representan una falla en el funcionamiento de las estructuras de control, combate y sanción de la corrupción.

A través de la narración de los principales hechos será posible identificar lecciones de estos casos, por lo que el análisis comparado es sumamente útil para presentarlas y generar recomendaciones.

La Estafa Maestra, la Operación Safiro y el desvío de recursos de Javier Duarte son tres casos que a pri-

mera vista podrían no tener mucho en común, sin embargo, existe un claro hilo conductor: el esquema de prácticas corruptas. Es decir, a pesar de que los actores involucrados y las personas beneficiadas son distintas, coinciden en un elemento fundamental: la interacción de estructuras ilegales y legales, así como la transacción de beneficios a cambio de control político.

Utilizando las contrataciones públicas, una de las prácticas más comunes e indispensables en el gobierno, los involucrados evitaron e incumplieron la ley para simular procesos de contratación y desviar millones de recursos públicos mediante empresas fantasma. Una empresa fantasma es una compañía que, aunque se encuentra “debidamente” constituida y registrada, no ofrece ningún producto o servicio, sino que solo se constituye para ganar contratos del gobierno y realizar operaciones con él. Por tanto, muestra actividades irregulares en comparación con una empresa real. Las irregularidades más comunes de este tipo de empresas son domicilios fiscales inexistentes, representantes legales ficticios que sufren robo de identidad o no son reales, e información duplicada o compartida por diferentes empresas. Realizar compras o adquirir algún servicio u obra pública no es un delito, pero sí simular procesos de contratación que posteriormente servirán para el desvío de recursos y enriquecimiento ilícito.

En los tres casos se observa complicidad de actores. Por un lado, los gobiernos, a través de procesos de contratación y pago de servicios u obra, simulan invertir en el progreso y bienestar de la comunidad y, por el otro, funcionarios o personas particulares obtienen beneficios a cambio.

Las contrataciones públicas buscan proveer al Estado los mejores insumos para llevar a cabo todas sus funciones legales (Cofece, 2018). Sin embargo, esto solo es posible en la medida en que las dependencias contratantes cumplan con todas las regulaciones, maximicen los recursos públicos y aseguren la provisión de estos servicios.

Los eventos de corrupción son el resultado, y solo la parte observable, de una estructura ilegal mayor que utiliza las estructuras legales a su favor. Cuando los procesos de contratación son utilizados como

fachada para cometer actos de corrupción, esta herramienta es perjudicial para el Estado, el país y los ciudadanos. Los recursos que deben ser destinados a la adquisición de bienes y servicios, así como a la contratación de obra pública, terminan siendo parte de un fraude en que millones de pesos son desviados para el enriquecimiento de unas cuantas personas.

Las dependencias de gobierno y todas las personas involucradas firmaron contratos con empresas que tenían una serie de irregularidades, las cuales no les permitirían realizar ningún tipo de servicio y mucho menos obtener contratos públicos. El mecanismo utilizado varió un poco de caso a caso. Es decir, mientras que las entidades federativas en la Operación Safiro y el exgobernador Javier Duarte otorgaron contratos directamente a empresas inexistentes, los involucrados en la Estafa Maestra aprovecharon un procedimiento permitido por la ley (los convenios) para desviar el dinero a empresas fantasma.

A pesar de las diferencias, todos estos actos de corrupción utilizaron un mecanismo legal, el proceso de contratación, para aprovechar algunos espacios de discrecionalidad e interactuar con mecanismos ilegales, las empresas fantasma. La creación y uso de este tipo de organizaciones es un delito y existen instituciones dedicadas a investigarlas y sancionarlas.

El SAT detecta, investiga y boletina a aquellas empresas que simulan operaciones a través de la emisión de facturas o comprobantes fiscales. Cuando la autoridad fiscal detecta que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes²⁶.

El Código también establece que en caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona o empresa no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, determinará el o los créditos fiscales que correspondan.

26. Artículo 69-B, Código Fiscal de la Federación.

En el caso de los gobiernos federal y estatal no realizaron una investigación de mercado por cada proceso de contratación adjudicado, requisito establecido en el artículo 26 de la LAASSP. Específicamente, la ley establece que “las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el proceso respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación”, con el objetivo de buscar las mejores condiciones para el Estado.

A pesar de estar muy explícito en la ley, en ninguno de los tres casos de corrupción analizados las dependencias llevaron a cabo un estudio de mercado previo. Tampoco hubo documentos que justificaran la elección del proceso, la legalidad de la empresa y la capacidad de cumplir con el objeto del contrato requerido. Algunas dependencias falsificaron estos documentos para simular el cumplimiento de la ley y poder realizar los contratos mediante procesos simulados.

Como se documenta en los capítulos anteriores, las empresas creadas no prestaron el servicio para el que fueron contratadas, simulaban operaciones y contratos públicos, y generaron facturas falsas, las cuales únicamente cumplieron un objetivo: desviar recursos públicos. La gran mayoría de estas compañías incumplieron con los procedimientos de contratación, con los requisitos establecidos en la ley sobre la documentación e información mínima necesaria, y con la entrega de bienes o servicios.

Por su parte, las autoridades, específicamente las de la Secretaría de Función Pública, no verificaron que las adquisiciones, arrendamientos y servicios fueran realizados conforme a lo establecido en la ley. Tampoco hubo sanciones a las empresas y proveedores que no cumplieron con las obligaciones contractuales y que, por ello, causaron daños a la dependencia o entidad correspondiente²⁷. A su vez, no hubo una investigación clara en torno a las instituciones involucradas que permitiera tener un registro de las actividades simuladas que llevaban a cabo, lo que hubiera permitido inhabilitar a las empresas que proporcionaron información falsa en algún proceso de contratación. Esta tarea pudo haber quedado en manos de la ASF en conjunto con el SAY y la SHCP.

Además, estuvieron involucrados algunos grupos de personas encargadas de buscar prestanombres para esconder a los verdaderos dueños de las empresas, así como de obtener la documentación necesaria para constituir una empresa que posteriormente emitiría las facturas falsas para lavar el dinero.

Por último, participaron funcionarios que eran titulares de las dependencias y las secretarías, o gobernadores de las entidades federativas. A pesar de no haber firmado un solo documento durante el proceso, estuvieron al tanto del esquema y fueron los beneficiarios directos del desvío de recursos.

En resumen, esta red fue conformada por tres grandes grupos: las dependencias públicas y de gobierno —universidades, secretarías, fideicomisos y gobiernos estatales— que realizaron contrataciones simuladas; las empresas fantasma y las personas participantes en su creación, ya sean representantes legales, notarías, fundadores o socios, así como los funcionarios públicos que, violando una serie de leyes, extrajeron, desaparecieron y utilizaron dinero público para beneficio propio.

En suma, uno de los principales retos es que los actos y prácticas de corrupción siempre involucran a una red de actores, independientemente de si estos se ven beneficiados o no, que deben ser desmanteladas. En estos casos específicos, la red de corrupción contó con la participación de funcionarios públicos que generaron documentación falsa, que realizaron procesos de excepción sin ningún fundamento legal y que firmaron contratos con empresas que no debían recibirlos. Si estas personas no corren ningún riesgo de ser sancionadas, estas redes seguirán operando y los recursos públicos seguirán siendo desviados.

Si bien tres casos de corrupción no dimensionan en su totalidad el problema estructural de una nación, como en el caso de México, sí permiten vislumbrar la falta de información, seguimiento y control de las autoridades que deberían vigilar el cumplimiento de las leyes de contrataciones públicas.

Los escándalos de corrupción son una herramienta fundamental para detectar y revelar los ilícitos cometidos. Sin embargo, si no son investigados y sanciona-

27. Artículo 60, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

dos, ¿cuáles son los incentivos para que no vuelvan a ocurrir?

El objetivo de la siguiente sección es reunir, explicar y sintetizar las fallas para, posteriormente, realizar las recomendaciones correspondientes que ayuden a fortalecer los mecanismos de control, que deben considerar varios elementos para el adecuado el diseño de una política pública para el combate a la corrupción.

El director de Transparencia Mexicana, Eduardo Bohórquez, explica que el combate a la corrupción consta de seis etapas: preventiva, de detección, investigación, sanción, recuperación de activos y reparación del daño a las víctimas.

Enfocarse en solo alguna de estas sin tomar en cuenta el resto no permite combatir la corrupción, al contrario, genera espacios cada vez mayores para la impunidad. Por eso, una de las principales lecciones de los casos emblemáticos de corrupción es enfocarse en una política integral, la cual debe considerar, al menos, estas seis etapas. A partir de las fallas identificadas en estos casos, es posible comenzar a generar propuestas para combatir la corrupción.

Fallas y deficiencias legales e institucionales

¿Cuáles fueron los controles internos y los mecanismos que no funcionaron o fueron violados en los tres casos de corrupción? Detectar los controles y mecanismos fallidos es indispensable, por lo que debe hacerse de manera rigurosa, objetiva y frecuente para implementar soluciones y una ruta de acción para cualquier tema de interés público, sobre todo respecto de un tema tan relevante y dañino para la sociedad como la corrupción.

Entonces, es necesario proponer e implementar políticas públicas para combatir los actos ilícitos. En la medida en que los tomadores de decisiones identifiquen las fallas estructurales, será posible definir el problema, establecer objetivos y metas claras, diseñar alternativas para cumplir esos objetivos y, posteriormente, adoptar y ejecutar una política pública anticorrupción.

Cada falla detectada debe incluir recomendaciones institucionales y legales con el objetivo de ayudar a construir una ruta de acción para prevenir actos de corrupción como la creación de empresas fantasma, prestanombres, colusión, conflictos de interés, contrataciones simuladas, entre otros.

Monitoreo (due diligence) en las contrataciones públicas

En los tres casos de corrupción, el desvío de millones de pesos comenzó con procesos de contratación pública, los cuales no fueron realizados bajo la normativa establecida, sino que simulaban compras de bienes y servicios que nunca fueron entregados ni implementados. Las autoridades no investigaron ni hicieron seguimiento a las contrataciones públicas o a los proveedores de bienes y servicios. En cambio, hubo una serie de fallas legales.

Incumplimiento absoluto de las leyes de contrataciones públicas, específicamente de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)

El objetivo de esta ley es reglamentar cómo se deben administrar los recursos económicos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

A su vez, busca que todas las contrataciones realizadas por el gobierno se hagan bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En los tres casos de corrupción, los gobiernos eludieron la ley por medio de contrataciones que aparentaron ser legales, por ejemplo, al firmar contratos entre organismos federales y universidades que disminuyeron el porcentaje de capacidad operativa señalado en la ley o, en su caso, realizaron procesos de adjudicación directa para contratar a una empresa que carecía de personal y de recursos técnicos para cumplir con lo estipulado, con lo que se eliminó la competencia en los procesos de contratación pública.

Abuso de prácticas que limitan la competencia a través de convenios y procesos de excepción, adjudicaciones directas e invitaciones restringidas

La ley permite evitar los procesos competitivos en contrataciones públicas para realizar adjudicaciones directas o invitaciones a cuando menos tres personas. Sin embargo, como se trata de procesos de excepción, es fundamental acreditar los criterios en los que se funda esta decisión²⁸. De igual forma, es importante que estos procesos se reduzcan al mínimo y que, en caso de realizarlos, la justificación esté escrita y firmada por el titular de la unidad compradora de los bienes o servicios.

La Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) ha explicado que permitir las invitaciones a cuando menos tres agentes o las adjudicaciones directas mediante supuestos y justificaciones tan amplias —como se hace actualmente— abre la puerta para que se abuse de estos métodos.

De igual forma, los procesos de excepción pueden favorecer la colusión ya que, por un lado, eliminan la posibilidad de obtener mejores condiciones de calidad, precio y oportunidad. Por el otro, dan lugar a actos de corrupción tan extendidos como las redes de la Estafa Maestra, donde las empresas estaban coludidas y acordaron repartirse las ganancias mediante procesos de subcontratación.

Falta de estudio de mercado para realizar una contratación

En la Operación Safiro, los gobiernos locales no realizaron un estudio de mercado que avalara la capacidad de las empresas para ser contratadas. En este sentido, el esquema bajo el que funcionó la operación permitió la creación de empresas fantasma o fachada, que “cumplieran” con los requisitos para los que habían sido convocadas.

En este caso también se eliminó nuevamente la competencia con empresas que pudieron haber prestado los servicios que las administraciones requerían. No obstante, el esquema de colusión y conflicto de interés dañó gravemente los procesos de contratación.

Falta de verificación de legalidad de las empresas contratadas por las dependencias y entidades federativas

En México, el acta constitutiva de una empresa y su inscripción en el Registro Público de Comercio (RPC), a través del Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER), permite construir un padrón de las empresas que operan en el país, cuya información sobre denominación social, objetivo, tipo de empresa, administración y control podría ayudar a evitar actos de corrupción. No obstante, a pesar de estos mecanismos de control, en los tres casos de corrupción a los que se han hecho referencia no hubo un seguimiento oportuno a la actividad inusual de cada empresa fantasma que fue creada para lavar dinero.

Las instituciones encargadas de vigilar la creación de empresas —como el SAT o la SHCP— requieren verificar el manejo de las organizaciones creadas. Cuando una de estas desaparece luego de ganar un contrato es un indicio para investigar en el tema y construir un mapeo de redes que detecten a tiempo si otras empresas estuvieron involucradas en estas operaciones. A la par, es importante comprobar los domicilios donde se especifica su constitución, los notarios, así como los nexos e intereses de funcionarios públicos con ellas, para identificar oportunamente riesgos altos de corrupción.

Falta de un análisis minucioso de los convenios y contratos suscritos entre dependencias del gobierno y cualquier otra entidad, pública o privada

En todas las compras realizadas por las dependencias de gobierno debió realizarse un análisis que incluyera, al menos, la acreditación de la existencia y personalidad de la empresa o proveedor adjudicado, la fecha o plazo, lugar y condiciones de entrega, y la información relativa a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato²⁹.

Cada contrato suscrito debe cumplir con una empresa o proveedor que cuente con todos los requisitos legales, técnicos y económicos que le permitan realizar sus obligaciones. A su vez, es necesario establecer un plazo de entrega y una garantía de cumplimiento,

28. Artículo 41 y artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, respectivamente.

29. Artículo 45, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

ya que esta obliga al proveedor a entregar los bienes o realizar el servicio detallado en el contrato.

Por último, justificar la existencia y la autorización del presupuesto es fundamental y obligatorio, ya que las dependencias y entidades deben formular los programas anuales de las contrataciones públicas y los respectivos presupuestos³⁰. Hacerlo permite evitar contrataciones bajo criterios de discrecionalidad, en que las adquisiciones, servicios u obras públicas no son realmente necesarias, o bien, no pueden considerarse solventes ni cubiertas con el presupuesto establecido.

Discrecionalidad en el ejercicio, manejo y custodia del gasto público a través del Ramo General 23

Existe una clara falla en el ejercicio del presupuesto público, específicamente en los montos aprobados con respecto a los montos ejercidos de varios rubros del gasto. En los casos de corrupción analizados anteriormente, sobre todo en la Operación Safiro, destaca el uso de fondos para fines diversos, los cuales están vinculados directamente al Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”.

El Ramo 23 es considerado polémico y poco transparente, ya que en muchos de los fondos y proyectos no existen documentos que contengan las reglas de operación o lineamientos que se refieran la descripción del fondo y permitan indicar su objetivo, así como sus beneficiarios (Auditoría Superior de la Federación, 2017). Los recursos fueron asignados por la SHCP, que, sin contar con diseño ni normativa, decidió otorgarles recursos a ciertos Estados, junto al monto y la temporalidad (Auditoría Superior de la Federación, 2017, p. 20).

La ASF ha explicado que la carencia de especificaciones genera discrecionalidad en el ejercicio de los recursos, ambigüedades normativas en la aplicación en los destinos de gasto y montos ejercidos mucho más altos de los aprobados en el presupuesto. Los recursos son entregados por convenios que no son publicados, lo que propicia la discrecionalidad, opacidad y

aumenta el riesgo de corrupción, todo lo cual redundará en una falta de transparencia que impide conocer la utilización y ejecución de una parte significativa de los recursos públicos.

Requisitos a medida y colusión en las contrataciones públicas

Una práctica de corrupción común en las contrataciones públicas es establecer intencionalmente una serie de requisitos técnicos o administrativos que únicamente podrá cumplir una empresa o proveedor previamente seleccionado. De esta forma, los funcionarios públicos de las dependencias se aseguran de que esa empresa o proveedor sea contratado.

Al añadir criterios excesivos, las bases del concurso quedan hechas a medida para cierta empresa. Como resultado, a pesar de que pudieran existir propuestas de mayor calidad o mejor precio, los funcionarios las descalifican apelando al incumplimiento de requisitos, los cuales fueron incluidos únicamente con el propósito de favorecer a determinado competidor.

Esta práctica fue utilizada en repetidas ocasiones por las dependencias y secretarías de gobierno en los esquemas de corrupción, ya que al eliminar la competencia fue posible seleccionar a la o las empresas que después estarían encargadas de emitir facturas falsas para desviar dinero público.

Además, existe otra práctica común: la colusión entre empresas y proveedores, es decir, la simulación de competencia. Esto sucede cuando las empresas y proveedores acuerdan antes del concurso cuál será la ganadora. Esto puede pasar incluso sin la complicidad de un funcionario público, ya que estas acordarán un método según el cual todos los participantes del esquema de colusión se verán beneficiados.

En estas modalidades de corrupción en contrataciones públicas el riesgo de hacer mal uso de los recursos públicos aumenta significativamente, ya que no privilegiaron la eficiencia y provisión de bienes y servicios públicos.

30. Artículo 20 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Recomendaciones

Desde la óptica política y social, la corrupción se arraiga como un factor determinante que agrava la pobreza extrema en los países y agranda las brechas económicas entre regiones. Cuando este problema no es atendido con eficacia, los círculos viciosos en la asignación de recursos se transforman en problemas institucionales. Así, puede decirse que la corrupción desgasta la capacidad del Estado de recaudar y destinar correctamente el dinero público, limita la implementación de políticas que fomenten el desarrollo económico y obstaculiza la distribución congruente de los recursos entre regiones.

Detectar las fallas estructurales en los sistemas de justicia federal y local permite reconocer las áreas de oportunidad donde se puede incidir para fortalecer a las instituciones encargadas de investigar y sancionar delitos de corrupción, así como evitar el desvío de recursos públicos destinados a mejorar los sistemas de educación, salud, vivienda, combate a la pobreza, entre muchos más.

A continuación, se enlistan algunas recomendaciones institucionales y legales que pueden ayudar a construir una ruta de acción para prevenir prácticas de corrupción como la creación de empresas fantasma, prestanombres, colusión, conflictos de interés, contrataciones simuladas, entre otras.

Dotar de autonomía a las Fiscalías Anticorrupción estatales

Con la aprobación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), uno de los pilares más importantes fue la creación de las Fiscalías Anticorrupción, cuyo propósito es investigar, perseguir y sancionar delitos de corrupción en el nivel federal, estatal y municipal.

Es imprescindible dotar de autonomía a las Fiscalías para evitar que sus funciones dependan de los intereses de los gobiernos en turno. Además, es necesario proveerles de capacidad técnica y operativa, así como asignarles recursos para su funcionamiento.

Sin el acompañamiento y apoyo de los gobiernos estatales, difícilmente se podrá avanzar en la implementación del SNA con un enfoque preventivo para transparentar las acciones gubernamentales y generar mecanismos de sanción y control que desalienten la corrupción en México.

Además, debe existir una responsabilidad compartida en la que se gesten las condiciones necesarias para capacitar a los ministerios públicos, asesores jurídicos, policías y administrativos de las Fiscalías. Solo si se profesionaliza a los encargados de los delitos de corrupción tendrán los conocimientos suficientes para construir carpetas de investigación oportunas y basadas en evidencia.

Transparentar los procesos de contratación pública en lo local y homologar su documentación para generar herramientas de detección de riesgos de corrupción

Los procesos de contratación pública en el nivel federal se transparentan a través de plataformas operadas por el Estado u organismos desconcentrados; sin embargo, en el nivel local es sumamente difícil acceder a esta información, pues, en muchos casos, los Estados y municipios carecen de herramientas tecnológicas para digitalizar la documentación o no cuentan con capacidades operativas que aprovechen el uso de datos para restar cargas administrativas.

A su vez, en todos los niveles de gobierno es necesario generar mecanismos que permitan identificar anomalías recurrentes y patrones de comportamiento como indicios de casos de corrupción. Para ello, se propone estudiar en detalle las compras realizadas por los gobiernos, tanto de obra como de adquisiciones y servicios, con base en la documentación que se pide para llevar a cabo estos procesos de compra. De esta manera, será posible entender y atender las debilidades institucionales que impiden la detección de redes de corrupción.

A través de una investigación objetiva, la sistematización de información y la interacción de datos precisos en documentación oficial, será posible identificar riesgos en los contratos generados por los gobiernos.

De esta forma, se podrá identificar con antelación un caso de favoritismo político o de colusión.

En toda contratación pública se debe considerar un análisis que ayude a encontrar indicios asociados con una o más prácticas de corrupción en específico. La automatización de procesos es una parte importante de los sistemas para priorizar y enfocar las investigaciones en las compras que requieran de una auditoría robusta, para así aumentar la efectividad de las instituciones encargadas de sancionar delitos de corrupción.

Analizar minuciosamente toda la documentación requerida para llevar a cabo una contratación pública

Inspeccionar minuciosamente la documentación necesaria para una contratación pública permite a las autoridades involucradas en el proceso determinar si alguno de los criterios establecidos ha sido violado o modificado para obtener un beneficio propio. Cuando alguno de los documentos —como el oficio de suficiencia presupuestal, el dictamen de excepción, el fallo de adjudicación o el finiquito— durante una obra o adquisición hace falta o contiene observaciones que indican una falla, se puede considerar un preámbulo para iniciar una averiguación.

Los convenios y contratos suscritos entre dependencias del gobierno y cualquier otra entidad, pública o privada, son fundamentos cuyas cláusulas deben cumplirse con los más altos estándares de calidad. Aunque en cada caso existen condiciones en que por la naturaleza de los procedimientos no se entrelazan con las de otras entidades, es necesario evaluar si estos infringen o no los marcos legales sobre los que se fundamenta su operatividad.

En reiteradas ocasiones, los casos de corrupción suceden porque no se intercambia información y se desconoce si uno de los documentos para llevar a cabo una contratación pública ha sido detenido o rechazado dada su aparente simulación.

Asegurar la correcta aplicación del dictamen aprobado para combatir la creación de empresas fantasma y la facturación falsa

En septiembre de este año, el Senado de la República avaló el dictamen para combatir la creación de empresas fantasma. Este dictamen reforma, deroga y adiciona algunas disposiciones de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal. Con la aprobación de este documento se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa a la creación de empresas fantasma y la facturación que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Si bien en la teoría este nuevo dictamen puede ayudar a prevenir actos de corrupción, urge que las instituciones lo implementen de forma oportuna. Además, debe existir un organismo que vigile su cumplimiento y que las instancias encargadas de sancionar se apeguen a las nuevas disposiciones de la ley.

Cabe celebrar la consolidación de mecanismos para prevenir actos de corrupción; no obstante, es urgente aplicarlos y establecer una comunicación constante entre las dependencias y los encargados de aplicar los marcos jurídicos que los rigen.

Responsabilizar a los titulares de las dependencias sobre las contrataciones públicas

Una de las fallas más importantes al analizar los casos de corrupción en México es la falta de responsabilidad entre los funcionarios públicos, específicamente, de los titulares de las dependencias de gobierno.

Como lo han documentado Animal Político y MCCI, así como la ASF y la FGR, los secretarios de Estado, los gobernadores y los titulares de dependencia fueron quienes ordenaron gran parte de las contrataciones públicas. A su vez, fueron los principales beneficiados del dinero público. Sin embargo, al no ser directamente los contratantes y, por lo tanto, quienes llevan a cabo el proceso y le dan seguimiento, tampoco firman ningún documento.

El 18 de julio de 2016 entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), cuyo objetivo es distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran, así como los procedimientos para su aplicación.

- Según la LGRA, los servidores públicos deben ad-
- ministrar los recursos públicos que estén bajo su
- responsabilidad, sujetándose a los principios de
- eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados³¹.

Aplicar sanciones a las faltas administrativas no graves y graves establecidas en la LGRA

La LGRA establece de manera clara cuáles son las faltas administrativas de los servidores públicos. En su caso, los órganos internos de control impondrán las siguientes sanciones administrativas:

Amonestación pública o privada;
 Suspensión del empleo, cargo o comisión;
 Destitución de su empleo, cargo o comisión;
 Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
 Ahora bien, si la falta administrativa es considerada grave, será el TFJA el que imponga la sanción correspondiente, que puede incluir las sanciones anteriores, así como la sanción económica.

Es necesario que haya claridad en las sanciones a los servidores públicos, de tal forma que quienes hayan cometido alguna falta administrativa sean separados de su cargo. Además, es importante construir una base de datos pública para conocer sus antecedentes e impedir que accedan a un puesto en la administración pública en otra región en el país. De igual forma, deben existir reglas claras de operación sobre los procedimientos que se llevarán a cabo tras una sanción, para así iniciar las averiguaciones necesarias.

Nombrar a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

En noviembre de 2019, el Senado de la República recibió la terna para nombrar a los tres magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), de modo de consolidar en su totalidad el SNA en el nivel federal. Propuestos para un periodo de 15 años, Eber Betanzos Torres, Alfonso Pérez Daza y Natalia Téllez Torres deberán ser avalados por las dos terceras partes del pleno de los senadores para ratificar su nombramiento.

La Tercera Sección se compondrá de tres magistrados, quienes serán los encargados de imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con responsabilidades administrativas (Sánchez y Xantomila, 26 de noviembre de 2019). Asimismo, fincarán a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la nación.

Es menester que, posterior a la revisión exhaustiva de los perfiles propuestos, la selección de los magistrados sea pronta, pues, de no suceder así, los casos de corrupción seguirán turnándose a organismos con poca capacidad operativa para atenderlos.

Fortalecer los mecanismos de protección a testigos

Es fundamental fortalecer los programas de protección a víctimas y testigos, pues estos son fundamentales para el combate a la corrupción. Estos mecanismos salvaguardan los derechos de las personas relacionadas con delitos de corrupción y que, debido a esta situación, son más vulnerables.

Además, si el mecanismo es llevado a cabo correctamente, otorga mayor credibilidad y legitimidad a las instituciones, lo que puede servir como incentivo para los denunciantes y los whistle blowers.

Estos programas son cruciales para los funcionarios públicos de los órganos internos de control, de fisca-

lización y, sobre todo, para los ciudadanos. Si no se protege adecuadamente a los testigos, se desincentiva la denuncia.

Cuando existen las condiciones necesarias para devolver la confianza en las autoridades, los testigos colaboran con los entes de justicia administrativa para agilizar la identificación de culpables por delitos de corrupción.

Conclusiones

La corrupción desgasta la capacidad del Estado de recaudar y destinar correctamente el dinero público, limita la implementación de políticas que fomenten el desarrollo económico y obstaculiza la distribución congruente de los recursos entre regiones.

Las instituciones que investigan y sancionan delitos de corrupción, ya sean las Fiscalías Anticorrupción, la Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de Función Pública, necesitan contar con un mínimo de elementos para realizar este trabajo. Sin este fortalecimiento institucional, las nuevas reformas para dotar de responsabilidades a los centros de justicia quedarán limitadas.

La investigación puede fortalecerse a través del trabajo conjunto de estas tres instituciones. Los órganos fiscalizadores y los órganos internos de control son fundamentales, ya que pueden presentar denuncias que detonen una investigación fundada y complementen las tareas de la Auditoría Superior de la Federación. La información que aporten estas dependencias puede ser de utilidad para armar casos sólidos para perseguir la corrupción y que la percepción de corrupción por parte de expertos y ciudadanos tenga un impacto significativo al disminuir el número de hechos que quedan impunes en el país.

Pareciera que el desvío de recursos públicos es una práctica habitual y recurrente. La cultura de ilegalidad permea todo el sistema, toda vez que no se garantiza la investigación y castigo por el desvío de recursos pú-

blicos o cualquier conducta ilícita entre los servidores públicos y, con ello, se da pie a la impunidad; además, el sistema de fiscalización no funciona eficazmente y los representantes no muestran disposición a dar continuidad a los proyectos anticorrupción.

Se cree que demasiada regulación en cualquiera de los procesos de la administración pública generará prácticas corruptas e ilegales, dado que serían demasiados los requisitos para cumplir con la burocracia.

No obstante, una de las causas principales de corrupción no es el exceso de regulación, sino la impunidad. Como se mencionó en los casos de la Estafa Maestra, Operación Safiro y los desvíos millonarios de Javier Duarte, un número muy reducido de los implicados han sido encarcelados o enjuiciados ante las autoridades.

Si se continúa con la incapacidad sistemática de las instituciones para sancionar a quienes violan la ley, los criminales y las organizaciones ilícitas tienen una enorme oportunidad para coludirse e infiltrarse en cualquier nivel de gobierno para obtener beneficios propios. Por ello, es necesario diseñar urgentemente estrategias que vayan más allá de la voluntad política, y que se centren en fortalecer el marco legal para que las autoridades puedan cumplir con su objetivo.

En cuanto a la mejora regulatoria, los gobiernos deben enfocarse en utilizar la tecnología y el aprovechamiento de datos para detectar riesgos de corrupción e involucrar a la ciudadanía en todo el proceso. En ocasiones dos instituciones o más generan información valiosa que no es utilizada como insumos de política pública.

Los Estados tienen la oportunidad de generar mecanismos para detectar estas operaciones e invertir en el bienestar social. Combatir la corrupción no es una tarea sencilla, pero múltiples ejemplos internacionales, públicos y privados, han demostrado que, con el diagnóstico correcto, se puede diseñar una ruta que mitigue este problema.

Bibliografía

- Alvarado, R., Ramírez, S., Ortíz, L., y Ortega, C. (2018). Anuario de la Corrupción 2018. Nexos.
- Angel, A. (16 de diciembre de 2016). Javier Duarte lavaba dinero en solo 65 segundos a través de transferencias electrónicas. Animal Político. Recuperado de www.animalpolitico.com/2016/12/duarte-lavado-dinero-de-vios-veracruz
- ——— (8 de noviembre de 2019). Juez vuelve a vincular a proceso a Javier Duarte por peculado. Animal Político. Recuperado de www.animalpolitico.com/2019/11/juez-proceso-javier-duarte-peculado
- Aristegui Noticias (22 de diciembre de 2017). Vinculan a proceso a Alejandro Gutiérrez, por presunto desvío de 250 mdp para el PRI. Recuperado de https://aristeguinoticias.com/2212/mexico/vinculan-a-proceso-a-alejandro-gutierrez-por-presunto-desvio-de-250-mdp-para-el-pri/?fb_comment_id=1749758495098037_1749907888416431
- Auditoría Superior de la Federación (2017). Fondo para el Fortalecimiento Financiero (Fortafin) Ramo General 23. Recuperado de www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_MR-FORTAFIN_a.pdf
- Camhaji, E. (16 de abril de 2017). Javier Duarte: seis meses a salto de mata. El País. Recuperado de elpais.com/internacional/2017/04/16/actualidad/1492311254_946757.html?rel=mas
- Casar, M. A., y Ugalde, L. C. (2018). Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad e Integralia Consultores.
- Cofece (2018). Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública. México. Recuperado de www.cofece.mx/recomendaciones-para-promover-la-competencia-y-libre-concurrencia-en-la-contratacion-publica
- Ethos (2017). Sistema Nacional Anticorrupción y el Nuevo Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Recuperado de www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf
- Forbes (21 de noviembre de 2018). 6 gobiernos y un congreso local desviaron al PRI 650 mdp vía empresas fantasma. Recuperado de www.forbes.com.mx/6-gobiernos-y-un-congreso-local-desviaron-al-pri-650-mdp-via-empresas-fantasma
- Guadarrama, M. (2018). El Ramo 23: Del Federalismo Represivo al Federalismo Competido. IMCO. Recuperado de <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/02.-El-Ramo-23.pdf>
- ICAS (2019). AML Awareness: Three stages of money laundering. Recuperado de www.icas.com/professional-resources/anti-money-laundering-resources/latest-developments/aml-awareness-three-stages-of-money-laundering
- Olmos, R., Durán, V., y Alvarado, R. (2018). Operación Safiro. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/operacionsafiro>
- Sánchez, J., y Xantomila, G. (26 de noviembre de 2019). Senado recibe terna de candidatos al Tribunal de Justicia Administrativa. El Sol de México.
- World Bank (2013). Fraud and Corruption Awareness Handbook. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/309511468156866119/pdf/877290PUB0Frau00Box382147B00PUBLIC0.pdf>



CASOS EMBLEMÁTICOS DE CORRUPCIÓN EN CHILE



Tomás Cortés Pacheco

Introducción

La corrupción es uno de los mayores obstáculos que deben superar los países. En efecto, las consecuencias de los actos de corrupción se extienden más allá de los casos particulares, socavando el capital social de los países y, en última instancia, actuando como factor facilitador de populismos (Kossow, 2019).

En Latinoamérica, Chile es comúnmente considerado uno de los países con menores niveles de corrupción, junto con Uruguay (Americas Quarterly, 2009). En este sentido, el relato de que había logrado mantener la corrupción al margen era confirmado por indicadores internacionales que situaban a Chile en una posición relativamente superior a la de sus pares en el continente. Sin embargo, la ausencia de casos conocidos de corrupción no es sinónimo de su inexistencia. Esto quedaría al descubierto en la primera mitad de esta década, cuando salieron a la luz una serie de escándalos de corrupción que enfrentaron a Chile a una realidad que hasta entonces le era desconocida.

La magnitud de los casos descubiertos fue tal, que, en 2015, la entonces presidenta de la república, Michelle Bachelet, convocó al Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción con el propósito de diseñar propuestas para fortalecer la institucionalidad y evitar que surgieran nuevos escándalos de corrupción. En ese contexto emergió la necesidad de analizar y sistematizar la información de los casos emblemáticos detectados, con la finalidad de generar conoci-

miento que pudiera ser usado en el combate contra la corrupción.

En este informe se describen dos casos corrupción acontecidos en Chile en la década pasada. El primero investiga la presunta corrupción al interior de determinados municipios en el marco de las licitaciones de los servicios de recolección de residuos, donde miembros del concejo municipal habrían vetado consistentemente la opción más favorable económicamente con el objeto de adjudicar el contrato a la empresa que les estaba pagando. El segundo caso aborda el escándalo del financiamiento irregular a las campañas políticas, destapado a raíz de delitos tributarios cometidos por el holding Penta. Este caso destaca por la evidencia que documenta que tanto el Poder Ejecutivo como Legislativo pusieron trabas a la investigación de los delitos, lo cual derivó en una crisis institucional sin precedentes en la historia de Chile.

El resto del documento se estructura como sigue. En la sección a continuación se describe el caso Basura, que se desglosa cronológicamente para dar a conocer cómo se fueron generando los hechos. Luego, para exponer el caso Penta se resumen los hechos y se da cuenta de los aspectos más sobresalientes de dicho escándalo. Finalmente, se incorporan las lecciones que dejan ambos casos, junto con los desafíos que representan.

Caso Basura

Resumen

El caso Basura fue uno de los casos emblemáticos de corrupción destapados en Chile. Junto al caso Penta, Caval, SQM, Corpesca, entre otras malversaciones de fondos, dejó al descubierto los conflictos de interés presentes en distintos rubros del sector público. Lo más sorprendente es que estos casos no reconocen colores políticos, sino que son de carácter transversal, lo que ha decantado en un profundo desprestigio de la clase política y en un descontento social generalizado, de modo que se ponen en tela de juicio todas las decisiones políticas. De hecho, se considera que la corrupción es una de las principales causas del descontento social que gatilló el estallido social el 18 de octubre de 2019.

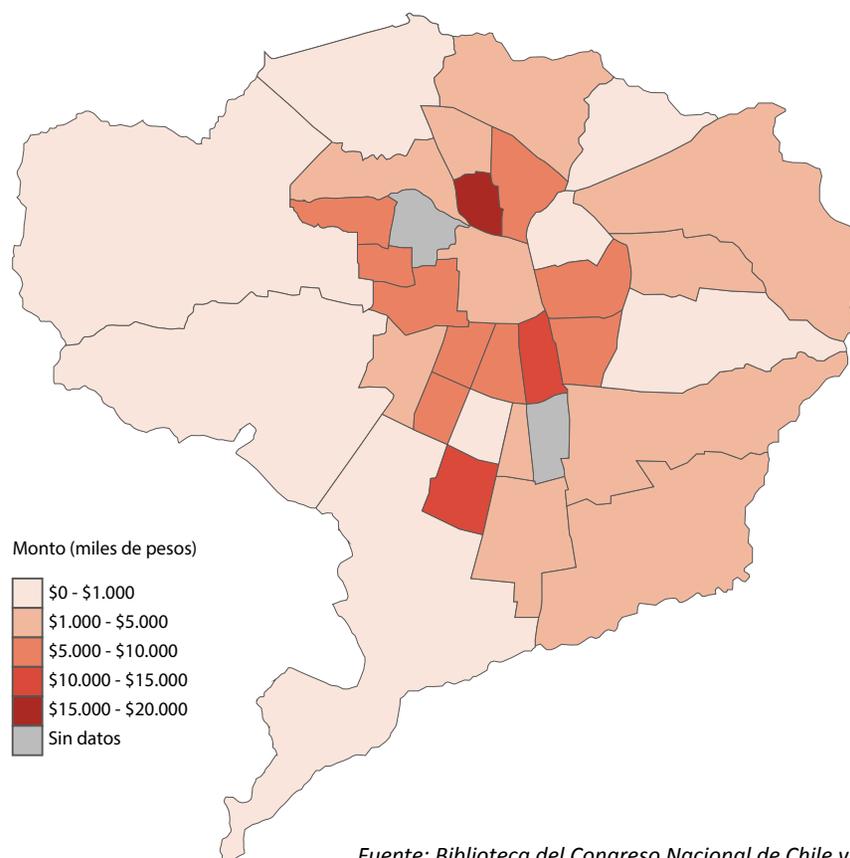
El caso Basura reveló la forma como el poder que ostentaba el concejo municipal, organismo de representación popular, podía ser vulnerado y coartado por intereses privados que alteraron las decisiones del presupuesto municipal generando un perjuicio a este último, ya que, frente a diferentes opciones, con condiciones técnicas similares, no se escogió la más conveniente, sino que se incurrió en mayores gastos.

Los acontecimientos se desarrollaron en la Municipalidad de Maipú, que otorgó contratos de servicios de recolección de residuos domiciliarios a empresas que

sobornaron a concejales para impulsar la aceptación de contratos que no eran la mejor opción para la municipalidad y dificultar la tramitación de aquellos que respondían de manera más adecuada a las necesidades de la comuna.

Además, este caso refleja cómo pueden emerger prácticas de corrupción en el marco de la provisión de servicios básicos. Por una parte, por la naturaleza del servicio es imposible prescindir del mismo y, por otra, la magnitud de los contratos celebrados incentivaba a las empresas a conseguir las licitaciones usando todos los recursos posibles, sean estos lícitos o no.

Estos dos factores fueron complementarios en el caso Basura: la dilatación en el proceso de adjudicación de los servicios de recolección de residuos, presuntamente debido a coimas, puso a las autoridades municipales en una posición negociadora muy desfavorable, toda vez que no llegar a un acuerdo derivaría la acumulación de basura en la comuna, con todas las consecuencias negativas asociadas. En concreto, se celebraron contratos con un sobreprecio significativo respecto de opciones que fueron descartadas en el proceso de licitación, donde el entorpecimiento que jugaron ciertos funcionarios municipales fue clave para que esto pasara.

Figura 1: Gasto (por km²) en Servicios de Basura en Santiago

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y ChileCompra.

En la Figura 1 se describe el monto en miles de pesos de los contratos de basura en la Región Metropolitana, los cuales naturalmente son mayores en las comunas más centrales, puesto que son las más pobladas. De la figura se desprende la magnitud de los montos que se negocian y que son el “premio” que las empresas pretenden obtener.

Consideraciones preliminares

Para introducir el caso Basura es necesario describir cómo se ordena la toma de decisiones en una comuna. Todas las municipalidades cuentan con un Concejo Municipal, compuesto por el alcalde y seis o más concejales, dependiendo del tamaño de la comuna³². Cada uno de sus integrantes dura cuatro años en el cargo, con posibilidad de reelección. La función del Concejo se centra en normar y fiscalizar. Normar se relaciona con requerimientos del alcalde en las dis-

tintas ordenanzas municipales y reglamentos en cualquiera de las funciones del municipio, mientras que se fiscaliza la gestión del alcalde, el cumplimiento de los planes y programas de inversión y la ejecución del presupuesto. Además, para celebrar convenios y contratos de sobre 500 UTM³³ se requiere la mayoría absoluta del Concejo.

El sistema de organización municipal entrega al Concejo Municipal una discrecionalidad decisiva para tomar decisiones presupuestarias importantes, facultad que tendría por objetivo generar un contrapeso a la figura del alcalde, con el fin de evitar de que se concentre todo el poder de decisión en un solo individuo. Sin embargo, en el caso Basura sería precisamente el propio Concejo Municipal el que habría facilitado los hechos de corrupción al vetar consistentemente las ofertas de licitación con el precio más competitivo con el fin de instalar a la empresa de su preferencia.

32. En Chile, la comuna corresponde a la división administrativa más básica, que en otros países se conoce como municipio.

33. La unidad tributaria mensual (UTM) es una unidad de cuenta usada en Chile para efectos tributarios y de multas, que se actualiza según la inflación.

Finalmente, cabe explicitar que la investigación del caso Basura no surgió a raíz de mecanismos de control interno del municipio que responden a las irregularidades denunciadas a continuación, sino producto de una investigación por denuncia de violencia intrafamiliar en contra de uno de los concejales involucrados. Si bien la naturaleza de la corrupción hace que sea difícil de detectar, y, por tanto, que el azar juegue un papel importante en el descubrimiento de tales ilícitos es algo esperable, los hechos denunciados en el caso Basura hacen difícil justificar que estos no hayan sido denunciados e investigados por su propio mérito.

Acontecimientos

Este caso tomó fuerza entre 2009 y 2010, cuando la Fiscalía Nacional Económica (FNE) impugnó la renovación del contrato entre la empresa KDM³⁴ y 22 municipios de la Región Metropolitana. El contrato consignaba que los residuos de cada comuna debían ser depositados en el relleno sanitario propiedad de la empresa KDM.

Continuar con estos servicios implicaba alargar hasta 2027 las obligaciones comprometidas en una licitación adjudicada en 1995, que además contenía una cláusula de renovación automática. Esto generó repercusiones en la FNE, que pidió la nulidad del contrato, puesto que la “cláusula de renovación automática indefinida constituye una barrera de entrada a un mercado considerado relevante”, lo que contravenía el principio de libre competencia (La Tercera, 16 de abril de 2015).

En ese periodo se desarrolló el caso emblemático de corrupción en la Municipalidad de Maipú. El origen del problema se remonta a 2002, cuando, según indica Ciper Chile, “el exalcalde Roberto Sepúlveda (UDI), sin licitar ni consultarle al concejo, se sumó al contrato que KDM S. A. tenía con 22 municipios de Santiago desde 1995” (Figueroa, 13 de enero de 2011), el mismo que fue impugnado por la FNE en 2009. Además, al año siguiente de firmar el contrato con KDM, el alcalde licitó el servicio de recolección de residuos por seis años, que fue adjudicado a Demarco S. A., que, al igual que KDM, forma parte del Grupo Urba-ser-Danner.

En 2010, “luego de la prórroga por un año para hacer más competitiva la licitación que ya estaba en curso” (Figueroa, 13 de enero de 2011), se licitó el servicio de recolección de residuos en la comuna de Maipú. Además, se acordó aplicar la fórmula de remate a la baja, que consiste en que el municipio propone un precio de referencia que se mantiene en secreto ante notario hasta la apertura de las ofertas económicas.

Si los precios de los oferentes son más baratos, automáticamente se adjudica el servicio a la empresa de menor costo; si son más caros, se le propone a la más barata nivelarse a ese valor. Una vez abierta la oferta económica se creía que la empresa ganadora sería Dimensión S. A., con la menor oferta económica, de \$ 12.492 por tonelada. Sin embargo, cuando el Concejo Municipal tenía que ratificar la adjudicación de Dimensión, se opusieron cinco concejales: Marcelo Torres (Renovación Nacional, RN), Carlos Richter (RN), Christian Vittori (Democracia Cristiana, DC), Carol Bortnick (Partido por la Democracia, PPD) y Carlos Jara (PPD).

La negativa de los concejales suscitó una situación delicada, en tanto el retraso de la adjudicación generaba un escenario de incertidumbre sobre la recolección de residuos en la comuna, ya que el contrato con Demarco S. A. se encontraba próximo a caducar. De este modo, los acontecimientos ulteriores se desarrollaron bajo la presión, particularmente hacia la administración, de evitar una emergencia sanitaria en la comuna.

Debido a los conflictos en la licitación, se tomó con urgencia la medida de “llamar a una licitación privada para contratar el servicio por un año sin renovación” (Figueroa, 13 de enero de 2011). Entonces, la comuna se dividió en dos zonas y se permitió a las empresas presentar ofertas para zonas en particular o para toda la comuna, y además se eliminó el remate a la baja. Esta licitación nuevamente enfrentaría a las empresas Dimensión y Demarco, ahora ambas con precios más elevados. Una vez evaluadas ambas ofertas, se decidió que lo más conveniente y competitivo era otorgar una zona a Dimensión y otra a Demarco, lo que nuevamente generó suspicacias debido al pago diferenciado por un mismo servicio, que costaba incluso \$ 557 millones más que la licitación previa, y donde los mismos cinco concejales votaron

34. Dentro de KDM están las empresas Starco y Demarco. Ver www.kdm.cl/starco-demarco/index.html

en contra; sin embargo, como había mayoría simple, las empresas operaron cada una en sus respectivas zonas (Figueroa, 13 de enero de 2011). Este sistema se mantuvo de manera provisoria, ya que el contrato anterior ya había caducado.

A pesar de todo lo anterior, la pelea por la recolección de basura resurgió cuando, en diciembre de 2010, se disputaba la contratación de los servicios de basura por los siguientes cinco años. Si bien se presentaron cuatro empresas, tres pasaron las bases técnicas y las dos candidatas a llevarse el contrato fueron nuevamente Dimensión y Demarco. La oferta de Dimensión era \$ 1.142.400.000 más económica que la de Demarco (Figueroa, 13 de enero de 2011). A pesar de ello, los cinco concejales siguieron votando en contra de la propuesta más barata bajo argumentos de mala calidad del servicio, calidad de los camiones, entre otros, que, según el alcalde Undurraga, eran netamente problemas de implementación más allá del servicio. Luego, se votó nuevamente a favor de un contrato mixto, que básicamente significaba le daba continuidad a la licitación previa, generando definitivamente el pago adicional a la Municipalidad de Maipú debido a los cinco concejales que siempre votaron a favor de Demarco (Figueroa, 13 de enero de 2011).

Al resultado de la adjudicación del servicio de recolección de residuos en Maipú le siguió la discusión concerniente al lugar del depósito de residuos, el cual había sido designado unilateralmente por la administración anterior a la empresa de KMD. Este proceso, al igual que el anterior, estuvo marcado por irregularidades dentro del Consejo Municipal. Por una parte, la empresa Proactiva presentó una querrela por exigencias discriminatorias en las bases de licitación, las cuales imposibilitaron su participación en el concurso público. Además, la empresa expuso que existían tres grabaciones de audio que estaban circulando en internet, en las que presuntamente se escuchan las voces del concejal Marcelo Torres (RN) y de Fernando León, director general del grupo Urbaser-Danner, matriz de KDM. En esos audios, de no más de dos minutos cada uno, aparentemente Torres y León se coordinan para forzar la revocación del relleno de Proactiva. Además, durante la votación el concejal Antonio Neme (UDI) indicó que había recibido ofertas de Carlos Richter (RN) para votar a favor de KMD.

Lograr que Proactiva no participara en la adjudicación era muy ventajoso para KDM, en tanto Proactiva es dueña de uno de los tres rellenos sanitarios que operan en la Región Metropolitana, el que precisamente se ubica en Maipú, y por el factor de cercanía, que podría haber resultado en una oferta más barata para la comuna.

Al margen de los acontecimientos anteriores, el Concejo Municipal se inclinó por el relleno sanitario ofrecido por KDM, al que se enviaría los siguientes cinco años. Sin embargo, los hechos ocurridos durante este proceso servirían en el futuro como antecedentes para desentramar los actos de corrupción ocurridos dentro del sector público.

Revelaciones

Dos años después de la adjudicación, la esposa del concejal Marcelo Torres (RN) lo denunció por agresiones intrafamiliares y entregó además otros antecedentes que dieron pistas de la votación de los concejales a favor de Demarco S. A. Ella declaró al Ministerio Público que su marido estaba coludido con otros cuatro concejales de Maipú para favorecer a la empresa KDM, a quienes les entregaba remesas en efectivo que recibía de la compañía. Además, sostuvo que desde 2010 su marido participaba en licitaciones irregulares en Cerro Navia. Por esa razón, la investigación de la Fiscalía saltó desde Maipú a esa comuna.

Por otra parte, el concejal Antonio Neme (UDI) declaró ante la Policía de Investigaciones (PDI) alrededor de un mes después de la votación en el Concejo. Esta declaración contribuyó a la investigación originada por la querrela de la empresa Proactiva, propietaria del relleno sanitario Santiago Poniente, la cual se había acelerado producto de las declaraciones de la esposa del concejal Marcelo Torres (RN). No obstante, Neme también se vio implicado en supuestos actos de corrupción que llevaron al Consejo de Defensa del Estado (CDE) a presentar una querrela por cohecho, luego de que el concejal cobrará 15 millones de pesos a la empresa Proactiva Servicios Urbanos S. A. por “representar sus intereses en el Concejo Municipal” (*El Dínamo*, 16 de septiembre de 2013).

Finalmente, en 2015 la acción judicial del CDE fue ingresada a tribunales, la cual consistió en una ampliación de las querellas presentadas hasta el momento. Esta se adjuntó al proceso que ya había iniciado la Fiscalía en 2011 por denuncias de irregularidades en las licitaciones de la basura en Maipú. En la querella figuraban Christian Vittori (DC), que había sido electo alcalde en los comicios municipales de 2012, y los cuatro concejales involucrados.

No obstante, en los últimos cuatro años la indagatoria de la Fiscalía, que había incluido interceptaciones telefónicas y seguimientos de los sospechosos, fue ampliándose hasta detectar millonarias irregularidades no solo en licitaciones de Maipú, sino también en la comuna de Cerro Navia, por lo que la querella también comprometía a su alcalde, Luis Plaza (RN), a la directora de la Secretaría de Planificación Comunal³⁵, Marcela Morales, y al director jurídico de la municipalidad, Óscar Lantadilla. Además, se sumaron tres empresarios que se habían adjudicado millonarias licitaciones en Cerro Navia o Maipú.

El hilo que conecta ambos municipios era Marcelo Torres Ferrari (RN), quien se desempeñaba como concejal en Maipú y que hasta enero de 2014 trabajó como administrador municipal en Cerro Navia. En su cargo, se sospecha que en reiteradas ocasiones intervino procesos de licitación para generar condiciones más favorables a sus socios, en desmedro de los demás concursantes. Dentro de los proveedores favorecidos se encontraban Gerardo Escalona Barros y Lorenzo Pérez, ambos formalizados por la Fiscalía.

La misma dualidad de funciones ostentaron los entonces concejales de Maipú Christian Vittori (DC) y Carlos Richter (RN), quienes fueron contratados por Cerro Navia a honorarios cuando la administración municipal estaba en manos de Torres. Sin embargo, en 2014 el director de la Dirección de Desarrollo Comunal (Dideco), Alberto Lastra Fuentes, se presentó en la Fiscalía y declaró que los trabajos encomendados jamás se hicieron, y agregó haber recibido presiones de Marcela Morales y Óscar Lantadilla para que se contratara a Vittori y a Richter, como también para visar los informes ficticios.

El acontecimiento que capituló el proceso de denuncias conducido por la Fiscalía ocurrió en 2016,

cuando se formalizó al exalcalde de Ñuñoa, Pedro Sabat (RN), y al alcalde de Colina, Mario Olavarría (UDI), junto a otros funcionarios públicos de ambas comunas, en el marco del caso Basura. En la arista Ñuñoa se enfrentaban cargos por asociación ilícita, cohecho, malversación de caudales públicos, fraude al fisco y lavado de dinero, ya que supuestamente no habría respetado la decisión del Concejo Municipal de rechazar a Demarco en la licitación por el retiro de desechos domiciliarios en la comuna. En tanto, la investigación en Colina estaba asociada a un presunto delito de fraude al fisco desde 2010.

Juicio

En 2017 la Fiscalía formuló la acusación contra 18 imputados, que más tarde fue extendida al exalcalde de Ñuñoa, Pedro Sabat (RN), y al alcalde de Colina, Mario Olavarría (UDI). Además, la Corte de Apelaciones decidió separar el caso Basura en cuatro juicios, uno por cada alcalde involucrado.

Cabe mencionar que, previo al comienzo de los juicios orales, los concejales Carol Bortnick (PPD) y Carlos Jara (PPD) quedaron inicialmente con suspensión condicional para luego ser sobreesidos del procedimiento bajo pagos sobre los \$2,5 millones cada uno y trabajo comunitario por un año. Por otra parte, la Fiscalía le ofreció a Fernando León Steffens, exgerente de la empresa KMD, formalizado por soborno y fraude al fisco, una suspensión condicional del procedimiento bajo ciertas condiciones impuestas por el Ministerio Público, de modo que quedó sin condena y con sus antecedentes penales limpios.

En 2018 se dio inicio a los juicios orales del caso Basura, los cuales se han extendido hasta la fecha. Durante el transcurso del proceso ninguna de las acusaciones ha culminado en condena, sino que se ha absuelto a las autoridades y funcionarios públicos de todos los cargos. En la arista Ñuñoa, el exalcalde Pedro Sabat (RN) arriesgaba una pena de siete años de prisión efectiva, junto con el pago de una multa de \$ 524 millones (10% del monto total defraudado), no obstante, el tribunal desestimó las pruebas presentadas por el Ministerio Público y absolvió de todos los cargos a la exautoridad y a los demás funcionarios públicos. En la arista Colina, el alcalde Mario Olava-

35. La Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), tiene como objetivo asesorar al alcalde, al Concejo Municipal y al Consejo Económico y Social Comunal en materias de estudios y evaluación propias de las competencias de esos órganos.

rría (UDI) arriesgaba una pena de 12 años de prisión, pero, al igual que en Ñuñoa, los tribunales absolvieron tanto al alcalde como a los funcionarios municipales acusados.

Por su parte, la arista Maipú tiene como principal imputado al exalcalde Vittori, al que se le acusa de cohecho, fraude al fisco y lavado de activos, y que arriesga una pena de aproximadamente 16 años de prisión efectiva. En tanto, de los exconcejales formalizados, solo a Marcelo Torres (RN) se le otorgó la prisión preventiva. Los tres imputados continúan en juicio oral en espera de la resolución del juez. En una situación similar está la arista Cerro Navia, que también se encuentra en juicio oral y en que el exalcalde Luis Plaza (RN) arriesga entre 10 y 15 años de prisión efectiva. Hasta el momento no ha habido ninguna resolución para los imputados de esta arista.

La gran proporción de absoluciones en el marco del caso Basura tiene distintas explicaciones. Por un lado, existe la impresión de que en delitos de corrupción los jueces exigen un estándar probatorio difícil de cumplir, el cual no está presente en delitos comunes. Un defensor de esta tesis es el fiscal Pérez Calaf, a cargo de la persecución penal del caso Basura, según quien “el tribunal exige elementos probatorios muy difíciles de justificar” (Villarroel, 29 de enero de 2019).

Una explicación alternativa para la falta de condenas en estos casos es que su presentación es más bien débil. Esta línea argumentativa se apoya en los hechos, ya que tribunales de instancias superiores, a los que se apelaron las absoluciones, rechazaron dichos recursos (Riego et al., 2020). Otro factor que pudo haber influido en las absoluciones fue la decisión judicial, a petición de las defensas, de separar el caso en varios juicios, decisión que el Ministerio Público intentó revertir mediante una apelación que finalmente no fue aceptada.

Análisis

A partir de la revisión del caso Basura es posible identificar cómo se desarrolló y detectó, y los aprendizajes que se pueden recoger a través de esta experiencia. Cabe mencionar que, a la fecha en que se escribe

este informe, el juicio de este caso” sigue vigente y que la situación de Christian Vittori (DC), Carlos Richter (RN) y Marcelo Torres (RN) continúa siendo incierta.

Al repasar los acontecimientos que condujeron al destape del caso Basura se debe tener en cuenta que se debió a una declaración fortuita de la esposa de uno de los concejales y cabe precisar que el propósito original de la mujer no era denunciar el acto de corrupción, sino los maltratos intrafamiliares que sufría por parte de su marido. Por lo tanto, aunque no es posible asegurar que sin esta declaración el caso Basura no se hubiera destapado, sí se puede decir que la probabilidad de que hubiese ocurrido es más baja. En ese sentido, la operación fraguada por los concejales presuntamente corruptos cumplió con todos los estándares exigidos a través de los mecanismos anticorrupción con los que cuentan las instituciones públicas, que, paradójicamente, una vez sorteados terminan por ocultar el acto ilícito bajo el alero de la ley. De esta manera, es necesario preguntarse si actualmente la sociedad civil, mediante las instituciones públicas, cuenta con las herramientas o si estas son lo suficientemente complejas para combatir la corrupción en todas sus etapas, aspecto que debería ser sopesado respecto de los costos en eficiencia que implicaría aumentar la burocracia en los procesos de compras públicas.

Algunas propuestas en este sentido contemplan exigir que, al momento de decidir la contratación de servicios cuyo monto sea relevante, cada concejal fundamente expresamente su voto de manera pública, de modo que la ciudadanía pueda interpelar la decisión del Concejo cuando se observen irregularidades como las del caso Basura. Una solución de bajo costo sería implementar una página web para cada municipalidad, donde se pueda hacer seguimiento a este tipo de contratos, con el objetivo de empoderar a la ciudadanía para que participe activamente en la fiscalización de sus autoridades comunales.

También se debe considerar que este caso comenzó con la denuncia a cinco concejales y fue escalando a múltiples demandas contra varios funcionarios públicos, que no eran solo de Maipú, el municipio original, sino también de otros municipios, lo que deja al descubierto la exposición y fragilidad del sistema.

Se agrega, además, que hasta ahora no ha habido condenas, hecho que se puede explicar por las altas exigencias probatorias que habrían puesto los tribunales orales o por debilidades en la presentación de los casos en el juicio. Por lo tanto, resulta importante, una vez que se resuelva el caso, revisar tanto la experiencia propia como internacional para generar una base de conocimiento más amplia que sea útil para mejorar las maneras con las cuales sea posible probar y condenar los casos de corrupción.

Finalmente, dado que el caso Basura no ha tenido un cierre todavía, se desconoce cuáles serán las consecuencias efectivas tanto para los imputados como para las instituciones involucradas una vez que termine el proceso. Independientemente del curso de acción que se tome, el caso Basura representa una fuente de información fundamental para entender y profundizar en los temas de corrupción, que será clave al momento de diseñar, planificar y ejecutar las eventuales políticas públicas en torno a este tema.

Penta

Resumen

El caso Penta fue un escándalo y caso penal chileno que consistió en un fraude al fisco realizado por el holding Penta, vinculado a la emisión de boletas ideológicamente falsas³⁶ junto a la creación de contratos forward con los que se recuperaba dinero que luego era utilizado para financiar campañas políticas. Dentro de los antecedentes que dan origen al caso se encuentra la investigación hecha a inicios de 2013 al caso sobre fraude de utilidades tributables, más conocido como “fraude al FUT”, en el que funcionarios del Servicio de Impuestos Internos (SII), junto a una red de contadores conformada por 122 personas jurídicas, obtuvieron devoluciones de impuestos a través de declaraciones fraudulentas con las que aumentaban el costo de bienes y servicios, y creaban pérdidas de carácter tributario (Noriega y Macera, 2019). A partir de investigaciones realizadas por sospechas de irregularidades al interior del SII, quedó en evidencia Iván Álvarez, fiscalizador de dicha institución, quien habría aprovechado las falencias del sistema tributario del SII para estafar al fisco por más de \$2.700 millones de pesos.

Durante la investigación al fraude al FUT, Álvarez se autodenunció y expuso los vínculos que tendría en el negocio con Jorge Valdivia, ex martillero público y trabajador de Hugo Bravo, quien se desempeñaba como gerente general de Penta en ese entonces. Tras el juicio de Valdivia, se dio a conocer el nombre de Bravo, lo que terminaría por revelar los vínculos entre el fraude al FUT y Penta, debido a lo cual Carlos Alberto Délano y Carlos Eugenio Lavín, dueños del holding, lo desvincularon. Hugo Bravo demandó a la empresa por despido injustificado y daño moral, y denunció los aportes que la empresa estaría haciendo a campañas políticas de candidatos de uno de los principales grupos de derecha, la Unión Demócrata Independiente (UDI).

Expuesto lo anterior, el SII evaluó el monto defraudado en dos millones y medio de dólares y los nombres de los políticos involucrados inicialmente en el caso, la mayoría perteneciente a la UDI. En este escenario, la estrategia del Ministerio Público para perseguir los delitos fue recurrir a infracciones presentes en el Código Tributario por la emisión de boletas de honorarios ideológicamente falsas. La piedra de tope que eventualmente enfrentaría el órgano persecutor es que la persecución de los delitos tributarios requiere que exista denuncia o querrela previa del SII (Riego et al., 2020).

Si bien la gran mayoría de las imputaciones a políticos tenían que ver con el financiamiento ilegal de campañas, la investigación en torno al exsubsecretario de Minería, Pablo Wagner (UDI), fue la excepción a la regla. En particular, Wagner fue formalizado por delitos tributarios, enriquecimiento ilícito y cohecho, puesto que mientras ejercía como subsecretario de Minería seguía recibiendo remuneraciones de Penta.

El SII también se querelló en contra de la cuñada de Wagner, María Carolina de la Cerda, también por delitos tributarios. En una de las declaraciones que prestó a la Fiscalía reconoció haber emitido una boleta a la Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), cuyo destino habría sido el financiamiento de campañas políticas. Con estas declaraciones quedaba al descubierto que Penta no era la única empresa involucrada en el financiamiento irregular la política, lo cual marca el comienzo del caso SQM.

36. Las boletas ideológicamente falsas son aquellas que se emiten contra un servicio o prestación que no tuvo lugar en la realidad.

Si bien el modus operandi de SQM era parecido al de Penta en el fondo, en la forma hubo una diferencia fundamental: mientras Penta financió casi exclusivamente a partidos de derecha, SQM no distinguió según color político. Ejemplo de lo anterior es que entre los nombres que figuraban en la investigación aparecían varias figuras del oficialismo, algunas incluso ligadas a la campaña presidencial de la entonces presidenta Michelle Bachelet (El Mostrador, 22 de agosto de 2016).

La universalidad de políticos involucrados en el financiamiento irregular a la política agudizó las presiones destinadas a frenar la investigación. En efecto, antes de que se conocieran los primeros nombres de políticos asociados al caso Penta, la UDI habría sostenido reiteradas reuniones con personeros de gobierno advirtiéndoles que el financiamiento irregular de la política no era monopolio de la UDI (Labrín y Cofré, 21 de septiembre de 2019). Dichas presiones tomaron otro cariz cuando SQM salió a la luz pública, toda vez que las acusaciones recaían no en un único partido, sino en toda la clase política. Las presiones se tradujeron en la decisión del gobierno de cambiar al director del SII por un candidato que abiertamente se manifestaba en contra de las sanciones penales de los delitos tributarios, para priorizar la sanción monetaria (Comandari, 20 de abril de 2017).

En la práctica, ninguna de estas investigaciones terminó con penas privativas de libertad. En el caso Penta, los dueños del holding fueron condenados por delitos tributarios a clases de ética. A estas condenas se suman las asociadas a Jovino Novoa y Pablo Wagner, ambos por delitos tributarios con la adición de enriquecimiento ilícito en el caso de Wagner.

Por otro lado, en el caso SQM la fase de preparación del juicio oral está agendada para fines de 2020. A esta instancia solo llegarían ocho personas, entre quienes destacan el exgerente general de la empresa, Patricio Contesse, el exsenador UDI Pablo Longueira y el excandidato presidencial Marco Enríquez-Ominami, junto con su asesor Cristián Wagner (Matus, 6 de octubre de 2020). El resto de los involucrados fueron sobreesidos o les fue aplicado un procedimiento abreviado.

Trabas a la persecución de los delitos

Cuando los casos de corrupción son perseguidos y sancionados, pueden servir de oportunidad para dar una señal clara a la ciudadanía de que dichos ilícitos no tienen cabida en el ejercicio de la democracia. Por el contrario, si estos delitos no son perseguidos con el debido rigor, la estela de impunidad que dejan en la ciudadanía puede socavar la legitimidad del poder político. En esta sección se describen las maniobras e influencias que desplegó la clase política para entorpecer la investigación penal por el financiamiento irregular de campañas, lo que terminó agudizando la crisis institucional en Chile.

El rol del Servicio de Impuestos Internos

Las presiones para frenar la persecución de los delitos fueron constantes durante el transcurso de las investigaciones. Las primeras conversaciones —anteriores a que los nombres de los primeros políticos involucrados salieran a la luz— se sostuvieron entre el entonces presidente de la UDI, Ernesto Silva, y el entonces ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo (Labrín y Cofré, 21 de septiembre de 2019). En las reuniones, Silva pidió que el gobierno no ejerciera presiones al Servicio de Impuestos Internos para que este persiguiese penalmente los delitos tributarios, argumentando que su partido no era el único involucrado en el escándalo del financiamiento irregular de campañas. De esta forma, el timonel de la UDI le insinuaba a Peñailillo que, si bien en ese momento era su partido el que estaba siendo investigado, en el futuro las esquirlas podrían llegar incluso al oficialismo, por lo mismo, una estrategia pasiva del gobierno iría en beneficio de todos.

La inquietud de Silva sobre los posibles cursos de acción del SII hace alusión a uno de los puntos centrales en torno a las trabas que enfrentaría la investigación de estos casos. Según la legislación chilena, los delitos tributarios constitutivos de penas privativas de libertad solo pueden ser investigados previa denuncia o querrela del SII. En consecuencia, incluso si en ese momento el Ministerio Público estaba investigando posibles infracciones tributarias a través de la emi-

sión de boletas ideológicamente falsas, para formalizar la persecución penal de esos ilícitos requería de la denuncia o querrela del SII.

En los hechos, el SII terminó presentando las querrelas respectivas en contra de los políticos investigados por el Ministerio Público en el marco de las indagaciones del caso Penta. En particular, se presentaron querrelas por delitos tributarios en contra de Jovino Novoa, Pablo Zalaquett, Felipe de Mussy y Alberto Cardemil —todos de la UDI, exceptuando al último, quien pertenece a Renovación Nacional—, acusados de facilitar boletas ideológicamente falsas³⁷.

La incomodidad a raíz de las investigaciones, que en un comienzo era monopolio casi exclusivo de la UDI, se extendió hacia el oficialismo una vez que estalló el caso SQM. La preocupación de la Nueva Mayoría —coalición de centro-izquierda que se encontraba en el poder en ese entonces— era que, si las investigaciones avanzaban, eventualmente se verían a ellos mismos en el banquillo de los acusados. Estas preocupaciones se materializaron cuando en enero de 2015 el SII se querelló contra Pablo Wagner y su cuñada, y se pidió, entre otras diligencias, incautar la contabilidad de SQM correspondiente al periodo 2009-2014.

El gobierno, que hasta antes de la arista SQM había tenido una actitud neutral ante las investigaciones por financiamiento irregular, cambió su estrategia una vez conocida la denuncia anterior para intentar frenar las imputaciones del SII. Las presiones se concretaron horas después de la presentación de la querrela, mediante una llamada telefónica que recibió el entonces director del servicio Michel Jorratt, de la jefa de gabinete del ministro de Hacienda, Andrea Palma.

En la conversación, Palma le manifestó a Jorratt el enojo del ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, por las diligencias que había solicitado el SII, puesto que “le abrían las puertas al fiscal para que pudiera investigar a la empresa” (Emol, 7 de julio de 2015). Junto con ello, el director fue citado a una reunión en el Ministerio de Hacienda, a la que también asistiría el abogado Samuel Donoso, en representación del ministro Peñailillo. En dicha instancia, Donoso habría intentado convencer a Jorratt de desistir de

la vía penal para la persecución de los delitos tributarios asociados a la emisión de boletas falsas y en cambio adoptar la reparación administrativa como el objetivo del SII (Ramírez y Figueroa, 1 de octubre de 2015). En dicho encuentro se omitiría una información clave: Donoso era uno de los defensores de SQM. En efecto, fue él quien el 11 de marzo presentó un recurso ante el tribunal constitucional para frenar las diligencias orientadas a Soquimich (T13.cl, 18 de marzo de 2015).

Las presiones sobre el organismo finalmente tendrían efecto con la remoción del director del SII, en cuyo lugar se nombró a Fernando Barraza, un candidato de carácter técnico sin mayores contactos políticos. A pesar de no tener trayectoria política, Barraza encajaba bien en el cargo puesto que su visión de privilegiar la sanción económica sobre la penal (Comandari, 20 de abril de 2017) para los delitos tributarios era conocida, la cual coincidía plenamente con el anhelo del mundo político de ese entonces.

En la práctica, la designación del nuevo director del SII trajo consigo dos consecuencias. En primer lugar, se frenó el avance de aristas que involucraban a nuevas empresas y que empezaron a surgir a medida que la investigación en torno a Penta y SQM avanzaba. Un ejemplo de lo anterior fueron las investigaciones de la precampaña presidencial del exministro de Minería Laurence Golborne.

Uno de los empresarios involucrados en el caso Penta reveló que también realizó operaciones tributarias ilícitas para financiar la campaña de Golborne y sindicó a 10 empresas que aportaron recursos de forma análoga a los métodos usados por Penta y SQM (Sepúlveda, 11 de febrero de 2016). A pesar de la cantidad de evidencia, el SII se limitó a llevar a las empresas a tribunales tributarios, sin presentar querrelas penales que permitieran al Ministerio Público actuar en dichos casos (Ayala, 16 de abril de 2017). En segundo lugar, las querrelas que presentó el SII bajo la nueva administración eran explícitamente individualizadas, contrarias a las anteriores, dirigidas “contra todos quienes resulten responsables” (Riego et al., 2020). Este cambio queda ejemplificado en el mismo caso de Laurence Golborne, por cuanto la querrela presentada por el SII incorporaba el siguiente párrafo:

37. Estas querrelas fueron presentadas en junio de 2015. Meses antes, en enero, el SII ya se había querellado contra Pablo Wagner por delitos tributarios, también en el marco del caso Penta. La diferencia sería que en su caso la Fiscalía lo estaba investigando por cohecho, y no por el financiamiento irregular a la política, como en el resto de los casos.

La presente acción penal por delitos tributarios se dirige única y exclusivamente en contra de las personas singularizadas de manera expresa y nominativa en ella, extendiéndose solo a los hechos que en su texto se detallan, de manera que la facultad que otorga a este Servicio por el inciso primero del artículo 162 del Código Tributario, debe entenderse ejercida, para todos los efectos legales, solo respecto de dichas personas y por tales hechos (Riego et al., 2020, p. 58).

En definitiva, el SII fue explícito en querellarse en contra de quienes recibían los dineros, mas no de quienes los facilitaron. En la práctica, ello limita la acción investigativa del Ministerio Público, que queda imposibilitado de investigar a las empresas que entregaban los recursos.

Presiones sobre el Ministerio Público

El manejo político del SII no fue la única maniobra del poder político destinada a frenar las investigaciones en curso. Al mismo tiempo que el Ejecutivo jugaba sus cartas con el SII, los parlamentarios hicieron lo propio con el Ministerio Público, principalmente mediante la elección del fiscal nacional. En efecto, los casos de financiamiento irregular a la política expondrían las debilidades institucionales del mecanismo de elección del jefe superior del Ministerio Público.

En Chile, el cargo de fiscal nacional lo designa el presidente de la república escogiendo a un candidato de una quina presentada por la Corte Suprema, que luego debe ser confirmado por dos tercios del Senado. En 2015, la gestión del entonces fiscal nacional Sabas Chahuán llegaba a su fin, por ende, el proceso para designar al nuevo jefe del Ministerio Público debía ponerse en marcha. De esta forma, en medio del año más polémico por el escándalo del financiamiento a la política, el Senado debía ratificar por dos tercios a quien posteriormente se encargaría de decidir el futuro de las mismas investigaciones.

El requisito de aprobación por dos tercios en el Senado implicaba que el sucesor de Chahuán debía contar con el beneplácito transversal de la clase política. En ese contexto, y sabiendo que los escándalos del

financiamiento de campañas rozaban a buena parte de los partidos políticos, no fue sorpresa el lobby que se generó entre los senadores a raíz de la elección. En efecto, los candidatos sostuvieron diversas reuniones con los senadores bajo la excusa de exponer sus programas, dado que el proceso de selección no cuenta con una instancia formal para estos fines. Si bien la ley del lobby explicita que este tipo de audiencias deben quedar registradas, varias de ellas nunca aparecieron en los registros, incluyendo reuniones que sostuvo el candidato que finalmente resultó electo, Jorge Abbott (González, y Ramírez, 3 de julio de 2015).

Una vez que la presidenta ya había escogido a Jorge Abbott como nuevo fiscal nacional, faltaba únicamente la aprobación en el Senado. Antes de la votación, Abbott pudo exponer lo que sería su gestión en caso de ser ratificado. En dicha instancia, el entonces candidato dio varias señales orientadas a “tranquilizar” al mundo político. Por ejemplo, anunció que se inhabilitaría en el caso Penta debido su parentesco con el entonces presidente de Penta, Alfredo Moreno, de quien es primo en primer grado. Además, mencionó que no permitiría la instrumentalización del Ministerio Público con fines políticos y que, en particular, tendría especial cuidado con los procedimientos dirigidos a políticos que eventualmente podían alterar las mayorías y distorsionar la representación popular (Riego et al., 2020).

Consecuencias

Ley 20.900 para el fortalecimiento y transparencia de la democracia

En 2016, tras darse a conocer los escándalos políticos de Penta, Soquimich y Caval, y siguiendo las propuestas elaboradas por el Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción, se promulgaron dos normas: la Ley 20.915, que modifica la Ley de Partidos Políticos, y la Ley 20.900 sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia (Fuentes, 2018). Esta última intenta dar respuesta a los vacíos legales evidenciados por los casos de corrupción de carácter político dados a conocer durante esa época.

Tras esta reforma, se dio paso a dos formas de financiamiento electoral: público y privado. Como su nom-

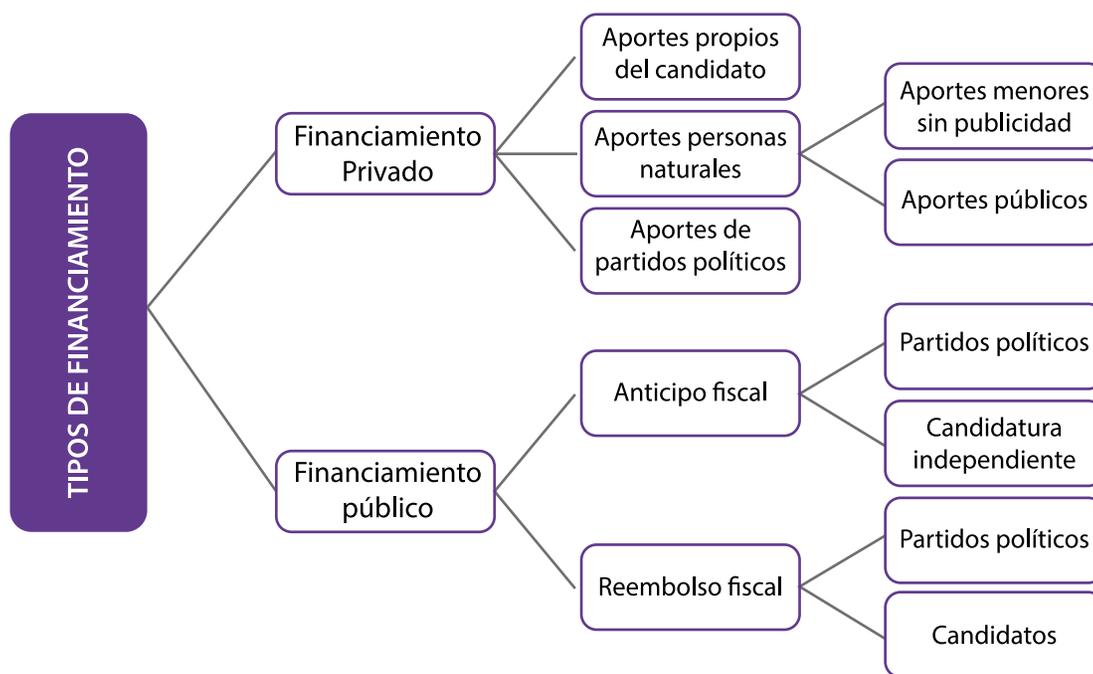
bre lo indica, el financiamiento público es aquel en el que se reciben anticipos y reembolsos del Estado, que, a través del Servicio Electoral (Servel), transfiere recursos a los candidatos antes y después de comenzar una campaña política. La cantidad de recursos entregada dependerá del número de votos obtenidos en candidaturas pasadas. Para el financiamiento privado se establecen tres formas: aportes propios del candidato, aportes de personas naturales y aportes de partidos políticos.

En relación con el financiamiento de campañas, los cambios más importantes fueron la prohibición de donaciones de empresas, la reducción del monto total permitido para una campaña presidencial o parlamentaria y la reducción del monto total permitido a un candidato o grupo de candidatos (Servel). Ade-

más, se eliminaron las donaciones anónimas, que antes podían realizarse sin ser declaradas hasta el 10% de gasto total en una campaña. También se eliminaron las campañas con “aportes reservados”, que antes podían hacer personas naturales o empresas. En reemplazo, se permiten las donaciones de personas naturales de carácter público, o bien, “donaciones sin publicidad”. Estas últimas deben ser informadas al Servel y no pueden representar más del 20% del total de la campaña de candidato (Fuentes, 2017).

A raíz de esta nueva ley se establecieron límites al financiamiento privado, aumentó la transparencia, se incrementaron las capacidades de fiscalización y sanción, aumentaron los aportes entregados por el Estado a las campañas y se restringieron las actividades publicitarias de las campañas.

Figura 2: Tipos de financiamiento político en Chile tras la implementación de la Ley 20.900. Manual de gasto y financiamiento electoral, periodo 2017



Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y ChileCompra.

Tomando en consideración la sistematización expuesta por Fuentes (2017), que considera cuatro ejes (transparencia, equidad de competencia, acción afirmativa, y control y fiscalización), la actual ley cumple con estándares altos en los ejes transparencia, y en control y fiscalización. Sobre el primero, los electores pueden informarse sobre el monto total y el origen de las donaciones antes de emitir su voto. En cuanto a los mecanismos de control y fiscalización, el Servel se encarga de procesar las donaciones. Ahora bien, la presentación de la información por parte del Servel aún es débil y deficitaria.

En cuanto a la equidad de competencia, los avances se relacionan con los aumentos de aportes del Estado a candidaturas electorales, con la regulación de los espacios de publicidad con el fin de evitar que aquellos que tienen más recursos los acaparen y con la regulación de transparencia de precios para avisaje. Finalmente, respecto de la acción afirmativa (o discriminación positiva), se incorpora por primera vez la obtención de recursos para candidaturas de mujeres.

Uno de los problemas centrales de los casos de corrupción es que minan la confianza que los ciudadanos depositan en las autoridades políticas que ellos mismos eligen. En este sentido, es de esperar que casos de corrupción como Penta y SQM hayan contribuido a disminuir la confianza en las instituciones y la legitimidad de la democracia, toda vez que la corrupción es considerada un determinante clave de las actitudes que los ciudadanos tendrán hacia el sistema político (Kaufmann, 1998; Seligson, 2002).

En consecuencia, es relevante indagar en el posible impacto que generaron los casos de financiamiento

ilegal de la política en la confianza en las instituciones. Por confianza en las instituciones se entenderá el vínculo que existe entre gobernantes y gobernados, demostrado en el apoyo que la población expresa hacia las principales instituciones del país. Si bien en la literatura se identifican distintos tipos de confianza institucional, para cumplir con el objetivo de este informe se entenderá la confianza como apoyo a las autoridades e instituciones que representan.

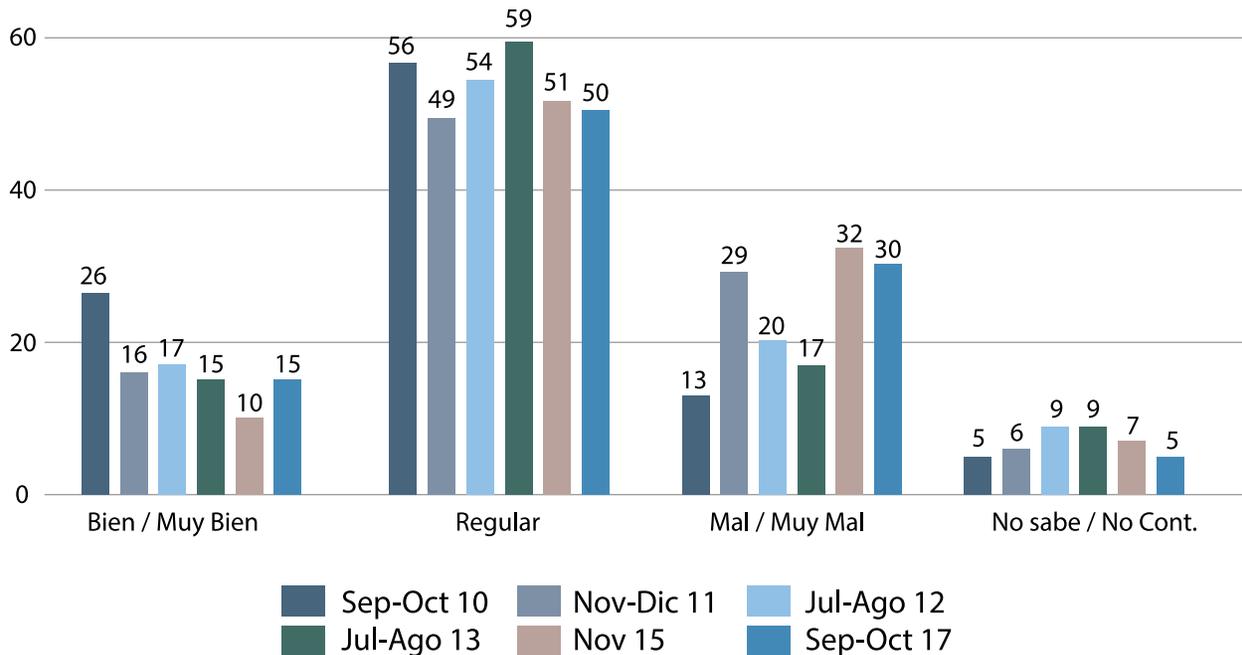
Para medir la variación de la confianza en las instituciones se utilizarán datos obtenidos de las encuestas elaboradas por CEP de 2013 a 2017, periodo seleccionado porque representa un antes y un después del caso Penta. En particular, se seleccionaron preguntas dirigidas a la aprobación/desaprobación de distintas instituciones y preguntas directamente ligadas a percepción de corrupción.

En primer lugar, en el Gráfico 3 se observa la evolución a través del tiempo de la percepción de la democracia. De la gráfica se desprende un empeoramiento en cómo la ciudadanía percibe que funciona la democracia.

Más aún, en todas las categorías —a excepción de No sabe/No contesta— el cambio más notorio se produce entre julio-agosto de 2013 y noviembre de 2015, acorde a la salida a la luz de los casos de financiamiento irregular a la política. Por ejemplo, la fracción de personas que pensaba que la democracia funciona “mal o muy mal” aumentó a casi el doble en el periodo señalado. Si bien durante ese tiempo también ocurrieron otros escándalos de corrupción, como el caso Caval, no se puede desconocer el rol de casos como Penta y SQM en empeorar las percepciones de los ciudadanos.

Gráfico 3: Evaluación de la democracia

¿Qué tan bien o mal cree ud. que funciona la democracia en Chile?



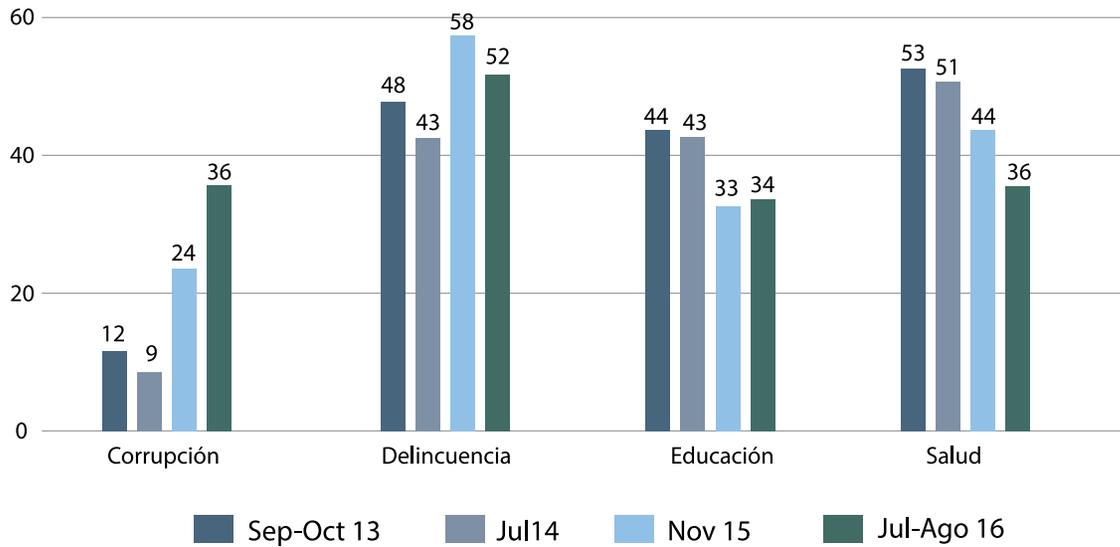
Fuente: Encuestas CEP.

Una pregunta recurrente en la encuesta del CEP corresponde a cuáles son los tres principales problemas a los que el gobierno se debiese dedicar con mayor fuerza. Históricamente, las tres categorías más populares eran delincuencia, educación y salud, hasta que en 2016 irrumpió la corrupción, que sobrepasó a educación (Gráfico 4). Este fenómeno da cuenta de que los escándalos de financiamiento irregular posicionaron a la corrupción como un tema de preocupación en la opinión popular.

El Gráfico 5 da cuenta de la evolución de la confianza que la ciudadanía tiene en el gobierno, el Congreso, el Ministerio Público y los partidos políticos. En particular, se grafica la evolución de la fracción que expresa sentir “mucho o bastante confianza” entre 2013 y 2016. Es interesante notar que el mayor descenso para todas las categorías ocurre pasando de julio de 2014 a agosto de 2015. Las magnitudes del descenso son especialmente importantes para el gobierno y el Congreso, con bajas del 50% aproximadamente.

Gráfico 4: Evolución en el tiempo de los temas que debiese priorizar el gobierno

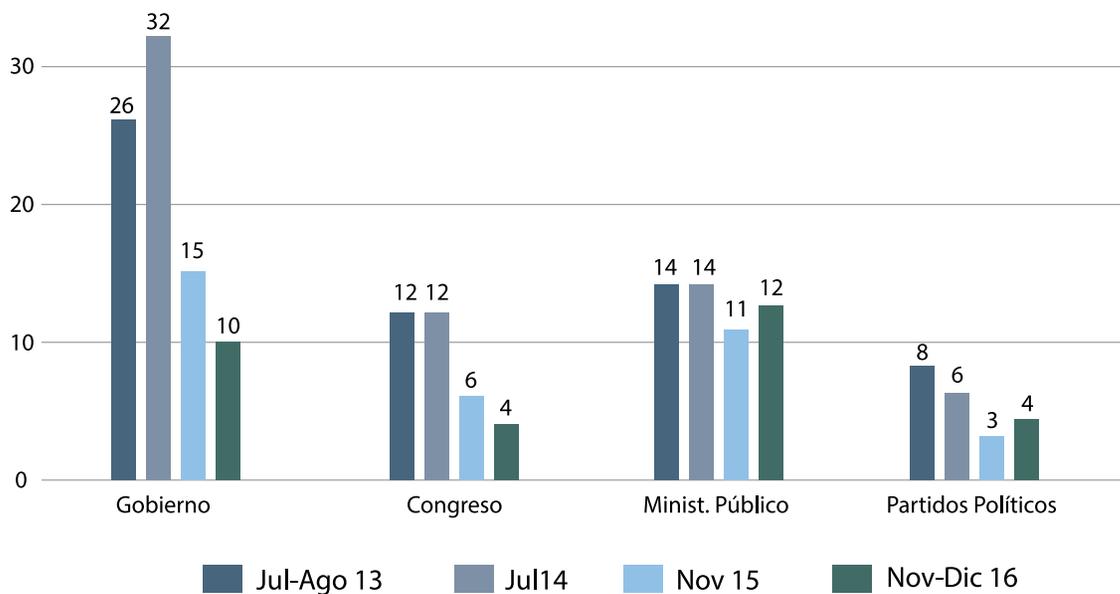
¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?



Fuente: Encuestas CEP.

Gráfico 5: Evolución en el tiempo de la confianza en las instituciones

¿Cuánta confianza tiene Ud. en cada una de las siguientes Instituciones?



Fuente: Encuestas CEP.

En definitiva, si bien el análisis recién presentado no pretende ser causal, los datos muestran que después de los casos Penta y SQM la opinión pública cambió radicalmente sus percepciones en torno a la democracia y la confianza en los órganos políticos.

Análisis

En la superficie, los casos de financiamiento ilícito de la política que se destaparon a través de Penta tratan sobre campañas políticas y sus irregularidades. En la práctica, sin embargo, casos como Penta y SQM alcanzan su estatus de emblemáticos por la forma en que la clase política reaccionó a las investigaciones. En efecto, las presiones que se ejercieron desde el mundo político hacia las instituciones encargadas de llevar a cabo las investigaciones fueron fundamentales en el desprestigio de la política. La pérdida de la confianza de la ciudadanía hacia sus autoridades, documentada a través de encuestas de opinión, es quizás una de las consecuencias más profundas de estos casos de corrupción, toda vez que debilitan el tejido social.

En el contexto de las investigaciones hubo dos intervenciones que zanjaron el rumbo que estas tomarían: intervención al SII y la elección del nuevo fiscal nacional. En primer lugar, el hecho de que el SII dependa del gobierno y que al mismo tiempo tenga el monopolio de la persecución penal de los delitos tributarios ciertamente constituye una traba para las indagaciones por este tipo de ilícitos cuando involucran a personeros de gobierno. Dado lo ejemplificado en el caso Penta y el manejo político que se le puede dar a la facultad exclusiva del SII, urge replantear la discusión respecto de la pertinencia de dicha exclusividad. En este sentido, si la acción penal contra los delitos tributarios estuviese en manos del Ministerio Público, entonces se podrían evitar ese tipo de arbitrariedades (Duce y Escobar, 2017).

Al mismo tiempo, es importante analizar si los protocolos actuales para escoger al jefe del Ministerio Público pasan las pruebas de probidad. Dicha elección, que pasa por los tres poderes del Estado, comienza con la quina elaborada por la Corte Suprema, el candidato que posteriormente es escogido por el presidente de la república y finaliza con la ratificación de

dos tercios del Senado. Si bien una elección de este tipo es evidentemente política, los procedimientos de transparencia involucrados podrían ser mejorados para evitar que los intereses que primen en la elección sean los privados y no la idoneidad del cargo.

Es necesario resaltar que el caso Penta nace como arista de un delito de fraude tributario. En otras palabras, el caso probablemente nunca habría salido a la luz de no ser por la conexión que tuvo con el caso de fraude al FUT. Entonces, el desafío radica en fortalecer la institucionalidad, de manera que este tipo de irregularidades se pueda detectar de forma interna y que no dependa del azar.

Conclusión

Este informe ha documentado dos casos emblemáticos de corrupción ocurridos en Chile, ambos en contextos distintos. El caso Basura retrata un tipo de corrupción municipal relacionado con los servicios de recolección de residuos, en que los actores clave fueron los concejales, mientras que en los casos de financiamiento irregular a la política, representados por Penta y SQM, los imputados son en su mayoría parlamentarios, e incluso más interesante que el acto ilícito en sí mismo son las maniobras desplegadas por la clase política con la finalidad de defenderse de las investigaciones.

A pesar de las diferencias aparentes, ambos casos comparten una característica fundamental. Tanto el caso Basura como los casos Penta y SQM fueron descubiertos producto de investigaciones que nada tenían que ver con corrupción en un comienzo. Esto representa el desafío de fortalecer la institucionalidad con el objetivo de implementar mecanismos que permitan detectar, denunciar y sancionar efectivamente los casos de corrupción.

Otro punto de encuentro entre los casos dice relación con la falta de condenados. En efecto, en ambos casos las suspensiones condicionales de los procedimientos fueron la tónica de las sanciones, sin ninguna pena privativa de libertad. Una consecuencia de esto es que en la opinión pública puede quedar la idea de que este tipo de ilícitos quedan impunes, lo cual va en directo desmedro de la legitimidad de la

democracia, puesto que se percibe una brecha entre la justicia para delitos comunes y aquellos que son perpetrados por políticos.

El impacto que han tenido estos casos en la ciudadanía representa un fenómeno sin precedentes. En efecto, la caída en la confianza de la ciudadanía hacia el Congreso y el gobierno, registrada a través de la encuesta CEP, es inusitada. Parte recuperar las confianzas es necesario implementar reformas que logren detener los mecanismos que posibilitaron la corrupción. Un paso en esa dirección fue la nueva ley de financiamiento electoral, producto de las recomendaciones del Concejo Asesor Presidencial convo-

cado en 2015 como respuesta a los casos de corrupción develados en ese entonces.

En definitiva, en este informe se contribuyó a sistematizar la información en torno a los casos de corrupción señalados, con énfasis en las consecuencias generadas por el financiamiento irregular a la política. Si bien estos casos no son comparables, al analizarlos en conjunto es posible deducir puntos débiles en su persecución, como la falta de condenados. Posiblemente sea este último punto, junto con la pérdida de confianza, una de las repercusiones más relevantes de estos casos, toda vez que contribuyen al debilitamiento del tejido social que sostiene la democracia.

Bibliografía

- Ayala, L. (16 de abril de 2017). El fin de las querellas del SII. La Tercera. Recuperado de www.latercera.com/noticia/fin-las-querellas-del-sii
- Americas Quarterly (2009). Chile, Uruguay Ranked Least Corrupt Countries in Latin America. Recuperado de www.americasquarterly.org/blog/chile-uruguay-ranked-least-corrupt-countries-in-latin-america
- Comandari, P. (20 de abril de 2017). La doctrina Barraza en el SII. T13.cl. Recuperado de www.t13.cl/noticia/politica/semanal/la-doctrina-barraza-sii
- Duce, M., y Escobar, R. (2017). ¿Quién debe iniciar la acción penal en materia tributaria? CEP. Recuperado de www.cepchile.cl/cep/site/docs/20170804/20170804113344/dpp_022_agosto2017.pdf
- El Dínamo (16 de septiembre de 2013). CDE se querella por cohecho contra el concejal de Maipú Antonio Neme. Recuperado de www.eldinamo.cl/pais/2013/09/16/cde-se-querella-por-cohecho-contra-el-concejal-de-maipu-antonio-neme
- El Mostrador (22 de agosto de 2016). Casi un tercio de los aportes para la precampaña de Bachelet mediante AyN provino de SQM. Recuperado de www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/08/22/casi-un-tercio-de-los-aportes-para-la-precampana-de-bachelet-mediante-ayn-provino-de-sqm
- Emol (7 de julio de 2015). SQM: Jorratt acusó a ex ministro Peñailillo de frenar investigación en declaración ante Fiscalía. Recuperado de www.emol.com/noticias/Nacional/2015/07/07/724926/SQM-Jorratt-acuso-a-ex-ministro-Peñailillo-de-frenar-investigacion-en-declaracion-ante-Fiscalia.html
- Figueroa, J. P. (13 de enero de 2011). Contratos millonarios desatan guerra sucia por la recolección de la basura en Maipú. CIPER. Recuperado de www.ciperchile.cl/2011/01/13/contratos-millonarios-desatan-guerra-sucia-por-la-recoleccion-de-la-basura-en-maipu
- Fuentes, C. (2017). Las nuevas reglas del juego político en Chile: partidos, campañas y probidad. Fundación Friedrich Ebert en Chile, 1, 1-16.
- ——— (2018). Cortándose las alas. Factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile. Colombia Internacional, 95, 109-136.
- González, M., y Ramírez, P. (3 de julio de 2015). El detalle de las presiones de Peñailillo sobre el SII para impedir la investigación a SQM. Ciper. Recuperado de www.ciperchile.cl/2015/07/03/el-detalle-de-las-presiones-de-peñailillo-sobre-el-sii-para-impedir-la-investigacion-a-sqm
- Kauffman, D. (1998). Corruption Diagnostics: A New Technocratic Framework for the Analysis of Corruption and its Implications for the Design of Action Program. Miami Anti-Corruption Summit.
- Kossow, N. (2019). Populism and corruption. Transparency International Anti-Corruption Help Desk Answer. Recuperado de <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/populism-and-corruption>
- Labrín, S., y Cofré, V. (21 de septiembre de 2019). Capítulo 3: La UDI entra por Morandé 80. La Tercera. Recuperado de www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/capitulo-3-la-udi-entra-morande-80/830175

- La Tercera (16 de abril de 2015). Negocio de la basura: El cuestionado contrato que dio origen a investigación por posible corrupción. Recuperado de www.latercera.com/noticia/negocio-de-la-basura-el-cuestionado-contrato-que-dio-origen-a-investigacion-por-posible-corrupcion
- Matus, J. (6 de octubre de 2020). Los casos judiciales de las platas políticas, siete años después. T13.cl. Recuperado de www.latercera.com/nacional/noticia/los-casos-judiciales-de-las-platas-politicas-siete-anos-despues/NMAE6NL72RA2DPT5OZFDCCPRQ4
- Noriega, R., y Macera, L. (2019). Corrupción, las dos caras de la moneda. El problema cuando solo vemos una: los casos de Argentina, Chile, México y Perú. Lucha contra la corrupción: investigación e innovación en América Latina (pp. 19-116). Quito.
- Ramírez, P., y Figueroa, J. P. (1 de octubre de 2015). Las reservadas gestiones de los candidatos a fiscal nacional para sumar apoyos políticos. Ciper. Recuperado de www.ciperchile.cl/2015/10/01/las-reservadas-gestiones-de-los-candidatos-a-fiscal-nacional-para-sumar-apoyos-politicos
- Riego, C., Duce, M., Zagmutt, V., y Martínez, B. (2020). El sistema de justicia penal y la lucha contra la corrupción en América Latina: Informe de Chile. TINKER.
- Seligson, M. (2002). The Impact of Corruption of Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *Journal of Politics*, 64(2), 408-433.
- Sepúlveda, N. (11 de febrero de 2016). Los secretos de la “lista de Carrasco”: nuevos pagos a campaña de Bachelet y candidatos UDI. Ciper. Recuperado de www.ciperchile.cl/2016/02/11/los-secretos-de-la-lista-de-carrasco-nuevos-pagos-a-campana-de-bachelet-y-candidatos-udi
- T13.cl (18 de marzo de 2015). Samuel Donoso: El perfil del hombre clave tras la estrategia legal de SQM. Recuperado de www.t13.cl/noticia/politica/samuel-donoso-el-perfil-del-hombre-clave-tras-la-estrategia-legal-dei
- Villarroel, M. J. (29 de enero de 2019). Fiscal Pérez Calaf e indagatoria de Caso Basura: Exigen elementos probatorios difíciles de justificar. Biobiochile.cl. Recuperado de www.biobiochile.cl/noticias/opinion/entrevistas/2019/01/29/fiscal-perez-calaf-e-indagatoria-de-caso-basura-exigen-elementos-probatorios-dificiles-de-justificar.shtml

MACROCORRUPCIÓN Y COOPTACIÓN INSTITUCIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA COLOMBIA



Luis Jorge Garay Salamanca, Eduardo Salcedo-Albarán y Daphne Álvarez Villa

Advertencia

Para los nombres mencionados, citados o referenciados en el texto, de personas acusadas pero que aún no han sido condenadas judicial, disciplinaria o fiscalmente, siempre se preserva la presunción de inocencia en garantía de los derechos individuales y del debido proceso. La verdad judicial es jurisdicción de las cortes, las cuales, por ley, decidirán si los acusados son inocentes o culpables, así como la verdad disciplinaria es jurisdicción de la Procuraduría General de la Nación y la fiscal de la Contraloría General de la República.

Por lo anterior, se aclara que aparecer en una interacción, ser miembro de, estar conectado a o, en general, aparecer en una red como las que se analizan en este documento no implica haber cometido un acto ilegal o estar involucrado en una empresa criminal por

agencia activa. Es siempre posible que un individuo, a pesar de promover actividades legales y lícitas, pertenezca a, participe en, esté conectado a o aparezca en una red ilícita como resultado de la coerción o el engaño, o por fallas en los procesos preliminares que enmarcan investigaciones judiciales, disciplinarias o fiscales, o por cualquier otro motivo no relacionado con la comisión de actos criminales.

Cabe resaltar que los análisis desarrollados en este documento se sustentan fundamentalmente en fuentes abiertas procedentes de medios de comunicación y de opinión acerca del tema analizado, y documentos públicos de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de Nación, e informes de ministerios y de superintendencias, entre otros.

Introducción

Colombia ha sido escenario de complejos procesos de corrupción y cooptación institucional con graves efectos no solo económicos, sino también institucionales y de afectación de derechos humanos (Ángel, Dávila y Newman, 2018; Escallón-Arango, 2014; Gamarra-Vergara, 2006; Gómez-Calderón, 2018; González, 2011; Isaza, 2011; López, 2010; Maldonado-Copello, 2011; Newman y Ángel Arango, 2017; Ortiz-Benavides, 2012; Ospina-Garzón, 2016; Saavedra y Conde, 2018; Viloria de la Hoz, 2002).

La intervención de una variedad de agentes que operan en sectores legales de la sociedad, como partidos políticos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, frecuentemente con una eficiente coordinación con agentes operando desde organizaciones estrictamente criminales como narcotráfico, guerrilla o paramilitarismo, ha sido una de las características que distinguen la avanzada ilegalidad observada en Colombia durante las últimas décadas.

La elevada cantidad y variedad de agentes intervinientes y de interacciones sociales establecidas en procesos avanzados de corrupción sistémica requiere articular extensas redes, donde se coordinan agentes legales, ilegales y otros definidos como grises/opacos, caracterizados por un rol organizacional legal pero institucional ilegal, al promover, por ejemplo, el incumplimiento de las leyes (Garay y Salcedo, 2012).

Esta investigación parte de la idea de que el propósito de estudiar casos de corrupción debe ser informar los procesos que operan detrás de ellos, para así aportar elementos de juicio en la formulación de políticas públicas. Con este fin, se requiere adoptar una nueva aproximación paradigmática que trascienda el enfoque tradicional del caso-por-caso individual y aislado, así como el modelo convencional de estructuras ilegales verticales, rígidas y jerarquizadas.

Como se ha ilustrado en diversos contextos (Garay y Salcedo, 2010, 2012, 2012a; Garay et al., 2008, 2017, 2018), a medida que se complejiza y profundiza el proceso de corrupción, *ceteris paribus*, se tiende a adoptar estructuras más flexibles y horizontales que garanticen la efectividad de la operación ilícita en conjunto. De este modo, la evidencia muestra cómo las redes de corrupción han aumentado su complejidad, resiliencia y alcances a escala doméstica y transnacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dando continuidad a un programa de investigación sobre reconfiguración cooptada del Estado en Colombia que se inició en 2008, este trabajo es el primer esfuerzo por reconstruir y analizar una extensa red de corrupción, captura y cooptación institucional con efectos en diversos niveles —local, regional y nacional—, a saber, la estructura de macrocorrupción que afectó recientemente al departamento colombiano de Córdoba (Hellman y Kaufmann, 2000, 2001; Hellman, Jones y Kaufmann, 2000).

El sector salud fue el más afectado en dicho departamento, al punto que se estima que se podrían haber desviado, comprometido y defraudado recursos públicos por una cuantía superior a \$75.000 millones de pesos (\$25 millones USD³⁸) entre 2012 y 2018.

El sector salud es el enfoque de este estudio y merece especial atención no solo por concentrar elevados recursos presupuestales, sino también por las graves implicaciones de la corrupción en términos de daños colectivos e individuales. Además, como aquí se discute, los casos de corrupción en el sector salud del departamento de Córdoba se relacionan con otros casos de corrupción en sectores como el de educación y de justicia del nivel nacional.

38. Con el fin de tener una referencia en dólares, se utilizará normalmente una tasa de COP \$3.000 por USD.

Para desarrollar la investigación empírica se aplicaron protocolos y métodos referidos como análisis de redes criminales (ARC), basados en el análisis de redes sociales (ARS). El marco provisto por el ARC permite entender dinámicas ilícitas, incluyendo las de corrupción, en términos de las características de (i) los diferentes agentes —individuos, empresas y entidades— partícipes en la red criminal, (ii) las interacciones establecidas por dichos agentes y (iii) las estructuras que emergen a partir de estas interacciones.

En particular, se identifican agentes o roles con mayor capacidad de articulación en las redes analizadas, y aquellos con mayor poder para arbitrar en los recursos tramitados en la red. Esto es posible a través del cálculo de indicadores de centralidad directa y de potencial de intermediación, o *betweenness*. Como se verá, en cada nivel de descripción —en el individual de los agentes involucrados o en el estructural— hay características que evidencian cómo se reproducen esquemas criminales o de corrupción.

Primero se revisaron fuentes cualitativas abiertas de carácter secundario, correspondientes a medios de comunicación locales y nacionales que permitieron identificar casos de corrupción graves, discutidos por la opinión pública, así como entender el contexto de cada caso, en un sentido social amplio. Esta revisión se extendió a la reconstrucción y análisis contextual del caso de corrupción en el sector justicia del orden nacional, para entenderlo ante la ausencia de fuentes primarias que permitieran reconstruir detalladamente la estructura.

Luego, en una segunda etapa, se aplicaron los protocolos que conforman el ARC a la información contenida en documentos públicos relacionados con procesos penales, administrativos y fiscales, siguiendo los pasos descritos en la sección metodológica. Con el ARC se pueden comprender en profundidad las estructuras de corrupción correspondientes a varios casos, que, además de ser reseñados por los medios de comunicación, cuentan con investigaciones adelantadas por la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Como se verá, los casos de corrupción reconstruidos, modelados y analizados han sido popularmente denominados por los medios de comunicación como carteles del Bastón, del VIH, del Síndrome de Down y de la Hemofilia.

Este documento consta de seis secciones, incluyendo la presente introducción. En la siguiente sección se exponen los elementos metodológicos correspondientes al análisis de redes criminales, que es el marco de análisis aplicado para entender las estructuras de corrupción establecidas en el sector de la salud del departamento de Córdoba.

En la tercera sección se presenta el contexto histórico relevante de este departamento colombiano, y se modelan y analizan cuatro casos específicos de corrupción en el sector salud; cada uno aquí denominado como una subestructura de la macroestructura que se analiza en la cuarta sección. En la sección quinta se reflexiona sobre el funcionamiento de la corrupción con base en los análisis previos. En la sección sexta se concluye el estudio.

Marco metodológico: el análisis de redes criminales

En el estudio se aplicaron protocolos y métodos referidos como análisis de redes criminales (ARC), basados en el análisis de redes sociales (ARS), a la información contenida en documentos públicos relacionados con procesos penales, administrativos y fiscales.

El ARS reúne procedimientos que facilitan comprender interacciones sociales entre múltiples individuos o grupos, por lo que fundamentado en determinados protocolos permite analizar estructuras criminales dilucidando cómo determinados agentes sociales interactuaron durante un periodo para lograr ciertos objetivos ilícitos o criminales (Garay y Salcedo, 2012; Johnson et al., 2013; Morselli, 2008). Aplicando algoritmos complementarios, es posible identificar a los agentes relevantes que intervienen en la red, las subredes mediante las cuales se estructura el funcionamiento de la red criminal, así como los principales tipos de relaciones sociales.

En la estructura de un gráfico de ARS, cada “nodo/ agente” se usa para identificar a cada individuo o corporación que participa en la red³⁹, y cada línea que conecta dos nodos/agentes para representar una interacción o vínculo social. Así, una red se define como un conjunto de “nodos conectados por enlaces” (Den Bossche y Segers, 2013, p. 39; Salcedo, Goga y Goredema, 2014). Para el análisis de estructuras criminales y de corrupción se utiliza el software y protocolos desarrollados por la Fundación Vórtex para procesar y categorizar información, y se genera una base de datos de los nodos/agentes intervinientes y de las interacciones desarrolladas por la red criminal.

El primer protocolo para analizar fuentes como las que se especifican en los casos de corrupción de la siguiente sección consiste en identificar “relaciones” o “interacciones” entre nodos/agentes, según la siguiente estructura gramatical:

[[Nombre Nodo/Agente 1[Descripción Nodo/Agente 1]]
interacción[verbo/acción]
[[Nombre Nodo/Agente2[Descripción Nodo/Agente 2]]]

Cada sección sintáctica de esta estructura gramatical se incluye y procesa con la herramienta tecnológica mediante protocolos específicos que permiten configurar la base de datos de interacciones. Dicha base de datos luego es procesada mediante protocolos adicionales para identificar nodos/agentes relevantes en la estructura y funcionamiento de la red, y generar gráficos de ARS en los que se visualiza la organización de la estructura de corrupción.

En el presente análisis, los nodos/agentes sociales “relevantes” se identifican mediante algunos indica-

dores de centralidad de la red, a saber: (i) el indicador de centralidad directa, que se refiere a la concentración de interacciones directas, específicamente, a la proporción de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la estructura; y (ii) el indicador de betweenness, que señala capacidad de cada nodo/agente para intervenir o arbitrar las rutas geodésicas de la red, que son los “caminos” que conectan de manera indirecta a los nodos/agentes de la red. Por ejemplo, un nodo/agente A puede proporcionar información al nodo/agente B y este último, a su vez,

39. En la medida en que los nodos representan entidades con agencia moral, se usa el término “nodo/agente” para referirse a los individuos o empresas que participan en la estructura.

a un nodo/agente C. Así, aun sin que el nodo/agente A interactúe directamente con el nodo/agente C, hay un “camino” o ruta geodésica —indirecta— entre los agentes A y C. Considerando que las rutas geodésicas describen los flujos de recursos como el dinero o la información, el nodo/agente con la mayor capacidad para intervenir en las rutas geodésicas seguramente tendrá mayor capacidad para intervenir en el flujo de recursos, como dinero e información (Gómez, Figueira y Eusébio, 2013). De esta manera, los nodos/agentes sociales más relevantes son aquellos con mayor “centralidad” y/o aquellos que actúan como “puente estructural” de la red, según lo informa para este último el indicador de betweenness.

En el análisis específico de las estructuras de corrupción en el departamento de Córdoba, las interacciones de los agentes sociales se agruparon bajo las siguientes categorías de primer nivel: (i) Económica, (ii) Estructural y (iii) Logística, equiparables a las dimensiones de la estructura. En la primera se registran contratos, pagos y flujos de dinero o capitales presuntamente ilícitos a través de la red; en la segunda se identifican relaciones de pertenencia o representación legal de empresas; y en la tercera se especifican interacciones logísticas como reuniones estratégicas, invitaciones para participar en licitaciones u ofertas de sobornos. Como se mencionó, estas categorías se construyen con base en la información contenida en documentos públicos —que se detallan en el Anexo 1— relacionados con procesos penales, administrativos y fiscales.

Estructuras de corrupción en el sector Salud del departamento de Córdoba

Contexto histórico reciente

Desde la década de los 70 el departamento de Córdoba ha atravesado situaciones de inestabilidad social y política. Por un lado, la violencia en el marco del conflicto armado entre guerrillas de tendencia marxista-leninista, grupos de contrainsurgencia y fuerza pública, impactó el departamento por la presencia de grupos al margen de la ley como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), alcanzando su punto más álgido y sangriento con la llegada de los narcoparami-

litares en la década del 80. La presencia de grupos al margen de la ley también favoreció el asentamiento del narcotráfico en Córdoba, provocando fuertes disputas por controlar el territorio y las rutas de tráfico. Una vez que las Autodefensas Unidas de Colombia entregaron las armas en 2002 continuó la violencia e inestabilidad con las posteriormente conformadas “bandas criminales”, agrupaciones ilegales dispuestas a mantener el control del departamento, entre ellos, Los Urabeños, Los Paisas, Las Águilas Negras y Los Rastrojos (El Espectador, 15 de enero de 2018).

En efecto, entre 1967 y 2008 en el departamento de Córdoba surgieron y se expandieron las guerrillas. El Ejército Popular de Liberación y posteriormente las FARC optaron por ubicarse al sur de Córdoba, aprovechando el corredor entre Antioquia y la costa Caribe, a través de la conexión con el Urabá, Occidente, Norte y el Bajo Cauca antioqueños. El EPL tuvo presencia en el departamento desde 1967 hasta algunos años después de su desmovilización, en 1991. Las FARC, por su parte, incidieron en el departamento desde mediados de los años 70, coincidiendo con el surgimiento del quinto frente de las FARC en el Urabá antioqueño. En los 80 surgió el frente 18 y años después el 58, con lo que aumentó el control territorial hasta entrados los 2000 (Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2009, p. 57).

Durante la segunda mitad del 80 los grupos de contrainsurgencia, presentes en el departamento desde los años 60, se fortalecieron a partir de la disputa con las guerrillas. A principios de los 90 observaron un proceso formal de desmovilización, pero en 1994 resurgieron bajo la figura de Autodefensas Campesinas de Córdoba (ACCU), que en 1997 mutó en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

A diferencia de los grupos insurgentes, ubicados en el sur del departamento, los paramilitares de las AUC expandieron su control del territorio a la mayoría del departamento, asentándose a través de la fuerza. Evidencia de esto fue el aumento en la tasa de homicidios en Córdoba desde de 1988 (que osciló en el rango entre 274 y 596 homicidios entre 1988 y 2000), atribuible a las masacres ejecutadas por este grupo al margen de la ley, contra dirigentes sociales, políticos de oposición y población civil (Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2009, p. 63).

A comienzos de siglo la vocería de las autodefensas pasó a Salvatore Mancuso, luego de que Carlos Castaño fuera dado de baja o desapareciera. Carlos Castaño había sido comandante de las AUC desde su conformación, en 1997, cuando agrupó a múltiples organizaciones narcoparamilitares que operaban en Colombia. Sin embargo, a comienzos de siglo Castaño anunció su intención de desmovilizarse junto a las AUC y, sobre todo, de colaborar con las autoridades de Colombia y Estados Unidos. Al parecer, como resultado de esa intención, miembros de las AUC orquestaron su asesinato (Semana, 25 de agosto de 2006).

Una vez posesionado Álvaro Uribe Vélez en 2002, se iniciaron los diálogos para la desmovilización a las AUC. Particularmente en Córdoba, entre enero y junio de 2005 se desmovilizaron los bloques Córdoba y Héroes de Tolová, y las Autodefensas de Córdoba, conformadas por los bloques Sinú y San Jorge, y el bloque Sanidad (925 paramilitares en total). Sin embargo, fue una desmovilización fuertemente cuestionada no solo en el departamento de Córdoba, pues muchas de las personas que entregaron armas durante el proceso ni siquiera eran parte de la organización, pero quienes sí pertenecían a las filas del grupo al margen de la ley no cumplieron con el efectivo desmonte de sus estructuras (Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2009, p. 157).

Paralelamente, desde la década del 80 el narcotráfico se asentó en el departamento, teniendo como antecedente las redes de contrabando de la época de la bonanza marimbera en la costa colombiana. Específicamente, empezó a traficarse cocaína en los 90. Con los grupos armados se activaron disputas por el territorio y los corredores de tráfico de la región entre las FARC y las autodefensas, que alcanzaron un mayor dominio territorial y del negocio. Las autodefensas se convirtieron en el unificador del narcotráfico, dado que mitigaron las diferencias entre los agentes.

Una vez que se desmovilizaron a mediados de la década de los 2000, adquirieron protagonismo agrupaciones armadas al servicio del tráfico de drogas, que empiezan a disputarse el control de los engranajes del negocio ilegal cuyo dominio era anteriormente articulado por las AUC. En 2006 surgieron los Héroes del San Jorge, vinculados a la Oficina de Envigado, y

en 2007 y 2008 nacieron nuevas organizaciones ligadas a alias Don Mario como las Águilas Negras o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2009, p. 164).

Una de las estrategias que utilizaron los grupos paramilitares, sobre todo las bandas criminales, para perpetuar su poder y control sobre el departamento fue la cooptación de funcionarios públicos capaces de controlar los recursos del Estado e influir en la toma de decisiones que pudiesen poner en riesgo las operaciones criminales. Específicamente, los narcoparamilitares influyeron sobre algunas tendencias dentro del Partido Liberal, que mutaron en nuevas estructuras de poder después de 2002, así como sobre algunos candidatos al Congreso de la República del Partido Conservador como Julio Manzur, Carlos Ordosgoitia y José de los Santos Negrete, investigados por participar en el Pacto de Ralito⁴⁰, facilitando así el desarrollo de avanzados procesos de cooptación institucional conocidos como “parapolítica” (Garay et al., 2008). Además de cooptar la representación política local, regional y nacional, los grupos narcoparamilitares establecieron veedurías locales, es decir, organizaciones para controlar y vigilar que las administraciones locales estuvieran a su servicio (Misión de Observación Electoral, 2008).

Entre las consecuencias administrativas e institucionales de la cooptación política por parte de agentes ilegales está el recrudecimiento del fenómeno de la corrupción en el departamento (*El Heraldo*, 20 de enero de 2017, 19 de mayo de 2017, 17 de junio de 2017, 3 de marzo de 2018, 18 de julio de 2018, 26 de septiembre de 2018; *El Meridiano*, 2 de mayo de 2016, 9 de junio de 2017, 26 de diciembre de 2017, 1 de febrero de 2018, 19 de febrero de 2018, 12 de julio de 2018; *El Tiempo*, 3 de octubre de 2017; *El Universal*, 25 de enero de 2017, 9 de mayo de 2017, 17 de mayo de 2017; *Kien y Ke*, 16 de junio de 2017; *La Lengua Caribe*, 8 de junio de 2017, 17 de junio de 2017; *La Razón*, 9 de mayo de 2017, 3 de mayo de 2018; *La Ventana de Córdoba*, 9 de mayo de 2017; *RCN Radio*, 11 de noviembre de 2014, 3 de agosto de 2017; *Semana*, 16 de julio de 2017; *Siglo XXI*, 26 de diciembre de 2017; *W Radio*, 16 de junio de 2017, 9 de septiembre de 2017, 21 de marzo de 2018, 26 de abril de 2018, 30 de agosto de 2018, 29 de octubre de 2018, 29 de noviembre de 2018; *Zenú Radio*,

40. El Pacto de Ralito fue un documento secreto firmado el 23 de junio de 2001 entre representantes de grupos narcoparamilitares y más de cincuenta políticos y funcionarios públicos de diferentes regiones de Colombia para ejecutar un proyecto político para refundar el Estado colombiano con intereses contrainsurgentes.

1 de noviembre de 2017), fenómeno que no disminuyó, como se esperaba, con la desmovilización de los grupos narcoparamilitares. Según investigaciones adelantadas por los distintos organismos de control, actualmente hay más de 50 funcionarios, abogados, jueces, contratistas y dirigentes políticos del departamento de Córdoba condenados, presos o investigados por delitos de corrupción.

En general, los procesos de cooptación institucional más sofisticados y con mayor alcance registrados en Colombia, como la “parapolítica”, se originaron y tuvieron su epicentro militar e ideológico en el departamento de Córdoba (Garay y Salcedo, 2012; Garay, Salcedo y Beltrán, 2010).

Dentro de los numerosos casos de corrupción que involucran a las dos últimas administraciones departamentales (2012-2018) en Córdoba (Asuntos Legales, 18 de octubre de 2017), tal vez los más relevantes son los desfalcos al sector de la salud en el departamento (Caracol Radio, 9 de mayo de 2017, 5 de junio de 2018, 21 de noviembre de 2018; El Espectador, 1 de marzo de 2018), al punto que se estima que se podrían haber desviado, comprometido y defraudado recursos públicos por una cuantía superior a \$75.000 millones (aproximadamente \$25 millones USD) en el periodo en referencia. En particular, el caso conocido como el Cartel de la Hemofilia ha resultado en la imputación de cargos por concierto para delinquir y peculado por apropiación a los exgobernadores Alejandro Lyons (2012-2015) y Edwin Besaile (2016, destituido en 2018) (*El Tiempo*, 27 de septiembre de 2018).

Cartel del Bastón

El Cartel del Bastón consistió en un desfalco al departamento de Córdoba sustentado en proyectos de supuesta inversión social a adultos mayores y personas con discapacidad física. Cerca de \$4.000 millones (USD 1,3 millones) del presupuesto destinado a estos programas sociales habrían sido apropiados por los involucrados en el esquema de corrupción, quienes presentaron nombres de pacientes fallecidos o no elegibles —por ejemplo, ubicados en otros departamentos o no pertenecientes al Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN)—

para justificar el uso de dicho presupuesto (*El Tiempo*, 17 de junio de 2018).

Las irregularidades ocurrieron en 2016 durante la administración del gobernador Edwin Besaile, suspendido por la Procuraduría General de la Nación e investigado por la Fiscalía General de la Nación, acusado por ambas instituciones de haber participado en el Cartel de la Hemofilia (*El Colombiano*, 2018). Al igual que los otros casos de corrupción en el sector de la salud del departamento de Córdoba, en el Cartel del Bastón se identificaron irregularidades en el control administrativo de los recursos departamentales, así como estrategias de falsificación de documentos y firmas para justificar pacientes fallecidos o inexistentes.

El esquema fue denunciado en marzo de 2018 ante las autoridades por la Veeduría Ciudadana Córdoba Posible. Además de las inconsistencias en el listado de los supuestos beneficiarios y la falta de autenticidad de algunas de sus firmas, se detectaron irregularidades en la calidad de la prestación de los servicios y en el cumplimiento de licencias o requisitos para ejecutar los recursos.

La fundación Gotitas de Prosperidad, cuyo representante legal es Natalia Gómez Mendoza, ha sido la principal implicada en este caso de corrupción, ya que estableció alianzas con la gobernación de Córdoba (Sahagún Noticias, 28 de febrero de 2018).

Dichas alianzas se materializaron a través de contratos suscritos directamente por diferentes municipios del departamento, bajo la administración de Edwin Besaile (exgobernador elegido en 2016), con la fundación Gotitas de Prosperidad. Concretamente, en 2016 tres contratos por más de \$1.800 millones le fueron atribuidos a la mencionada fundación, a pesar de su incapacidad para demostrar experiencia en la prestación del servicio. Asimismo, la dirección suministrada al momento de registrar la fundación corresponde a una tienda de peces ornamentales que lleva funcionando varios años en el mismo lugar.

El municipio de Pueblo Nuevo es ejemplo de irregularidades en la prestación de los servicios contratados: se encontró que a 54 adultos mayores beneficiarios de programas de alimentación que cubrían las tres

comidas diarias y dos meriendas se les brindaron mercados en reemplazo de la atención integral pactada.

Por su parte, en el municipio de Planeta Rica se encontró abandonado un centro para la atención de adultos mayores, para el cual se habían desembolsado \$488 millones. Sin embargo, según los hallazgos, la sede no cuenta con licencia de funcionamiento, por lo que el programa supuestamente destinado a acoger a 64 ancianos, que justificó la inversión del contrato 082 de 2016, no se llevó a cabo.

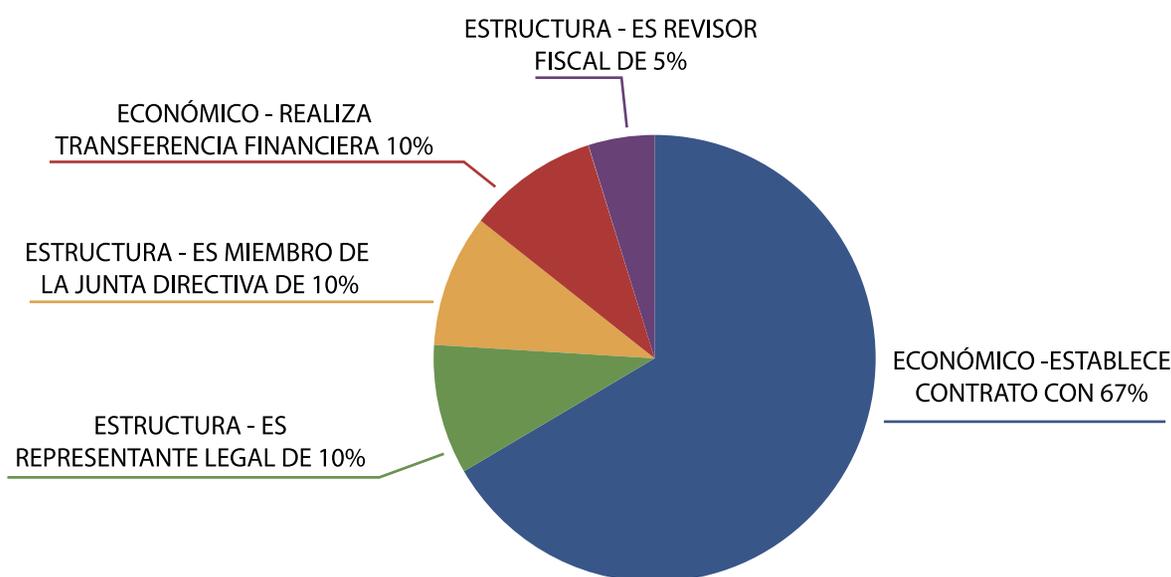
Para este caso de corrupción se adelantaron investigaciones contra siete alcaldes: Juan Carlos Yances Padilla, alcalde del municipio de Los Córdoba; Ovidio Miguel Hoyos Paternina, de Pueblo Nuevo; José Ignacio Gómez Ramos, de Valencia; Gilberto Ramírez Montes, de Planeta Rica; Teresa María Salamanca, de Chinú; Alejandro Javier Mejía, de Ciénaga de Oro, y Baldomero José Villadiego, mandatario local de Sahagún. Para evitar intervenciones que entorpecieran la investigación, la Procuraduría General de la Nación suspendió y abrió investigación a los siete supervisores de los convenios que se celebraron entre munic-

pios y entidades sin ánimo de lucro involucradas. Para modelar y analizar las características de la estructura en términos de los agentes intervinientes e interacciones establecidas, así como su operación, se procesaron las fuentes que se detallan en el Anexo 1A, según el procedimiento metodológico descrito en la anterior sección.

Estructura y operación

Tras modelar y analizar la estructura aquí referida como Cartel del Bastón, se identificaron 15 nodos/agentes y 21 interacciones que ilustran el esquema de contratación que sustentó esta estructura de corrupción. Las 21 interacciones están agrupadas principalmente en interacciones económicas que informan acerca del establecimiento de contratos y transacciones financieras, y en interacciones de estructura, es decir, aquellas que indican relaciones de pertenencia o participación en empresas. Como se observa en el Gráfico 6, las interacciones de contratación son las más relevantes en términos de la operación del esquema de corrupción.

Gráfico 6: Concentraciones de interacciones. Estructura del Cartel del Bastón



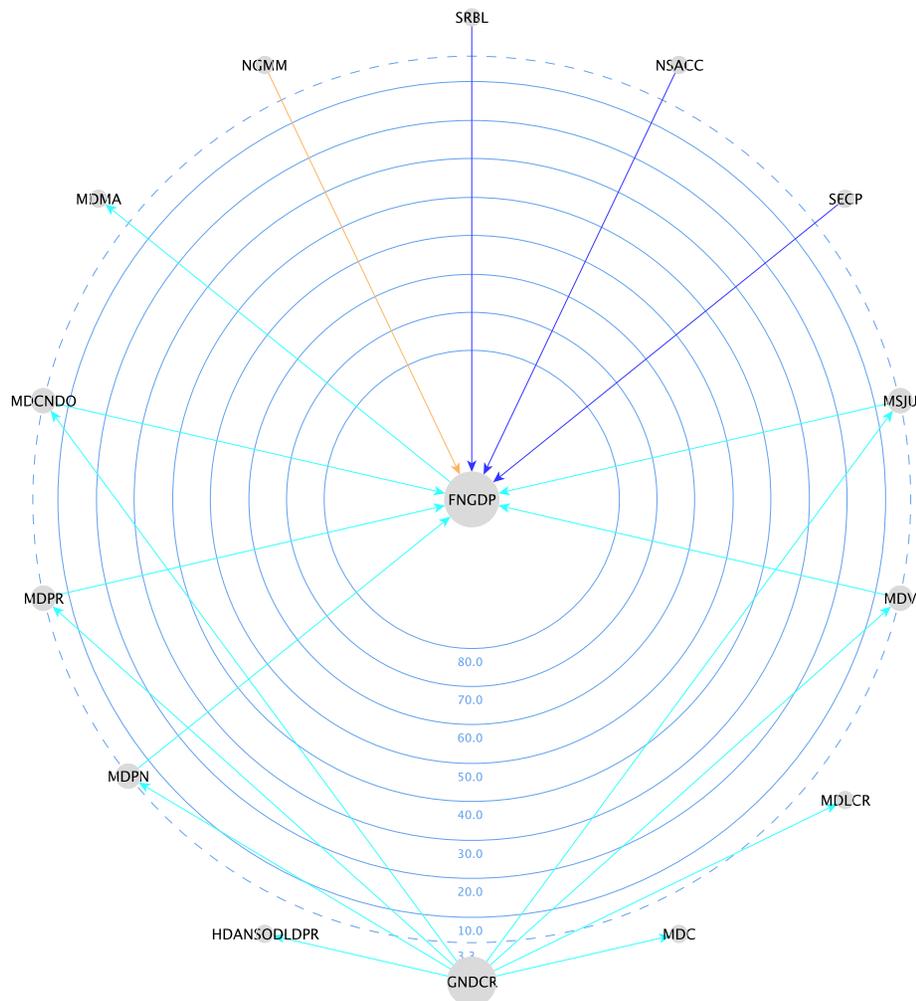
Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Los 15 nodos/agentes corresponden a la Gobernación de Córdoba, ocho municipios del mismo departamento, dos entidades privadas sin ánimo de lucro y cuatro personas naturales. Se trata entonces de una estructura en la que interactúan agentes públicos y privados en un entorno de instituciones legalmente constituidas.

Tras calcular el indicador de betweenness para identificar la capacidad de intervención en las rutas geodésicas de la red, se registró a la Fundación Gotitas de Prosperidad (FNGDP) como el nodo/agente con la mayor capacidad para intervenir en los flujos de recursos de la red —como información y dinero, entre otros—, que, en específico, interviene en el 83,3%

de las rutas geodésicas. Este indicador, superior a lo usualmente observado en otras subestructuras, se refleja en el tamaño y ubicación nuclear del nodo/agente en la Figura 3. A su vez, esta característica permite inferir el carácter indispensable de la fundación FNGDP como principal nodo/agente interviniente en la subestructura —incluso por encima de la entidad pública más relevante, con una distancia de 80 puntos porcentuales respecto de los 5 nodos/agentes que le suceden en términos de mayor indicador de betweenness, a saber, los municipios de Ciénaga de Oro, Pueblo Nuevo, Planeta Rica, Valencia y San José de Uré, cada uno con 3,3 puntos porcentuales y representados con los códigos que comienzan con la letra M.

Figura 3: Estructura del Cartel del Bastón. Indicador de Betweenness representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes



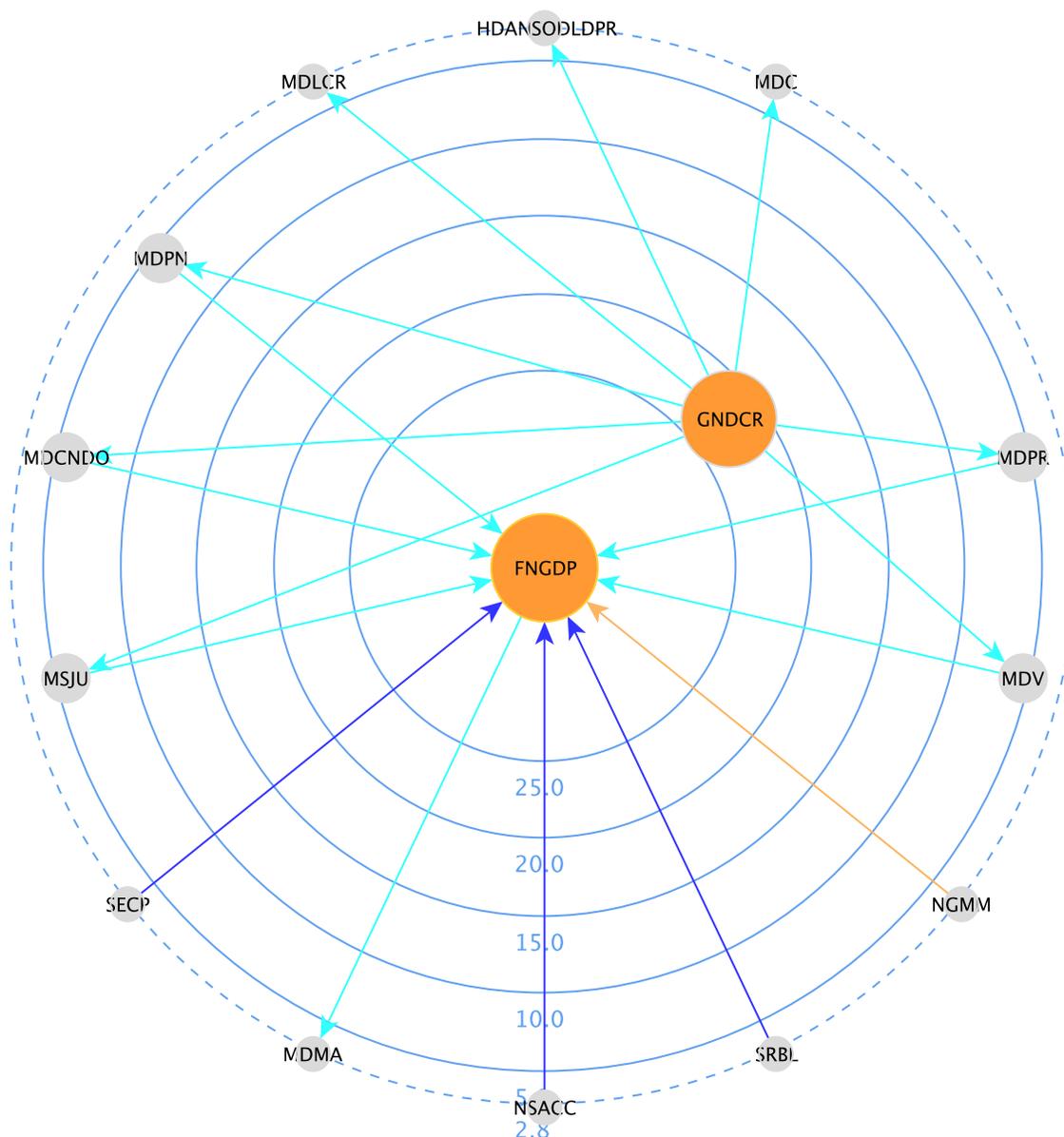
Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación, y agrupan interacciones de pertenencia y representación de empresas. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico, y agrupan la celebración de contratos. La línea naranja representa dos interacciones simultáneas entre la persona natural NGMM y la Fundación Gotitas de Prosperidad (FNGDP): pertenecer a la junta directiva y ser representante legal.

Por otra parte, tras calcular y analizar el indicador de centralidad directa, que informa acerca de la proporción porcentual de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la estructura, se encuentra que el nodo/agente FNGDP registra la mayor concentración

de interacciones directas, específicamente, el 27,8%, seguido por la Gobernación de Córdoba (GNDCR) con el 22,2%. De esta manera, la fundación y la Gobernación concentran la mitad de las interacciones directas de la estructura, lo cual se refleja en el tamaño de los nodos/agentes resaltados en las Figuras 3 y 4.

Figura 4: Estructura del Cartel del Bastón. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes



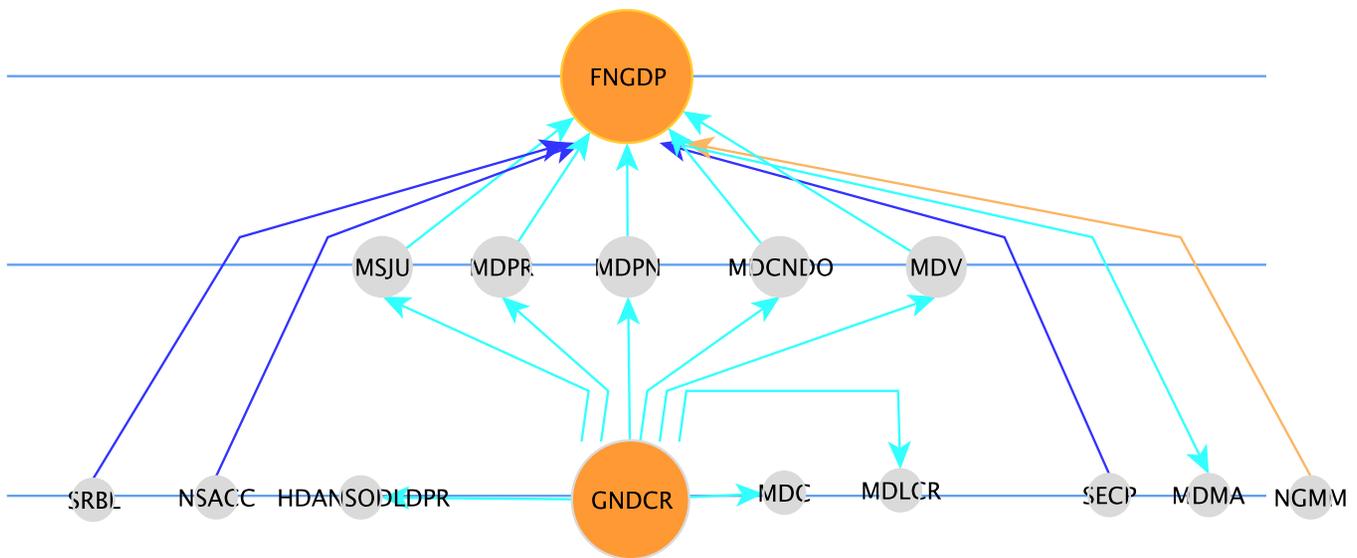
Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación, y agrupan interacciones de pertenencia y representación de empresas. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico, y agrupan la celebración de contratos. La línea naranja representa dos interacciones simultáneas entre la persona natural NGMM y la Fundación Gotitas de Prosperidad (FNGDP): pertenecer a la junta directiva y ser representante legal.

Así, a la fundación FNGDP se canalizaron recursos de la GNDCR a través de cinco municipios. Otro municipio, a saber, la capital del departamento de Córdoba, Montería, recibió de la fundación \$38 millones por

concepto de asesorías y capacitaciones en modistería para mujeres cabeza de hogar⁴¹. La operación de la estructura se ilustra en la Figura 5.

Figura 5: Estructura del Cartel del Bastón. Indicadores de centralidad directa y *betweenness*



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: La ubicación representa el indicador de *betweenness* con niveles decrecientes de arriba a abajo, y el tamaño de los nodos/agentes representa el indicador de centralidad directa. Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico. La línea naranja representa dos interacciones simultáneas entre la persona natural NGMM y FNGDP: pertenecer a la junta directiva y ser representante legal

En la Figura 5 se observa la estrategia empleada por los miembros de la subestructura para encubrir las elevadas cantidades de dinero que fluyeron, así como la concentración de contratos establecidos con la Fundación Gotitas de Prosperidad, especialmente durante la vigencia 2015-2016. En el primer nivel, la GNDCR establece convenios interadministrativos con los municipios (con códigos que inician con la letra M), los cuales se encuentran en distintos niveles en la gráfica según su capacidad de intervención (o indicador de *betweenness*).

Luego, cinco de estos municipios establecen contratos con la FNGDP. Por último, las rutas geodésicas de color azul oscuro ilustran las relaciones entre perso-

nas naturales y dichas empresas contratadas, ya sea como representante legal, miembro de la junta directiva, gerente o revisor fiscal.

La operación descrita tomó como precedente el Decreto 0545 de 2015, expedido el 15 de julio de ese año por el gobernador de Córdoba, Alejandro José Lyons Muskus, a través del cual certificó la presencia de adultos mayores en centros de bienestar y centros de vida para los siguientes municipios de Córdoba:

- Centro de bienestar, en Planeta Rica, con 30 adultos mayores.
- Centro de vida, en Ciénaga de Oro, con 70 adultos mayores.

41. Estos recursos de capacitación fueron para mujeres cabeza de hogar de los barrios Villa Paz, Canta Claro, Villa Jiménez y Playa Brígida.

- Centro de vida, en Valencia, con 60 adultos mayores.
- Centro de vida, en Pueblo Nuevo, con 70 adultos mayores.

Posteriormente, en 2016, el entonces gobernador, Edwin José Besaile Fayad, expidió el Decreto 0713 de 2016 con el que nuevamente certificó la presencia de adultos mayores en los mencionados centros, registrando un aumento significativo de personas asistidas:

- Centro de bienestar, en Planeta Rica, con 64 adultos mayores.
- Centro de vida, en Ciénaga de Oro, con 135 adultos mayores.
- Centro de vida, en Valencia, con 160 adultos mayores.
- Centro de vida, en Pueblo Nuevo, con 106 adultos mayores.

Este incremento en el número de adultos mayores asistidos desencadenó la concentración de contratos y servicios supuestamente prestados a los centros de vida y bienestar por la Fundación Gotitas de Prosperidad, que durante la vigencia 2015-2016 registró un total contratado por \$3.431,5 millones (USD 1,14 millones) en los municipios Los Córdoba, Chinú, Sahagún, Pueblo Nuevo, Ciénaga de Oro, San José de Are, Valencia, Planeta Rica y Montería.

En la práctica, el esquema de corrupción se concretó mediante la manipulación del mecanismo de verificación de los servicios, pues para dicha verificación los adultos mayores debían registrar su firma o su huella digital. Es así como se identificó la similitud en las secuencias de firmas en una misma planilla de registro, lo que dio indicios de que fueron elaboradas por la misma persona. En otros casos se observa únicamente el nombre del beneficiario, sin firma ni huella, y todos los nombres escritos con rasgos caligráficos muy similares en los registros consecutivos.

Además, en varios casos el mecanismo de verificación permitió incluir en el registro a usuarios fallecidos o de otros departamentos, inexistentes o que no cumplían con los requisitos para ser beneficiarios del programa de asistencia a adultos mayores. Por ejemplo, de una muestra de 150 adultos atendidos por la Fundación Gotitas de Prosperidad, se encontró que

37 (24,6%) no estaban registrados en el SISBEN — base de datos usada para validar que el adulto mayor susceptible de recibir un servicio o beneficio cumple con los requisitos de la Ley 1.276 de 2009—, pese a que es un requisito indispensable para ser parte del programa de beneficios del adulto mayor.

De la misma muestra se observó que en 10 casos (6,6%) los adultos registrados en la base de datos de la Fundación habían fallecido cuando supuestamente recibieron la asistencia; en otros 10 casos (6,6%) los adultos mayores pertenecían al Régimen Contributivo, lo cual es una condición excluyente para pertenecer al programa del adulto mayor.

Además, hubo 29 casos (19,3%) en que los documentos de identidad de los usuarios pertenecían a una persona distinta a la registrada en la base de datos. En otros 14 casos (19,3%) se identificó que los usuarios no vivían en el departamento de Córdoba y, por lo tanto, no eran objeto del subsidio. En resumen, el 76,4% de los usuarios de la muestra analizada por la Procuraduría General de la Nación presentan alguna anomalía que los excluye como beneficiarios del programa en cuestión.

Las anteriores anomalías debieran haber sido detectadas oportunamente por la Secretaría de la Mujer, Género y Desarrollo Social de la Gobernación, la cual, según los convenios firmados entre la Fundación y los municipios, era la encargada de supervisar el desarrollo de los contratos.

Sin embargo, esta institución no se percató de ninguna anomalía, pese a las diligencias de revisión a la Fundación realizadas entre el 1 y el 9 de junio de 2016. Al respecto, se observan inconsistencias en el registro de supervisión, en el que se señala que en un mismo día y a la misma hora se desarrollaron las revisiones en los municipios de Valencia y Planeta Rica, aunque la distancia entre ambos es de más de cien kilómetros.

Lo anterior evidenciaría la confabulación entre empleados de la Fundación Gotitas de Prosperidad y funcionarios de la Gobernación de Córdoba, en particular, de la Secretaría de la Mujer, Género y Desarrollo Social. Estas dos últimas entidades públicas, al no haber cumplido a cabalidad los procedimientos de

supervisión, permitieron el detrimento de gran parte de los recursos públicos destinados al programa del adulto mayor —del orden de \$3.431,5 millones (USD 1,14 millones)— durante la vigencia 2015-2016.

Cartel del VIH

Otro caso emblemático de corrupción en el sector de la salud en el departamento de Córdoba se relaciona con tratamientos ficticios a pacientes diagnosticados con VIH/sida. La Superintendencia de Subsidio Familiar advirtió las posibles irregularidades que posteriormente impulsaron el caso en 2017, cuando el déficit de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba (Comfacor) pasó de \$50.000 millones en 2015 a \$270.000 millones (USD 90 millones) en 2017 (Bolívar, 19 de febrero de 2019, *El Tiempo*, 26 de enero de 2018; *Semana*, 26 de enero de 2018).

Aunque las inconsistencias se denunciaron e investigaron en 2017, la Procuraduría General de la Nación había identificado irregularidades en la contratación de servicios de salud para pacientes con esta enfermedad desde 2004. El secretario de Salud en Córdoba de ese momento, Manuel Troncoso Álvarez (2003-2006), había sido presuntamente elegido como cuota política de los paramilitares después de haber cumplido algunas condenas por irregularidades de contratación y por el asesinato de Clodomiro Castilla, periodista que había denunciado irregularidades en el contrato de \$835 millones para la vacunación de gatos y perros que involucraba a Troncoso Álvarez y al entonces gobernador, Libardo López. También era cuñado del jefe paramilitar Salvatore Mancuso, conexión que posiblemente habría impedido que se adelantaran acciones en contra del Cartel del VIH durante su administración.

Según la Procuraduría General de la Nación, este esquema de desfalco al Estado continuó en las siguientes administraciones. Como lo advirtió la Superintendencia de Subsidio Familiar, el esquema operó especialmente a través de la Comfacor, entidad de salud que reportó un aumento exagerado del 126% en el número de pacientes diagnosticados con VIH/sida, aparentemente justificados mediante contratos con otras entidades que no prestaban ningún servicio en absoluto, como Oportunidad y Vida, Medifuturo,

IPS de la Costa, Mediser y Oncovihda (*Semana*, 27 de enero de 2018). Tras intervenir Comfacor el 7 de marzo de 2017, se responsabilizó administrativamente a su entonces director, Luis Alfonso Hoyos Cartagena, a quien se retiró del cargo.

Comfacor operaba como una Entidad Promotora de Salud (EPS) del régimen subsidiado, por lo que recibía recursos por aproximadamente \$33.000 millones mensuales de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), valor del cual se descontaba el 8% por concepto de administración, mientras que el restante se destinaba a cubrir los cuatro niveles de atención médica.

La auditoría adelantada por la Procuraduría General de la Nación empezó a mostrar las irregularidades en este segundo aspecto. Se encontró que la Caja desembolsaba dinero a las IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud) —varias de ellas hospitales públicos de Montería— por tratamientos ficticios a pacientes que ya habían fallecido, y a otros que no existían o que no eran portadores del virus. Mientras tanto, los pacientes reales diagnosticados, que padecían la enfermedad, recibían un pésimo servicio. Además, varios de los pacientes y sus familiares declararon a las autoridades que las IPS involucradas les ofrecían mercados, dinero para transporte o medicamentos que no se encontraban en óptimas condiciones, para así evitar que se denunciara la precaria atención. Otros pacientes denunciaron que no se les practicaba el examen de carga viral, esencial en el tratamiento del VIH/sida.

El costo del desfalco, según investigadores de la Procuraduría General de la Nación, ascendería a \$200.000 millones (USD 66,7 millones), correspondiente a más de 800 casos de usuarios fraudulentos o ficticios. Sin embargo, a causa del sospechoso robo de 60 bultos con facturas a comienzos de 2018, y demás documentos relacionados con el caso en las instalaciones de Comfacor, una cantidad considerable de material probatorio se vio comprometido, lo cual afectó el desarrollo normal de las investigaciones (*El Tiempo*, 19 de noviembre de 2018).

Luis Alfonso Hoyos Cartagena y Emiro Darío Márquez Martínez, directores administrativos de la Comfacor,

fueron citados a juicio disciplinario por la Procuraduría General de la Nación el 19 de noviembre de 2018. Hoyos Cartagena habría desempeñado el cargo de director entre el 18 de marzo de 2005 y el 9 de marzo de 2017, mientras que Márquez Martínez lo habría ocupado del 9 de marzo hasta el 13 de septiembre de 2017. Según la Procuraduría, ambos habrían vulnerado el principio de moralidad y desconocido el de economía, al haber permitido que el esquema de corrupción se desarrollara bajo su vigilancia. Ambas faltas fueron catalogadas como gravísimas, lo que podría derivar en destitución e inhabilidad política. Por ahora, el proceso se remitió a la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, para avanzar en las investigaciones pertinentes.

A partir de las investigaciones de la Contraloría General de la República a Comfacor se identificaron también serias irregularidades en el manejo presupuestal de recursos provenientes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), es decir, recursos parafiscales que le corresponden al Sistema de Seguridad Social en Salud, por haber sido gastados en asuntos ajenos a la seguridad social. Específicamente, se determinó que entre 2015 y 2017 la entidad realizó gastos publicitarios y patrocinios con esos recursos por aproximadamente \$218 millones.

También se registraron pagos anómalos de \$150 millones al Club Profesional de Fútbol de Montería Jaguares Fútbol Club S. A., \$247 millones a la Academia de Béisbol Hermanos Rentería y \$45 millones al Reinado Nacional de la Ganadería, que generaron un hallazgo fiscal por más de \$660 millones. Todo lo anterior se sumó a los \$14.450 millones gastados en

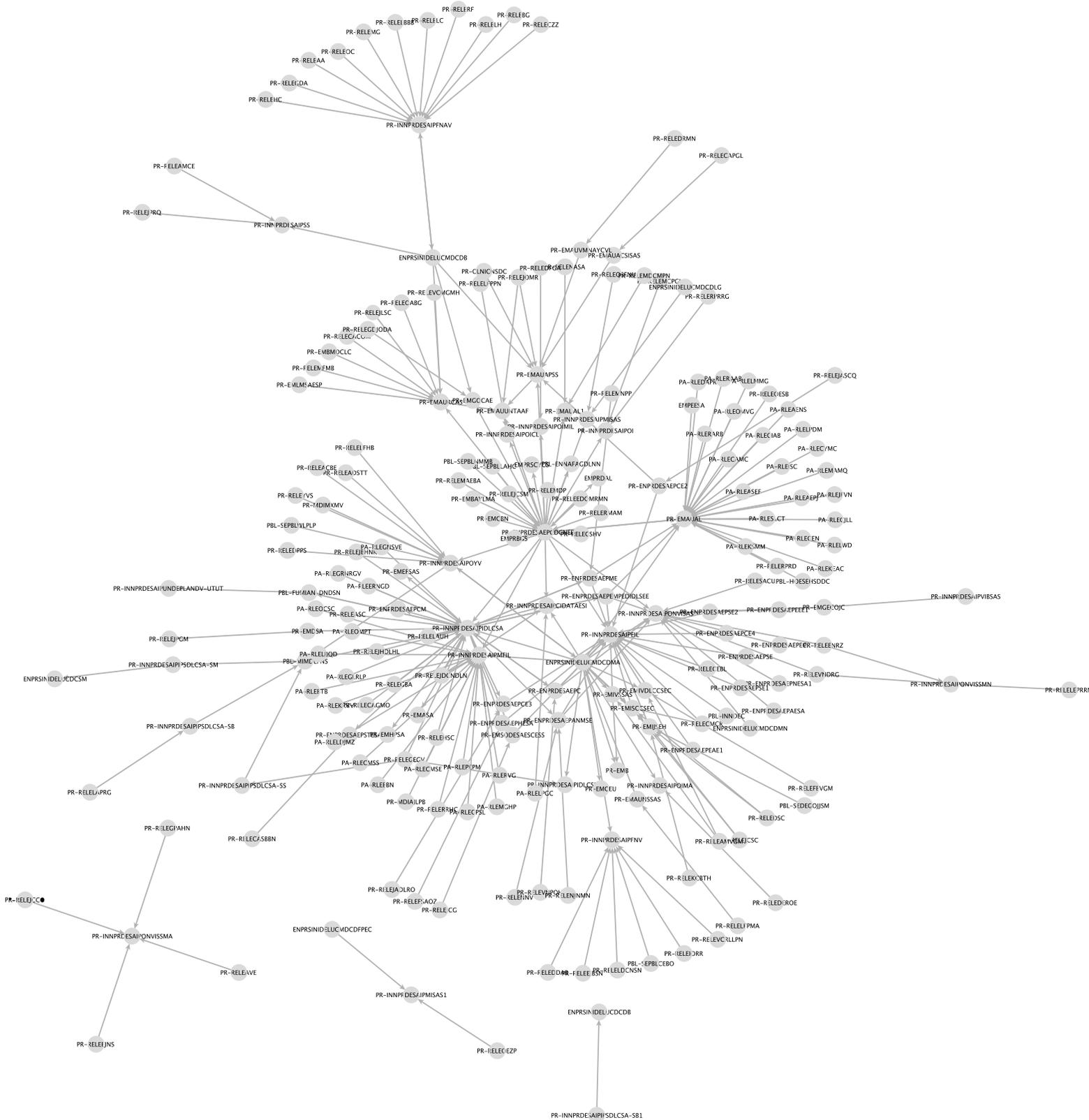
pagos irregulares de nómina, entre estos, beneficios y auxilios extralegales por más de \$2.044 millones. Se estima entonces que el detrimento patrimonial de los recursos del sector salud del departamento, en el contexto de la operación del Cartel del VIH, ascendería a los \$15.110 millones (USD 5,03 millones), que incluían el cobro de tratamientos a pacientes inexistentes (Consultorsalud, 24 de enero de 2018).

Para modelar y analizar las características de la subestructura en términos de las cantidades y tipos de agentes intervinientes e interacciones establecidas, así como su operación, se procesaron fuentes de información según el procedimiento metodológico descrito en la anterior sección. Estas fuentes se detallan en el Anexo 1B.

Estructura y operación

Tras analizar las fuentes descritas, se consolidó una base de datos que describe las interacciones y los nodos/agentes que conforman la subestructura de corrupción y cooptación institucional correspondiente al Cartel de VIH. Se identificaron y analizaron 479 interacciones y 215 nodos/agentes, ilustrados en la Figura 6. Cabe mencionar que del total de interacciones de la subestructura se encuentra que el 50% corresponde a transacciones de carácter económico, celebración de contratos principalmente, el 48% obedece a relaciones de tipo estructural: representación legal, inscripción de empresa y pertenencia, mientras que el 2% responde a intercambios de orden logístico, puntualmente, invitaciones privadas a ofertar.

Figura 6: Estructura del Cartel de VIH



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Respecto de la tipología de los nodos/agentes más importantes de la subestructura, se encuentra que el 77% es de carácter privado, a saber, IPS y EPS en su gran mayoría; el 18% corresponde a nodos/agentes de carácter particular, representantes legales principalmente, y el 4,6% restante corresponde a nodos/agentes de carácter público, servidores públicos en gran parte.

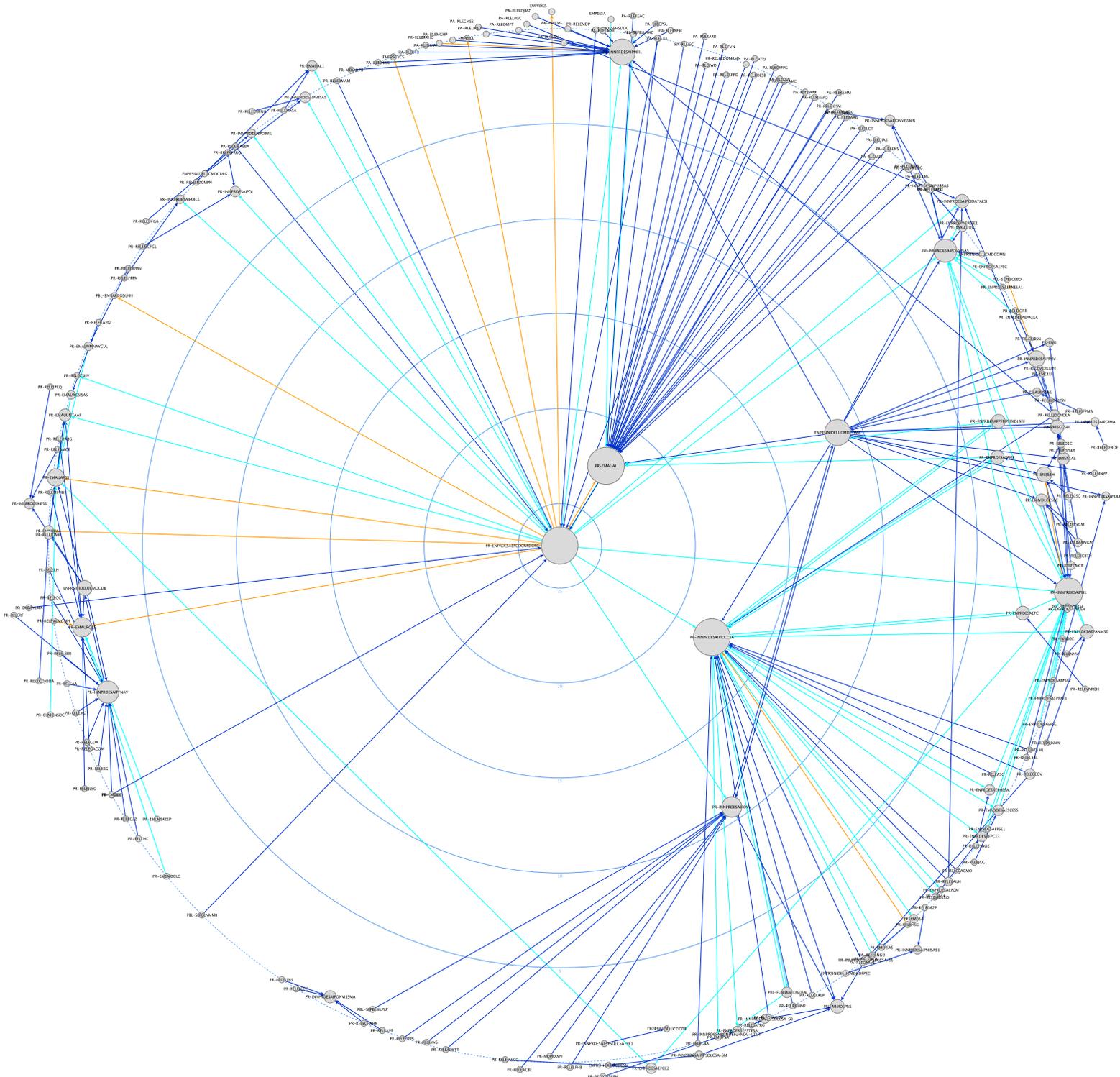
El análisis del indicador de betweenness, que determina la capacidad de intervención en las rutas geodésicas de la red, permitió identificar a cinco nodos/agentes con mayor capacidad para intervenir en los flujos de recursos de la red, a saber: la Comfacor, la empresa auditora Acad Ltda., la IPS de la Costa S. A., la Cámara de Comercio de Montería y la IPS Oportunidad y Vida.

La capacidad de intervención de estos cinco nodos/agentes se traduce concretamente en el establecimiento de contratos cuya estructura se ilustra en la Figura 7, lo cual se refleja en los siguientes indicadores: (i) la Caja de Compensación Comfacor interviniendo en 27,2% de las rutas geodésicas, (ii) la

auditora Acad Ltda. en 22,4%, (iii) la IPS de la Costa en 17,8%, (iv) la Cámara de Comercio en 11,3% y (v) la IPS Oportunidad y Vida en 10,7%. En conjunto, se revela una gran concentración de la circulación total de recursos de la red en cabeza de estos cinco nodos/agentes.

Por otra parte, tras calcular y analizar el indicador de centralidad directa, que informa acerca de la proporción porcentual de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la subestructura, se encuentra que 6 nodos/agentes concentran el 29,5% de las interacciones directas. La IPS de la Costa S. A. es el nodo/agente que registra la mayor concentración de interacciones directas, específicamente el 6,5%, seguido por la Comfacor con el 6%, la auditora Acad Ltda. con el 5,8%, Evaluamos IPS Limitada (W Radio, 23 de enero de 2018) con el 4,2%, Medifuturo Fun. Ltda. con el 3,5%, y la Organización Vihonco IPS con el 3,5%. Esta concentración relativa de interacciones se ve reflejada en el tamaño de los nodos/agentes resaltados en la Figura 7.

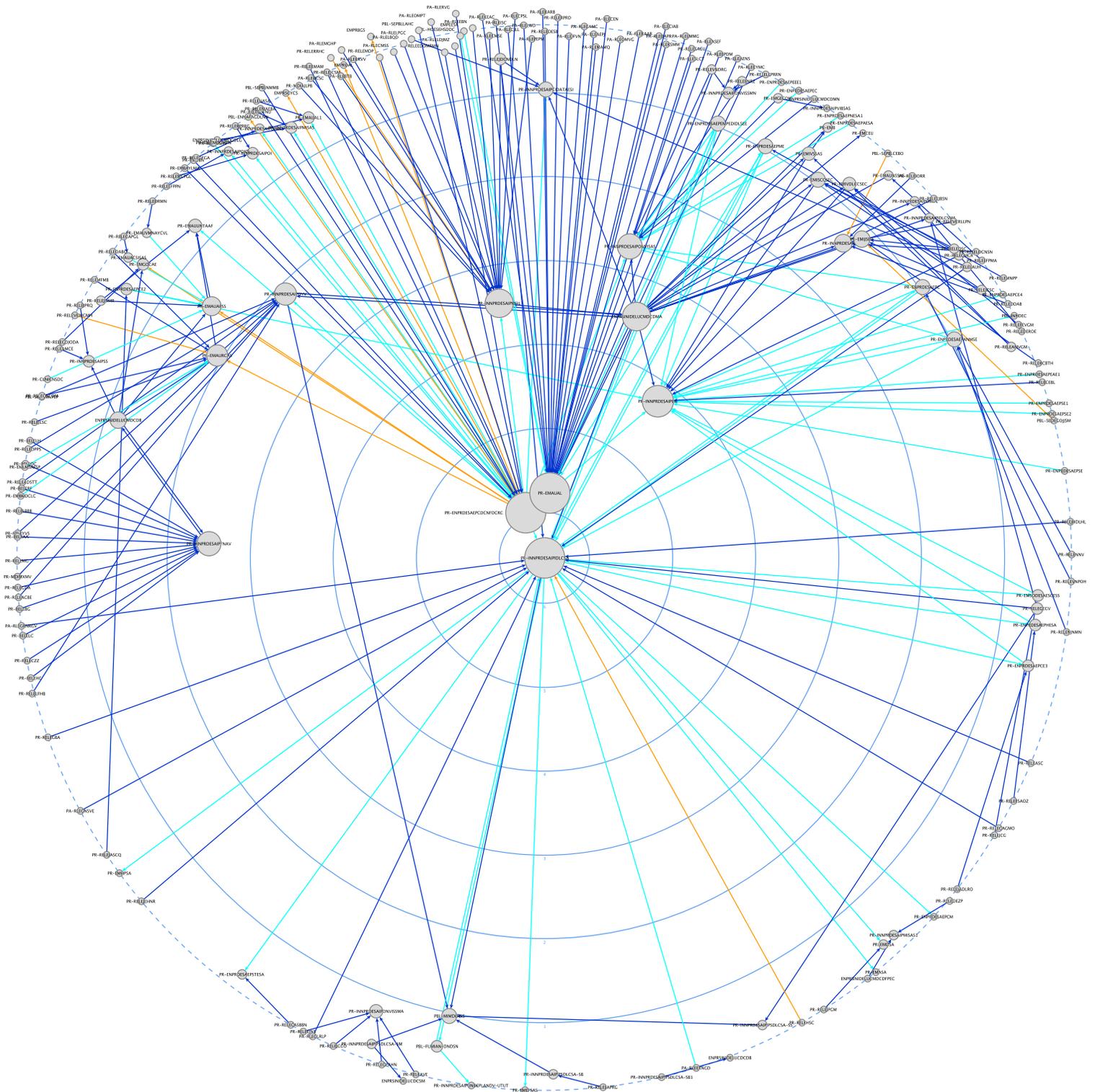
Figura 7: Estructura del Cartel de VIH. Ubicación cercana al núcleo y tamaño representan mayor Indicador de *betweenness*



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la red: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas naranja representan interacciones de carácter logístico: invitación privada a ofertar.

Figura 8: Estructura del Cartel de VIH. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes



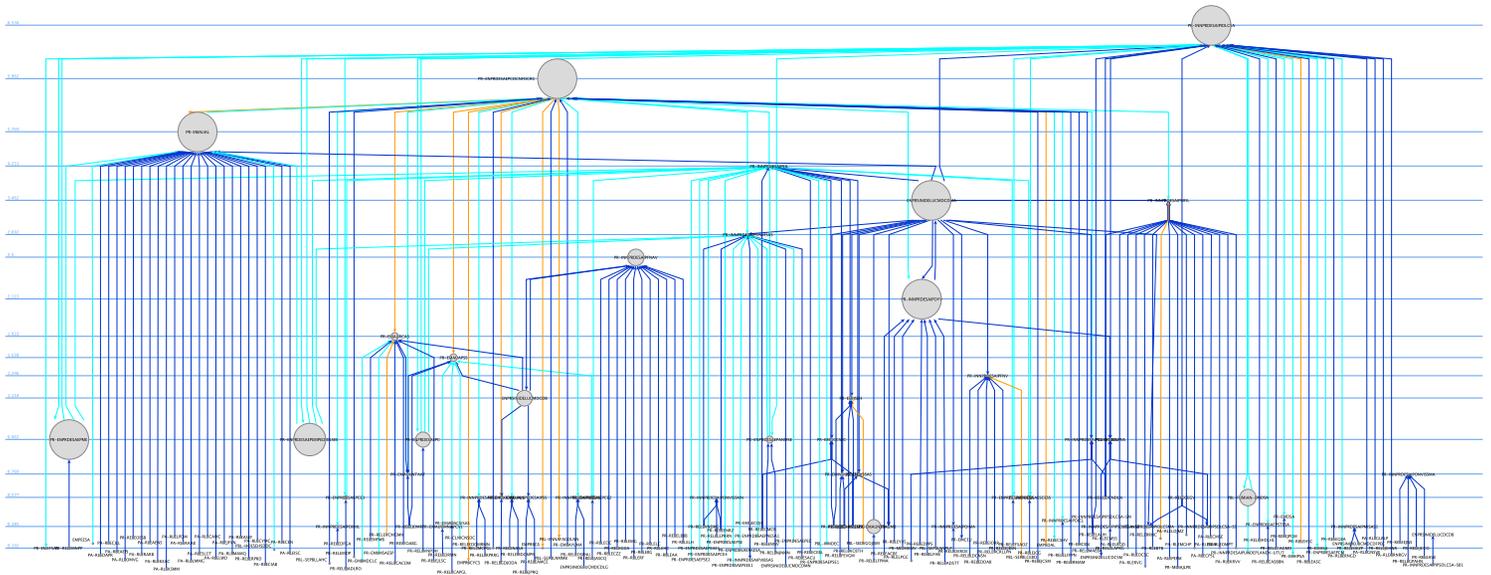
Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas naranja representan interacciones de carácter logístico, por ejemplo, invitación privada a ofertar.

En términos operativos, la Figura 9 ilustra la estrategia empleada por los miembros de la subestructura para disimular los flujos de dinero, así como la concentración de contratos establecidos con la IPS de la

Costa S. A., ubicada en el nivel superior de la figura; la Comfacor, ubicada en el segundo nivel, y la auditora Acad Ltda. y Evaluamos IPS Limitada.

Figura 9: Estructura del Cartel de VIH. Indicadores de centralidad directa y betweenness. Ubicación representa indicador de centralidad directa, con niveles decrecientes de arriba abajo



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: Tamaño de los nodos/agentes representa el indicador de betweenness. Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico.

De ese modo, las rutas geodésicas de color azul oscuro representan interacciones mayoritariamente de articulación a la subestructura mediante la pertenencia o vinculación a una empresa o entidad, por ejemplo, al ser representante legal, al inscribir o crear empresas, ser accionista de y ser miembro de junta directiva, que constituyen el 40% del total de interacciones. Las rutas geodésicas de color naranja representan acciones de carácter logístico como reuniones, invitaciones para participar en licitación, o notificar que se licitó y entregó el contrato. Sin embargo, el hecho de que la categoría de interacciones más relevante sea la “Económica – Establecimiento de contrato con”, demuestra la reiterada importancia de la contratación administrativa como el principal procedimiento para ejecutar el esquema de corrupción a gran escala.

De igual manera, en la Figura 9 se observa cómo IPS de la Costa S. A. y Comfacor centralizaron los pagos a las IPS involucradas en el esquema, de modo que son los dos nodos/agentes con mayor cantidad de interacciones directas en la estructura. Cabe destacar que Comfacor es el nodo/agente generador de todos los contratos y que la IPS de la Costa es una de las principales instituciones prestadoras de servicios de salud. De este modo, la mayoría de las interacciones de color azul claro —en este caso establecimiento de contratos— surgen de dichos nodos/agentes y culminan en otros organismos prestadores de salud, en su mayoría IPS, que también forman parte de la estructura criminal Cartel del VIH.

Respecto de Acad Ltda., tercer nodo/agente con mayor concentración de interacciones, cabe resaltar que

la mencionada auditora ha sido señalada por las irregularidades en las auditorías ejecutadas a Comfacor y a las IPS asociadas, prestadoras de servicios en salud a pacientes con VIH: Evaluamos IPS Ltda., Medifuturo Fun. IPS Ltda. y Organización Vihonco IPS. Estos últimos tres nodos/agentes representan a las IPS que participaron más activamente en la generación de facturas por recobros a Comfacor a cargo de servicios que nunca se prestaron.

Ahora bien, desde 2015 se decretaron varias medidas de vigilancia a Comfacor. A partir de la evolución observada de dicha entidad, en 2017 se decidió finalmente su intervención total.

En el caso de intervenir, la Superintendencia del Subsidio Familiar asumiría la administración de Comfacor y, por lo tanto, las funciones del Consejo Directivo mediante el agente especial de intervención designado, quien debería permanecer con su equipo de apoyo en la Caja, para vigilar la situación y designar a un director administrativo; lo anterior bajo las restricciones legales existentes, de modo de que se protegiera a Comfacor de posibles acciones judiciales posteriores.

Considerando esta opción, se recomendó a la Superintendencia del Subsidio Familiar adoptar dicha medida de intervención total a la Caja de Compensación, con fundamento en el informe financiero emitido por la Dirección de Gestión Financiera y Contable de la Superintendencia Delegada de Gestión, los informes de la Agencia de Vigilancia Especial y los reportes del revisor fiscal de la Corporación.

Además, se estableció la necesidad de notificar y trasladar ante los órganos competentes la falta de un reporte veraz relacionado con información financiera, ya que no se reportaron los estados financieros reales y se ocultó información a la Superintendencia del Subsidio Familiar, y presuntamente también a la Superintendencia Nacional de Salud.

En marzo de 2017 el Despacho de la Superintendencia de Subsidio adoptó medida cautelar de intervención administrativa de Comfacor, ordenando, entre otras acciones, la separación del director administrativo. Posteriormente se dispuso un plan de mejoramiento, visitas y seguimientos. A partir de esta adminis-

tración, se observó que Comfacor celebró contratos para atender y ofrecer tratamientos y otros servicios de salud a sus usuarios afiliados, con las siguientes IPS: Fundación Oportunidad y Vida, que atendió pacientes hasta diciembre de 2017; IPS de la Costa S. A., entidad a la que presuntamente se le redujeron pacientes en enero de 2018 para enviarlos a la IPS Fundación Adriana Villalba; Medifuturo Fun IPS, que atendió pacientes hasta diciembre de 2017; Centro Integral de Alta Tecnología en Salud IPS en Liquidación (CIATS), que sostuvo contrato con Comfacor entre agosto de 2013 y junio de 2016, y en enero de 2018, el director de Comfacor trasladó pacientes con VIH de otras IPS a la IPS Fundación Adriana Villalba, de la IPS Medifuturo, con 285 pacientes; de la IPS Oportunidad y Vida, con 236 pacientes, y de la IPS de la Costa, con 95 pacientes.

Otras IPS que establecieron vínculos con Comfacor fueron la Organización Vihonco IPS S. A. S., con la cual no se encontraron registros de contratos; Evaluamos IPS Limitada, con la cual tampoco se encontraron registros de contratos aunque atendieron pacientes con VIH por servicios de urgencias; Ciruplast E.U., que declaró que no tuvo contrato alguno con Comfacor ni atendió pacientes con VIH; Fundación Unidos por la Vida FUNVIDA IPS, la cual no existía legalmente porque no cumplió con la renovación de inscripción en la Cámara de Comercio desde el 11 de agosto de 2005; IPS Oncohvida, cuya personería jurídica fue cancelada desde el 3 de abril de 2006 y aun así celebró 6 contratos entre 2015 y 2016 con Comfacor por \$3.339,5 millones, y Fundación para el Servicio Integral de Atención Médica Fundación SIAM, la cual se constató que no funcionaba.

Del reporte de afiliados a Comfacor desde 2013 a enero de 2018, se encontró que:

- En la IPS Oportunidad y Vida hay un reporte sobre 240 casos, de los cuales 100 no se encuentran registrados en la base de datos de Comfacor.
- En Medifuturo hay un reporte de 1.358 casos, de los cuales 294 no se encuentran registrados.
- En IPS de la Costa hay un reporte de 470 casos, de los cuales 83 no están registrados.

Cabe mencionar que gracias al análisis ulterior de la Base de Datos Única de Población Afiliada (BDUA) se encontraron 477 casos que no fueron registrados en las bases de datos de Comfacor, cifra que coincide con los 477 casos omitidos por las IPS en cuestión, a saber: 294 casos no registrados por Medifuturo, 100 por IPS Oportunidad y Vida, y 83 por IPS de la Costa.

De este primer análisis se encontró que fueron cobrados \$139.820.000 a cargo de pacientes no registrados. Posteriormente, se realizó un segundo análisis que consistió en contrastar información con la BDUA, en el cual se analizaron 3.975 facturas de Oportunidad y Vida, 11.126 de Medifuturo y 3.543 de IPS de la Costa. Se observó que 649 casos no se encuentran en la BDUA, para los cuales se generaron facturas por cada una de las IPS mencionadas. Según lo anterior, se calculó la cuantía de cada factura emitida por las IPS y que fueron radicadas ante la EPS Comfacor, alcanzando un cobro de \$530.790.000, de los cuales \$185.400.000 correspondieron a Oportunidad y Vida, \$256.780.000 a Medifuturo y \$88.610.000 a IPS de la Costa. Además, se identificó que otras 131 personas fueron atendidas por las IPS, pero no se encontraban registradas en la BDUA. En consecuencia, se habría cobrado un total cercano a \$1.061.580.000 con cargo a pacientes no registrados.

Cartel del Síndrome de Down

Un esquema similar de simulación de usuarios como el observado en los casos de pacientes de VIH ocurrió con terapias fraudulentas a pacientes con síndrome de Down (El Universal, 25 de enero de 2017; Serrano, 25 de enero de 2017).

En este caso, referido en los medios de comunicación como el Cartel del Síndrome de Down, se habrían defraudado, al menos, \$10.000 millones del presupuesto del Estado destinados a la IPS Funtierra Rehabilitación, a la IPS Unidad Integral de Terapias de la Costa y a la IPS Crecer y Sonreír, supuestos ejecutantes de terapias médicas a menores de edad con síndrome de Down, que nunca se realizaron (RCN Radio, 23 de julio de 2016).

Según lo establecido por la auditoría adelantada por la Contraloría General de la República, la IPS Funtierra

recibió \$6.262 millones que fueron autorizados por la secretaría de Salud de Córdoba por tratamientos que incluían terapias de tipo ocupacional, fonoaudiológicas, integración sensoriomotriz y miofuncional, que no fueron debidamente justificadas con estudios económicos ni con análisis de valores unitarios que respaldaran las cantidades de terapias realizadas ni los exagerados precios pagados. De acuerdo con la Contraloría General de la República, estas terapias se pagaban por paquetes de 50 o 100 tratamientos por paciente, así fueran ordenados y practicados menos procedimientos.

Por estos hechos se abrió un proceso de responsabilidad fiscal contra el exgobernador de Córdoba, Alejandro Lyons. También fueron vinculados al proceso Edwin Preciado Lorduy, exsecretario de Salud de Córdoba, actualmente en la cárcel por su presunta participación en el Cartel de la Hemofilia; Tania Margareth Otero, representante legal de la IPS Funtierra Rehabilitación, y Juan David Náder, exauditor procesado por desvíos presupuestales en el sector de la salud del departamento de Córdoba (RCN Radio, 23 de julio de 2016).

Ana Karina Elías, esposa del exsecretario de salud Alfredo Aruachán (preso por la investigación del Cartel de la Hemofilia), fue la principal señalada al vincularla con la IPS Unidad Integral de Terapias de la Costa, que contrató por más de \$10.000 millones justificados en supuestas terapias de neurodesarrollo que nunca se realizaron (El Herald, 24 de enero de 2017). La representante legal de la IPS en su momento —entre mayo y septiembre de 2015— era Diana Carolina Spath Espinosa, prima de Sami Spath Storino, abogado y asesor jurídico de Alejandro Lyons, señalado como el coordinador financiero del Cartel de la Hemofilia.

Durante 2016 el contrato para desarrollar las terapias a menores de edad con síndrome de Down fue adjudicado a la IPS Crecer y Sonreír, cuya representante legal era Yolima Rangel, asesora de la secretaría de Salud de Córdoba (La Otra Cara, 25 de enero de 2018, 18 de julio de 2018).

Sin embargo, la Contraloría General encontró que la gobernación pagó por las terapias a la IPS desde 2014, con anterioridad a la celebración del contra-

to y con el agravante de que fueron facturadas con precios unitarios sustancialmente diferentes durante 2014, 2015 y 2016.

Es así como durante noviembre de 2014 a la IPS Crecer y Sonreír le pagaron \$865 millones por terapias prestadas a 243 pacientes, es decir, a \$3.560.000 por paciente. Para 2015, le pagaron \$695,9 millones por terapias practicadas a 348 pacientes durante noviembre y diciembre, es decir, a \$999.907 por paciente. Para 2016 durante los meses de enero, febrero y marzo se le depositaron \$822,5 millones, equivalente a \$535.483 por paciente.

El abogado Leonardo Pinilla, implicado en el Cartel de la Toga⁴², declaró contra Yolima Rangel, representante legal de la IPS Crecer y Sonreír, asegurando su participación en el Cartel del Síndrome de Down. Como resultado de estas declaraciones, la Fiscalía General de la Nación ordenó captura contra Rangel el 25 de noviembre de 2018.

Para entender las características de los agentes, las interacciones y los flujos de recursos en los que se sustentó el Cartel del Síndrome de Down, así como su operación, se recopilaron y analizaron fuentes públicas según los protocolos descritos en el marco metodológico. Estas fuentes se detallan en el Anexo 1C.

Estructura y operación

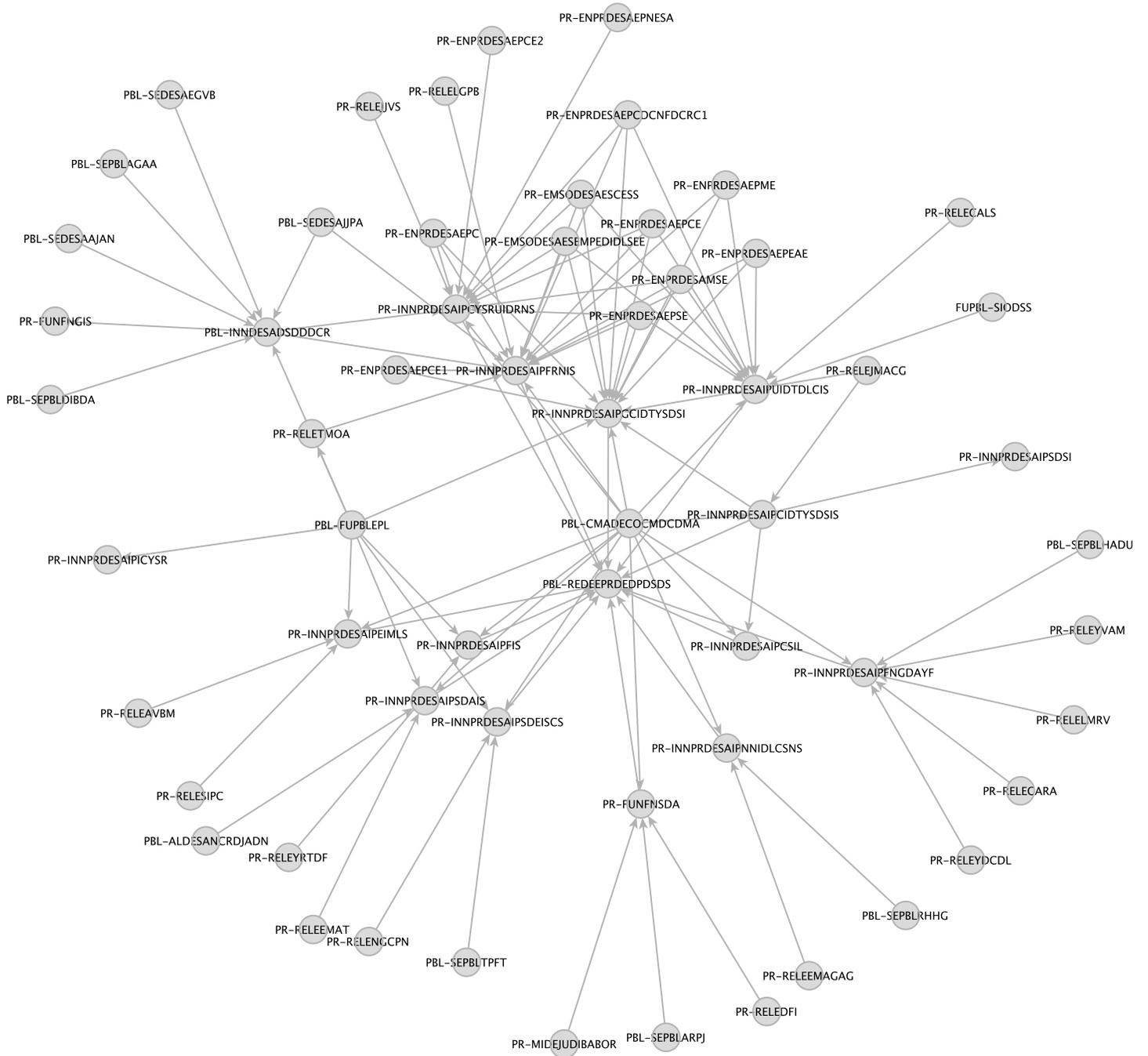
Tras analizar las fuentes descritas se consolidó una base de datos que describe las interacciones y los nodos/agentes que conforman la estructura de corrupción y cooptación institucional correspondiente al Cartel de Síndrome de Down. En total, de las fuentes se identificaron y analizaron 126 interacciones y 59 nodos/agentes, distribuidos en subredes en la Figura 10.

Del total de interacciones de la subestructura se encuentra que el 46% corresponde a transacciones de carácter económico, concretamente pagos y órdenes de pago; el 38% obedece a relaciones de tipo estructural: representación legal, inscripción de empresa y pertenencia, mientras que el 16% restante corresponde a intercambios de orden logístico, en su mayoría reuniones.

Respecto de la tipología de los nodos/agentes más importantes en el funcionamiento de la subestructura se encuentra que el 75% de los nodos/agentes son de carácter privado, IPS y EPS en su gran mayoría, y el 25% restante corresponde a nodos/agentes de carácter público, a saber, servidores y funcionarios públicos en su mayoría.

42. El Cartel de la Toga es el nombre con que se ha denominado una importante estructura de corrupción en la rama judicial colombiana, la cual se encuentra actualmente en investigación, y se articula con las estructuras modeladas en este trabajo.

Figura 10: Estructura del Cartel del Síndrome de Down



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

El análisis del indicador de betweenness, que informa la capacidad de intervenir en las rutas geodésicas de la red y, por lo tanto, en los flujos de recursos de la red, permitió identificar los principales cinco nodos/agentes con dicha capacidad, representados con mayor tamaño en la Figura 11, a saber: Secretaría de Salud de Córdoba interviniendo en el 30,6% de las rutas geodésicas y ubicado en el núcleo de la figura; Funtierra Rehabilitación IPS, con un indicador de 12,8%; Crecer y Sonreír Unidad Integral de Rehabilitación S. A. S., con el 11,1%; Fundación Gotitas de Amor y Fe, con el 7,6%, y Unidad Integral de Terapias de la Costa IPS, con el 6,3%.

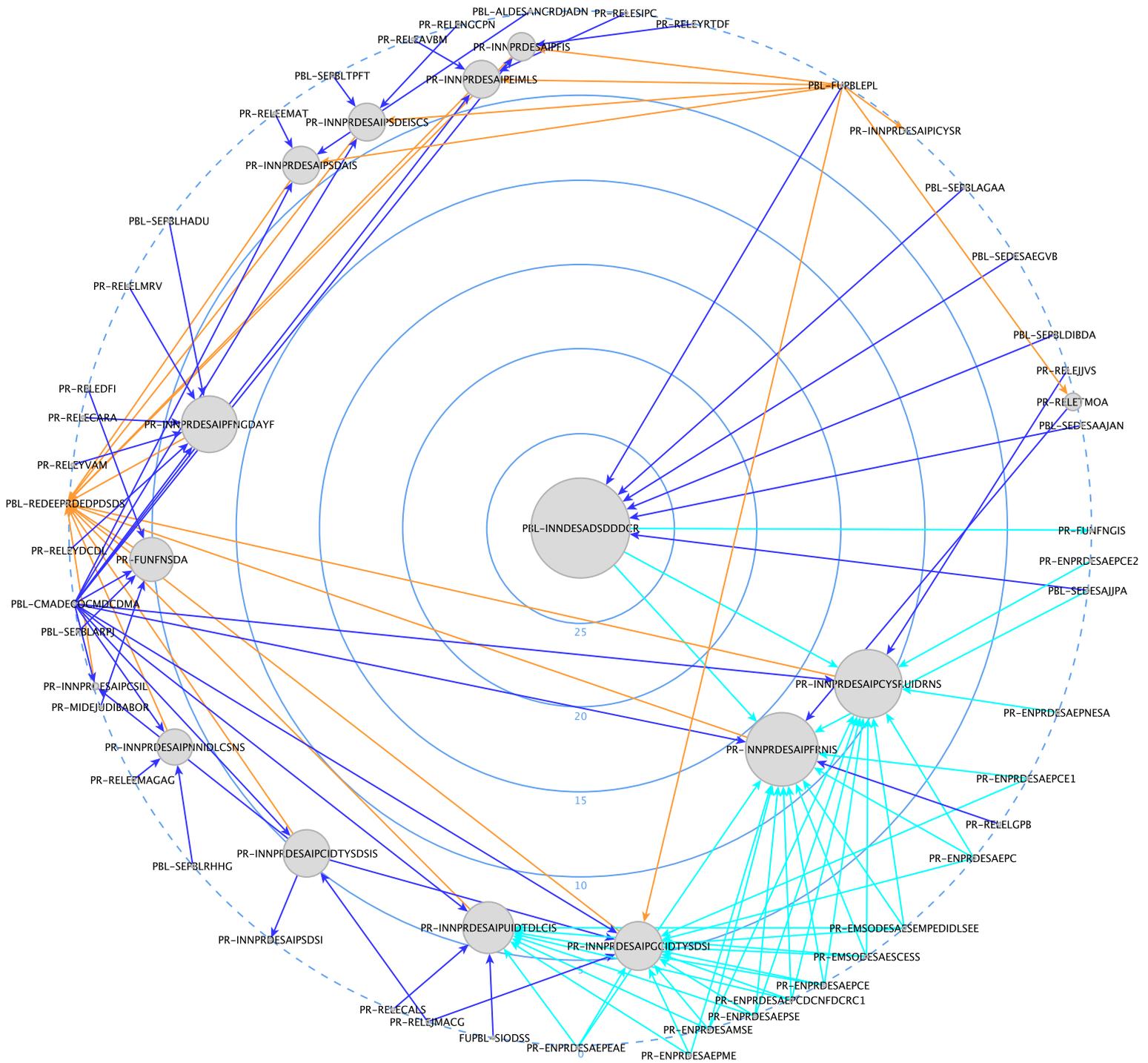
La capacidad de intervención de estos cinco nodos/agentes, que en conjunto intervienen en el 68,4% de los flujos de recursos de la subestructura, se refleja principalmente en pagos efectuados por terapias médicas a menores de edad con síndrome de Down, que en realidad nunca se realizaron.

De esta manera, se observa la reiterada relevancia de la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba como principal nodo/agente interviniente en la subestructura del Cartel del Síndrome de Down. De hecho, la distancia de 17,8 puntos porcentuales entre el primer nodo/agente y el segundo con mayor indicador de betweenness demuestra el carácter indispensable de la Secretaría de Salud de Córdoba en la intermediación de recursos de la subestructura.

Dado que cuatro IPS fueron identificadas como las instituciones prestadoras de servicios con mayor capacidad de intervención en las rutas geodésicas de la subestructura —en orden decreciente: Funtierra Rehabilitación IPS (12,8%), Crecer y Sonreír Unidad Integral de Rehabilitación IPS (11,1%), Fundación Gotitas de Amor (7,6%) y Unidad Integral de Terapias de La Costa IPS SAS (6,3%)—, se infiere que dichas instituciones tuvieron un carácter relevante pero no necesariamente insustituible, como sí lo fue la Secretaría de Salud.

En la Figura 11 también se observan las acciones realizadas por las entidades prestadoras de salud, EPS e IPS, así como por la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba. Las rutas geodésicas de color azul claro representan los pagos realizados tanto de las EPS a las IPS como de la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba a ciertas IPS. En razón de que la Secretaría de Salud de Córdoba es la entidad pública que formalizó la mayoría de contratos con los que se estableció el presente esquema de corrupción, dicha entidad se ubica en el centro de la Figura 11. En el extremo inferior aparecen las principales IPS receptoras de recursos bajo este esquema, así como las personas naturales que fueron beneficiarias finales. Por otra parte, las líneas de color azul oscuro representan la pertenencia a una institución o empresa, ya sea como representante legal, miembro de la junta directiva, gerente, revisor fiscal o director de salud.

Figura 11: Estructura del Cartel del Síndrome de Down. Ubicación y tamaño de los nodos/agentes que representan el indicador de *betweenness*



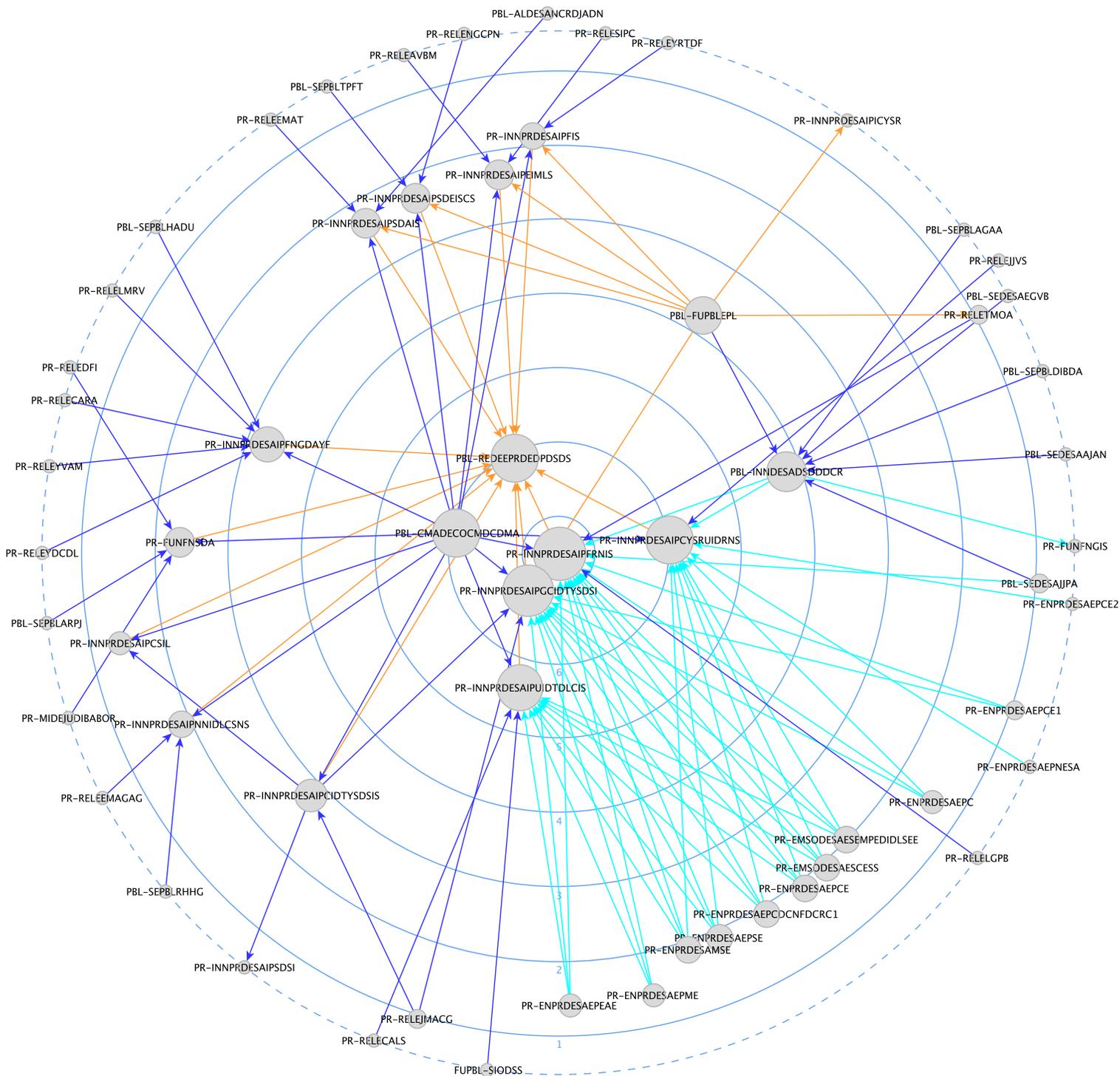
Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la red: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico: invitación privada a ofertar.

Las dos principales categorías de interacciones —económica y de articulación— describen la operación de esta subestructura ilícita, en la que se realizaron múltiples pagos indebidos desde la Secretaría de Salud del departamento hacia las entidades prestadoras de servicios médicos, y adicionalmente entre dichas entidades. En ese sentido, no se registran formas de interacción sustentadas en coerción a partir de las fuentes analizadas, sino en acuerdos de doble vía que reportan ganancias económicas mutuas a los nodos/agentes internos y externos al Estado que participan en el esquema.

Por otra parte, tras calcular y analizar el indicador de centralidad directa, que informa acerca de la proporción porcentual de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la subestructura, se encuentra que cuatro nodos/agentes concentran el 26,2% de las interacciones directas. Funtierra Rehabilitación IPS es el nodo/agente con mayor indicador, específicamente, con el 7,5%; seguido por Girasoles Centro Integral de Terapias y Servicios de Salud IPS, con el 7%; Crecer y Sonreír Unidad Integral de Rehabilitación IPS, con el 6,1%, y Unidad Integral de Terapias de la Costa IPS, con el 5,6%. En la Figura 12 se ilustra la relevancia de estas IPS, que se ubican alrededor del núcleo.

Figura 12: Estructura del Cartel del Síndrome de Down. Ubicación y tamaño de los nodos/agentes que representan el indicador de centralidad directa



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la red: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico: invitación privada a ofertar.

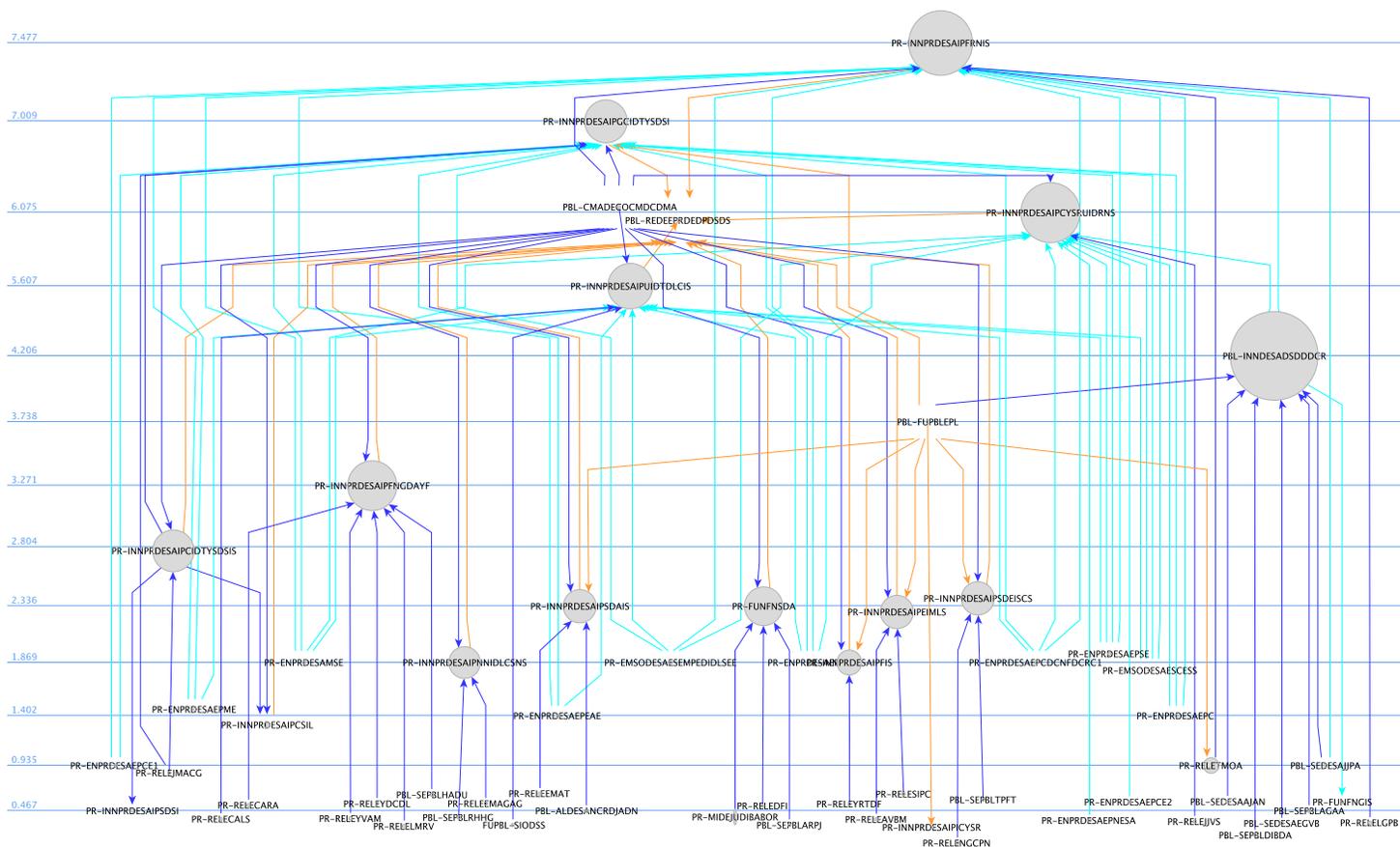
Así, la mayoría de pagos se concentran en estas cuatro IPS, que en el caso de la Figura 13 se visualizan como los nodos/agentes ubicados en la parte superior. Cabe resaltar que cada una de las cuatro IPS mencionadas (aquellas con mayor centralidad directa) está involucrada en los cobros solicitados a la Secretaría de Salud por servicios que no fueron prestados y, como se señala en la siguiente sección, ninguna se encuentra habilitada en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud.

En la Figura 13 se observa la Secretaría de Salud del departamento como el nodo/agente con mayor ca-

pacidad de intervención en la subestructura (mayor tamaño), lo que se explica por su participación como principal origen de los pagos.

De esta manera, la Figura 13 muestra la articulación lograda entre la Secretaría de Salud, que actúa como puente estructural, y Funtierra Rehabilitación IPS, que hace las veces de hub, con una elevada cantidad de cobros de “Paquetes Integrales de Neurorehabilitación” que no se ejecutaron, pero que sí fueron facturados a la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba entre 2013 y 2015, por un monto aproximado de \$174 millones.

Figura 13: Estructura del Cartel del Síndrome de Down. Ubicación de los nodos/agentes representa indicador de centralidad directa, decreciente de arriba abajo. Tamaño de los nodos/agentes representan el indicador de *betweenness*



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la red: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico: invitación privada a ofertar.

Anomalías con las que operó el esquema de corrupción

Según documentos de análisis elaborados por la Procuraduría General de la Nación (PGN) e informes de auditoría de la Contraloría General de la República (CGR), durante la vigencia 2016 la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba, mediante Resolución No. 002 del 13 de abril de 2016, pagó \$1.194.750.000,00 a la IPS Funtierra Rehabilitación Ltda. por los servicios prestados durante febrero, marzo y abril de 2015, como consecuencia de fallos de tutela que ordenaban a la Secretaría de Salud Departamental de Córdoba autorizar tratamientos médicos recomendados por los médicos tratantes, los cuales incluían terapia física, terapia ocupacional, terapia fonoaudiológica, terapia de integración sensoriomotriz y terapia miofuncional, todas ellas basadas en neurodesarrollo.

Al respecto, se identificó que no existía acuerdo o documento alguno en el que la Secretaría de Salud Departamental especificara el estudio económico ni los valores unitarios de referencia que sustentaran el valor pagado, ni soporte alguno en el que constara la relación contractual entre las IPS y la Gobernación, como requisito para fundamentar los pagos realizados, tal como lo documentó la CGR en su Informe de Auditoría No. 40.

También se encontraron documentos en los que se observaba que la IPS Funtierra Rehabilitación Ltda. contrató a dos neurólogos tanto para realizar la valoración y el diagnóstico de los pacientes como para determinar el tratamiento, actividad que se debía realizar mediante diligenciamiento de un formato preestablecido que en una sección denominada “conducta” especifica el nombre de las terapias: tratamiento completo de neurorrehabilitación —bien sea terapia física, terapia ocupacional, terapia fonoaudiológica, terapia de integración sensoriomotriz o terapia miofuncional—, además de otras terapias no basadas en neurodesarrollo. Sin embargo, en la factura mensual presentada por la IPS Funtierra Rehabilitación Ltda., correspondiente a los servicios prestados para los cobros de febrero, marzo y abril de 2015, se evidenció que en 175 facturas no se especifica el tratamiento recomendado por el neurólogo, por lo que no existe el debido soporte para cobrar el valor de

dichas facturas y podría haber sido menor el número de terapias efectuadas a los pacientes. Sin embargo, la Gobernación de Córdoba efectuó los pagos a la IPS como si hubiera prestado todos los servicios facturados, según lo ordenado por el fallo de tutela.

Las irregularidades observadas en el reconocimiento y pago de la Resolución 002 de 2016 evidencia que la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba no había aplicado los procedimientos establecidos para el reconocimiento de servicios no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud, es decir, procedimientos No POS. Respecto de los afiliados y beneficiarios del Régimen Subsidiado, tampoco se habían implementado los controles necesarios para detectar deficiencias y cobros inconsistentes o improcedentes para garantizar la correcta inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados para el Sector Salud (PPNA).

El pago de terapias que nunca fueron prestadas a los pacientes implica que el Estado no recibió la debida contraprestación, lo que generó un detrimento al patrimonio del Estado por \$174.577.500. Además, esta situación estaba ya extendida y fue documentada también en las Resoluciones No. 2429 (28 de julio de 2015), No. 2765 (6 de octubre de 2015), No. 5223 (4 de noviembre de 2015), No. 5806 (11 de noviembre de 2015) y No. 8320 (15 de diciembre de 2015), totalizando 1.426 facturas correspondientes a 1.175 pacientes con tratamiento incompleto, lo que implica un detrimento al Estado por cerca de \$1.345.987.500.

De manera similar, la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba pagó \$772.947.500 a la Fundación Girasoles IPS S. A. S. por la prestación de servicios terapéuticos no quirúrgicos, paquete integral de neurorrehabilitación a pacientes pertenecientes a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda y al régimen subsidiado del departamento de Córdoba, mediante las siguientes resoluciones:

1. Resolución No. 000766-2015, servicios prestados en noviembre de 2014 a 158 pacientes por \$628.600.000, pagados mediante comprobante de egreso 1.870 del 26 de marzo de 2015.
2. Resolución No. 002178-2015, servicios prestados en enero de 2015 a 6 pacientes por \$6.895.000,

sufragados mediante comprobante de egreso 7.087 de 14 del agosto de 2015.

3. Resolución No. 002555-2015, servicios prestados durante febrero, marzo, abril y mayo de 2015 a 5 pacientes por \$42.862.500, pagados mediante el comprobante de egreso 9.009 de 25 del septiembre de 2015.
4. Resolución No. 004986-2015, servicios prestados durante enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2015 a 9 pacientes por \$94.590.000, sufragados mediante comprobante de egreso 11.682 del 6 de noviembre de 2015.

Los paquetes de neurorrehabilitación fueron autorizados por el neurólogo infantil pediatra en un plan de tratamiento de 20 sesiones mensuales para cada terapia (100 en total), por un periodo de tres meses a cada paciente. Sin embargo, una vez analizadas las facturas presentadas por Fundación Girasoles IPS S. A. S. se identificaron irregularidades. Por ejemplo, en 2014 se facturaron, cobraron y pagaron más terapias que las efectivamente prestadas, configurándose así un daño patrimonial al Estado por más de \$73 millones. Sin embargo, las auditorías médicas aparentemente no detectaron, llamaron la atención o glosaron dichas irregularidades.

En otro caso, entre enero y mayo de 2015 la misma Fundación Girasoles IPS S. A. S. presentó facturación que reflejaba una variación de los precios de las facturas sin justificación técnica alguna. Es decir, una misma terapia cuyo precio nominal en la práctica tiende a ser relativamente invariable al menos en el corto plazo, podía algunas veces cobrarse a \$22.500 o \$28.500, según la cantidad que se necesitara facturar para totalizar siempre el mismo monto total cobrado. De esta manera, considerando \$20.500 como precio unitario real por sesión de terapia, tomando en cuenta las terapias que no se realizaron y se facturaron, y ajustando las facturas en las que se observaron irregularidades, la Procuraduría General de la Nación estableció un detrimento al patrimonio del Estado por \$12.892.500.

Igualmente, se encontró que en el contexto de la operación de esta subestructura de corrupción, la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba pagó mediante seis resoluciones entre enero y septiem-

bre de 2015 más de \$1.800 millones a la IPS Crecer y Sonreír Unidad Integral de Rehabilitación S. A. S. por prestar servicios terapéuticos no quirúrgicos del paquete integral de neurorrehabilitación a pacientes pertenecientes a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda y al régimen subsidiado del departamento de Córdoba.

En estos casos, aunque cada factura tiene el correspondiente Anexo Técnico de Autorización de Servicios de Salud firmado por el secretario de Salud —en el que se detalla el prestador, el usuario, la atención y el servicio autorizado—, se registraron anomalías como el cobro de terapias no prestadas, terapias supuestamente prestadas simultáneamente en varios municipios por una misma terapeuta y terapias prestadas a 32 beneficiarios que no se encontraban registrados en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

Además, la Contraloría General de la República documentó reuniones entre el secretario de Salud del departamento de Córdoba y representantes de las IPS Fundenal IPS S. A. S., Semillas de Esperanza IPS S. A. S., Motivar Lorica IPS S. A. S., Girasoles Centro Integral de Terapias y Servicios de Salud IPS S. A. S., Semillas de Amor IPS S. A. S. (Pinto, 6 de mayo de 2017) y Crecer y Sonreír, para acordar el precio de \$2.250.000 por paquete integral de terapias de neurodesarrollo de 100 sesiones por paciente, que financiaría la Secretaría de Salud del departamento mediante fallos de tutela. Una reunión similar sucedió el 30 de julio de 2015 con representantes de la IPS Fundación Funtierra Rehabilitación para acordar los precios de paquetes de neurodesarrollo a \$2.250.000 para 2015.

En otro caso, por ejemplo, aunque se especifica que la Gobernación del departamento solo debe asumir los costos adicionales de componentes tecnológicos y de terapia que no están incluidos en el POS —como el componente de neurodesarrollo—, la Gobernación pagó los precios totales de las terapias y no únicamente la diferencia. Como resultado, la Gobernación de Córdoba pagó \$10.160.737,967 a las diferentes IPS relacionadas y hasta la fecha de la auditoría de la CGR, en junio de 2017 —cuyo día exacto no se especifica—, no se registró gestión alguna de la administración departamental para recuperar los montos pagados que no correspondían, los cuales ascenderían a \$3.626.134.860.

Cartel de la Hemofilia

La operación del Cartel de la Hemofilia se asemeja al esquema de funcionamiento de las estructuras criminales que desfalcaron al Estado colombiano a través de falsos diagnósticos y tratamientos a pacientes inexistentes con síndrome de Down y VIH. Entre resultados de laboratorio fraudulentos, tratamientos a 120 pacientes inexistentes, falsos diagnósticos e incremento injustificado de pacientes hemofílicos en el departamento de Córdoba, el Cartel de la Hemofilia habría malversado \$40.000 millones. Las mencionadas irregularidades comenzaron en 2013, cuando la IPS Unidos por su Bienestar, en ese entonces de creación reciente, recibió de la Gobernación de Córdoba más de \$17.000 millones por presuntos medicamentos para el tratamiento de 47 pacientes con hemofilia.

Las irregularidades continuaron en 2014, año en que se constató un incremento injustificado de 81 pacientes, así como el surgimiento de una nueva institución prestadora de salud (IPS): San José de la Sabana, la cual habría recibido \$18.000 millones para supuestos medicamentos Von Willebrand con factor VIII, destinados al tratamiento de pacientes con hemofilia. Cabe resaltar que el Plan Obligatorio de Salud (POS) no cubre dichos medicamentos, razón por la que su correspondiente atribución debe ser previamente aprobada por un comité médico.

No obstante, dicha atribución no contó con la autorización previamente requerida, según lo señalado por las investigaciones preliminares de la Contraloría General de la República, que además comprobó el uso de falsos justificativos: facturas, exámenes de laboratorio y comprobantes de tratamientos carentes de autenticidad (Sarralde, 2 de julio de 2016).

Según la auditoría adelantada por la Contraloría, pacientes con hemofilia realizaron en distintas notarías de Córdoba declaraciones juramentadas en las que aseguraban haber recibido tratamiento. Igualmente, dicha auditoría arrojó que ocho declaraciones del 17 mayo de 2016 fueron realizadas en la notaría de Luz Muskus García, madre del exgobernador Alejandro Lyon Muskus (Sarralde, 2 de julio de 2016), quien denunció penalmente a los funcionarios de la Secretaría de Salud del departamento que trabajaron entre

2013 y 2015, así como a las IPS involucradas en este caso de corrupción.

En enero de 2017, el Cuerpo Técnico Investigación de la Fiscalía (CTI) procedió a capturar al exsecretario de Salud de Córdoba, Alfredo Aruachán Narváez, por presuntamente haber recibido un pago de \$50 millones derivados de su participación en el Cartel de la Hemofilia. Fueron igualmente capturados Edwin Preciado, exsecretario de Salud de Córdoba; Alexis Gaines, antiguo referente de Salud Pública de Córdoba; Alfredo Ceballos, exdirector de Epidemiología de Córdoba; y Juan David Náder y Marcela Suárez, médicos auditores (W Radio, 11 de enero de 2017).

La Contraloría General de la República igualmente investigó las IPS involucradas en el desfalco, lo cual permitió dilucidar que la IPS Unidos por su Bienestar inició actividades en 2012 con un capital de \$900 millones, suma que un año después incrementó significativamente, registrando ingresos aproximados de \$40.000 millones provenientes del suministro de tratamientos a falsos pacientes con hemofilia. De la misma manera, se observó que en 2016 la IPS en cuestión, Unidos por su Bienestar, cambió de razón social a IPS Comunidad Sana como su nueva denominación legal, la cual habría sido embargada en varias oportunidades. En la Figura 14 este cambio de nombre se representa como una interacción estructural entre los nodos/agentes ICS (IPS Comunidad Sana) e IUPSBS (IPS Unidos por su Bienestar).

La IPS Comunidad Sana, señalada de realizar exámenes fraudulentos por la Contraloría, respondió a las acusaciones con una certificación de la Clínica Santa Lucía del Sinú que acreditaba sus actividades. Sin embargo, la certificación no se interpretó como convincente, pues, según los registros de la Cámara de Comercio de la ciudad de Montería, Éder Antonio Pérez Ardila fungía como representante legal de la clínica que expidió la certificación (Sarralde, 2016).

En 2016, Éder Antonio Pérez Ardila compareció por los presuntos actos de corrupción cometidos por la IPS Unidos por su Bienestar (Caracol Radio, 12 de diciembre de 2016); luego, en 2017, representado por el abogado Leonardo Pinilla, se legalizó su captura, así como la respectiva imputación de cargos por los delitos de concierto para delinquir y peculado por

apropiación, en la que el juez le concedió prisión domiciliaria argumentando ausencia de riesgos para el proceso (Avendaño, 2017).

El 11 de mayo de 2017, el exgobernador de Córdoba, Alejandro Lyons Muskus, fue citado a imputación de cargos ante el Tribunal Superior de Bogotá por concierto para delinquir agravado, interés indebido en la celebración de contratos, celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación, falsedad en documento público y falsedad en documento privado. Finalmente, le fue concedido principio de oportunidad y fue sometido a cumplir una condena de cinco años, tres meses y un día por su participación en diferentes casos de corrupción, entre ellos el Cartel de la Hemofilia.

Se presume que el costo del desfalco bajo la administración de Alejandro Lyons Muskus asciende a \$87.000 millones. No obstante, el monto de la reparación asignado difícilmente supera los \$4.000 millones, suma que según la Fiscalía General de la Nación corresponde a los bienes presuntamente adquiridos por Lyons con el dinero del cartel. Además, el acusado se comprometió a colaborar con las autoridades en el desmantelamiento del Cartel de la Toga, el cual involucra a importantes funcionarios de la rama judicial (El Espectador, 6 de abril de 2018).

En septiembre de 2017, Guillermo José Pérez, uno de los mayores contratistas durante la administración de Lyons, se convirtió en el testigo clave de la investigación adelantada por la Contraloría General de la República. Según las declaraciones de Pérez, el exgobernador era el eje central del Cartel de la Hemofilia. Concretamente, el testigo afirmó que el exgobernador obtenía una comisión del 30% del monto de cada acuerdo entre las IPS y la Secretaría de Salud del departamento, mientras que el Secretario de Salud, bajo órdenes de Sami Spath, se beneficiaba de una retribución del 3% (Noticias Caracol, 10 de septiembre de 2018).

Spath es un empresario señalado por Pérez de haber movilizado y entregado sobornos para el exgobernador Lyons, así como para otras personas asociadas a los hechos de corrupción; fue capturado en marzo de 2018 tras un intento de evasión en Italia, gracias a la emisión de una circular roja de la Interpol (El Tiem-

po, 17 de octubre de 2018), y luego fue condenado a 27 meses de cárcel (El Tiempo, 20 de noviembre de 2018).

Por otra parte, Guillermo José Pérez incriminó al contratista Cristóbal Cabrales de ser el intermediario entre las IPS y la Gobernación de Córdoba. Pérez distribuía a los empleados de las entidades privadas prestadores de salud una serie de incentivos económicos, concretamente sobornos, con el fin de reclutar pacientes que se hicieran pasar por hemofílicos. Según el testigo, diferentes políticos se habrían beneficiado del dinero del Cartel de la Hemofilia, entre ellos Sara Piedrahíta, quien habría presuntamente recibido \$11.000 millones, y Daniel Cabrales, entonces senador por el Partido Centro Democrático y hermano de Cristóbal Cabrales, quien habría aceptado \$90 millones para extender este esquema de corrupción a otros departamentos (Noticias Caracol, 30 de noviembre de 2018). De hecho, desde el principio de su colaboración con la justicia, el abogado Leonardo Pinilla mencionó a los hermanos Daniel y Cristóbal Cabrales como actores políticos que facilitaron la operación del cartel (W Radio, 24 de enero de 2018).

El 3 de octubre de 2017, la Fiscalía General de la Nación capturó al fiscal encargado de la investigación del caso, Daniel Fernando Díaz Torres, adscrito a la Dirección Especializada contra la Corrupción, por haber recibido presuntas comisiones a cambio de favorecer, entre otros, al exsecretario de Salud de Córdoba, Alfredo Aruachán Narváez (El Tiempo, 27 de junio de 2017). Meses después, mientras se adelantaba el proceso contra el exfiscal anticorrupción Gustavo Moreno, cumpliendo con su derecho de oportunidad, Alejandro Lyons declaró desde los Estados Unidos que el contratista Guillermo Pérez le habría pagado un soborno de \$4.000 millones para que se convirtiese en el “zar” de los contratos de la hemofilia. De acuerdo con sus declaraciones, el senador Musa Besaile habría igualmente recibido parte de ese soborno, con el que financió la campaña de su hermano, el exgobernador de Córdoba, Edwin Besaile (W Radio, 16 de mayo de 2017).

Al respecto, la Fiscalía aseguró que a mediados de 2015 Alejandro Lyons, Musa Besaile y su hermano Edwin se reunieron y concertaron cuotas burocráticas, así como comisiones ilegales, en contrapartida

por el apoyo económico a la campaña de Edwin Besaile. Como garantía del acuerdo, Lyons le entregó a Edwin Besaile \$2.100 millones en efectivo, firmando dos letras de cambio por un valor de \$2.200 millones y \$1.900 millones, respectivamente (*El Espectador*, 18 de julio de 2018).

Las investigaciones adelantadas por la Contraloría General de la República en el caso del Cartel de la Hemofilia evidenciaron que Edwin Besaile no solamente habría recibido dinero para financiar su campaña, sino que también habría seguido pagando a las IPS involucradas en la suplantación de pacientes con hemofilia. También se hallaron pruebas de que, a través del capturado fiscal Daniel Díaz, se habría intentado desviar la investigación a favor del secretario de Salud y del mandatario (*El Tiempo*, 4 de octubre de 2017).

En este contexto, la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa procedió con la investigación de un pago de más de \$1.500 millones a la IPS San José de La Sabana S. A. S., cuyo objetivo era suministrar atención médica a 14 falsos pacientes presuntamente diagnosticados con hemofilia durante la administración de Edwin Besaile, quien en 2016 habría aprobado la cuenta de cobro para dicho pago. Los hechos fueron conocidos por las autoridades el 19 de abril de 2016, cuando una empleada anónima informó la situación interponiendo una denuncia formal ante la Contraloría General de la República. A pesar de la denuncia, se realizó un pago de \$3.156 millones a la IPS Unidos por su Bienestar por supuestos tratamientos de pacientes con hemofilia. Del mismo modo, el 23 de mayo de 2016 se constató un tercer pago, autorizado por Besaile, por el orden de \$1.525 millones a favor de la IPS San José de la Sabana, esta vez con expresa participación del secretario de Salud de Córdoba, José Jaime Pareja, encargado de corroborar que la prestación del servicio se había llevado a cabo correctamente (*El Espectador*, 18 de julio de 2018).

Aunque Edwin Besaile continuaba negando su participación en el cartel, se le suspendió de su cargo durante tres meses y el 22 de marzo de 2018 se le imputaron cargos por los delitos de peculado y concierto para delinquir. También fueron vinculados al proceso Ruby Esther Durante Ramos, representante legal de la IPS San José de La Sabana; Claudia Silva

Ramos, gerente general de la IPS San José de La Sabana; Juan David Nader Chejne, Adalberto Carrascal Barón, Eberto Sáenz Vega, Julio Hernández López, Marcela Suárez Luna, Cely Carriazo Díaz y Mayda Gómez Ochoa, médicos auditores, quienes fueron parte del Comité Técnico Científico que en 2014 autorizó la atención a falsos pacientes con hemofilia (*El Tiempo*, 18 de enero de 2018).

Con relación a este y otros casos similares de corrupción en el sector de la salud, la Procuraduría General de la Nación sancionó a Edwin Besaile Fayad y Alejandro Lyons Muskus con destitución e inhabilitación política por diez años. Específicamente, la Procuraduría afirmó que ambos funcionarios no ejercieron debidamente su obligación de vigilancia y control de las funciones de los secretarios de Salud, Edwin Preciado Lorduy y José Jaime Pareja, quienes fueron a su vez destituidos e inhabilitados durante once años por actos relacionados con los carteles aquí analizados. Por ejemplo, Preciado Lorduy y Pareja habrían permitido la malversación de \$4.988 millones destinados a terapias de rehabilitación de 2.181 menores de edad en condición de discapacidad, entre diciembre de 2014 y agosto de 2015, sin que hubiese relación contractual entre el ente territorial y la IPS Funtierra Rehabilitación, es decir, acciones adicionales a las sucedidas en el contexto del Cartel de la Hemofilia (*El País*, 23 de enero de 2018).

Estructura y operación

Tras analizar las fuentes descritas en el Anexo 1D se consolidó una base de datos que describe las interacciones y los nodos/agentes que conforman la estructura de corrupción y cooptación institucional correspondiente al Cartel de la Hemofilia. Aunque esta estructura es la de menor tamaño en términos de la cantidad de nodos/agentes intervinientes, el monto de recursos económicos comprometidos la hace tan relevante como las tres subestructuras previamente analizadas.

En total, de las fuentes se identificaron y analizaron siete nodos/agentes, seis de carácter privado —tres instituciones prestadoras de salud IPS y tres personas naturales— y uno público, la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba (SADSDDCR), entidad

pública que formalizó la mayoría de los contratos con los que se estableció el presente esquema de corrupción. Dicha entidad se ubica en el centro de la Figura 14.

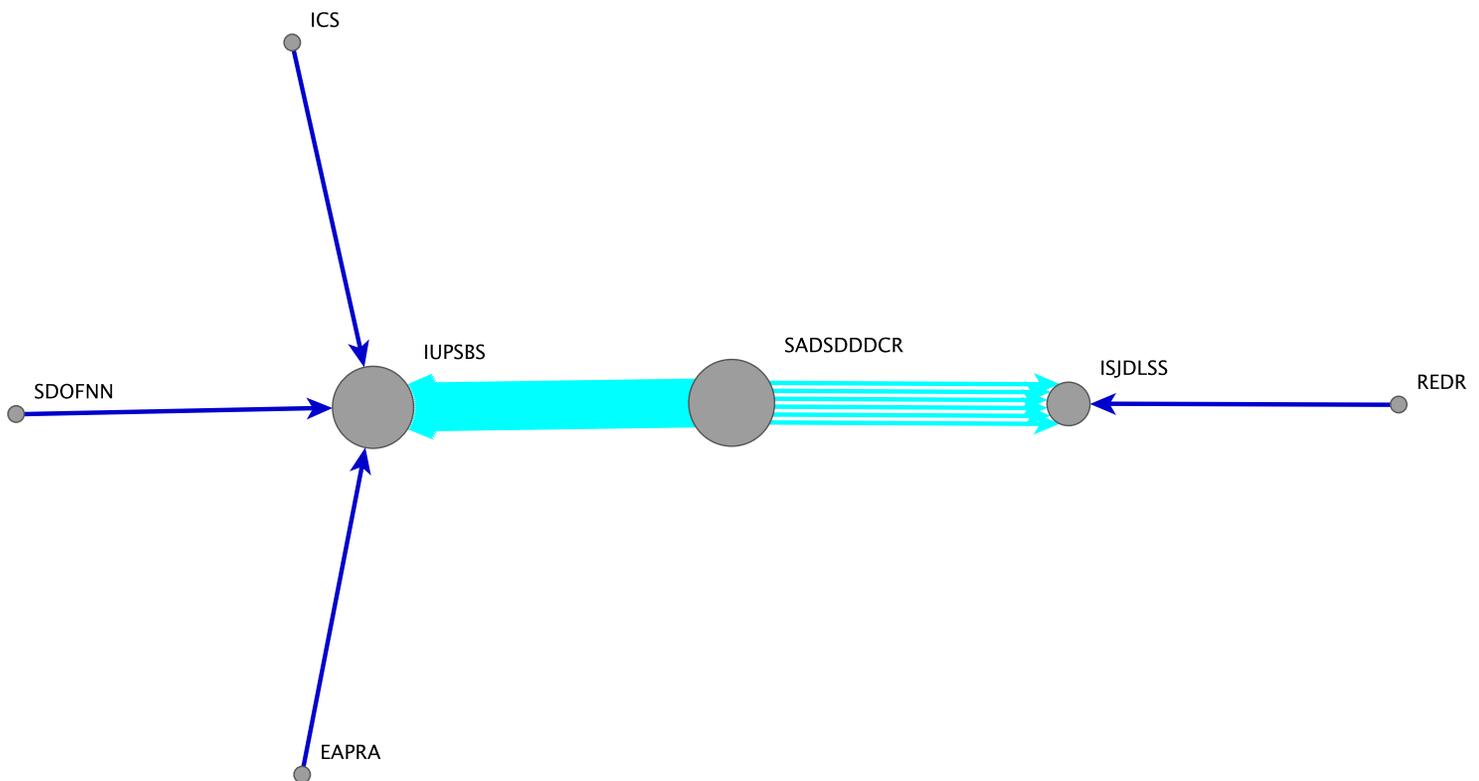
Específicamente, los nodos/agentes privados son IPS Unidos por su Bienestar S. A. S. (IUPSBS), IPS San José de la Sabana S. A. S. (ISJDLSS), IPS Comunidad Sana (ICS), y las personas naturales categorizadas como representantes legales Éder Antonio Pérez Ardila (EAPRA) y Ruby Esther Durante Ramos (REDR), además del revisor fiscal SDOFNN.

En cuanto a los intercambios entre los distintos agentes, se encontraron 32 interacciones, 87% de las cuales son de carácter económico: el 78% corresponde a

transferencias bancarias, el 6% a pagos por servicios y el 3% a pagos por recobros, mientras que el 13% restante corresponde a interacciones de carácter estructural, la mayoría de pertenencia, a saber: representación legal y revisoría fiscal.

El análisis de la estructura expuesto en la Figura 14 evidencia los pagos de la secretaría de Salud del departamento de Córdoba (SADSDDDCR) a las IPS Unidos por su Bienestar S. A. S. y San José de la Sabana S. A. S. por concepto de medicamentos NO POS (no cubiertos por el plan obligatorio) para el tratamiento de pacientes con hemofilia. Las rutas geodésicas de color azul claro representan los intercambios de carácter económico.

Figura 14: Estructura del Cartel de la Hemofilia. Tamaño de los nodos/agentes representa indicador de centralidad directa



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

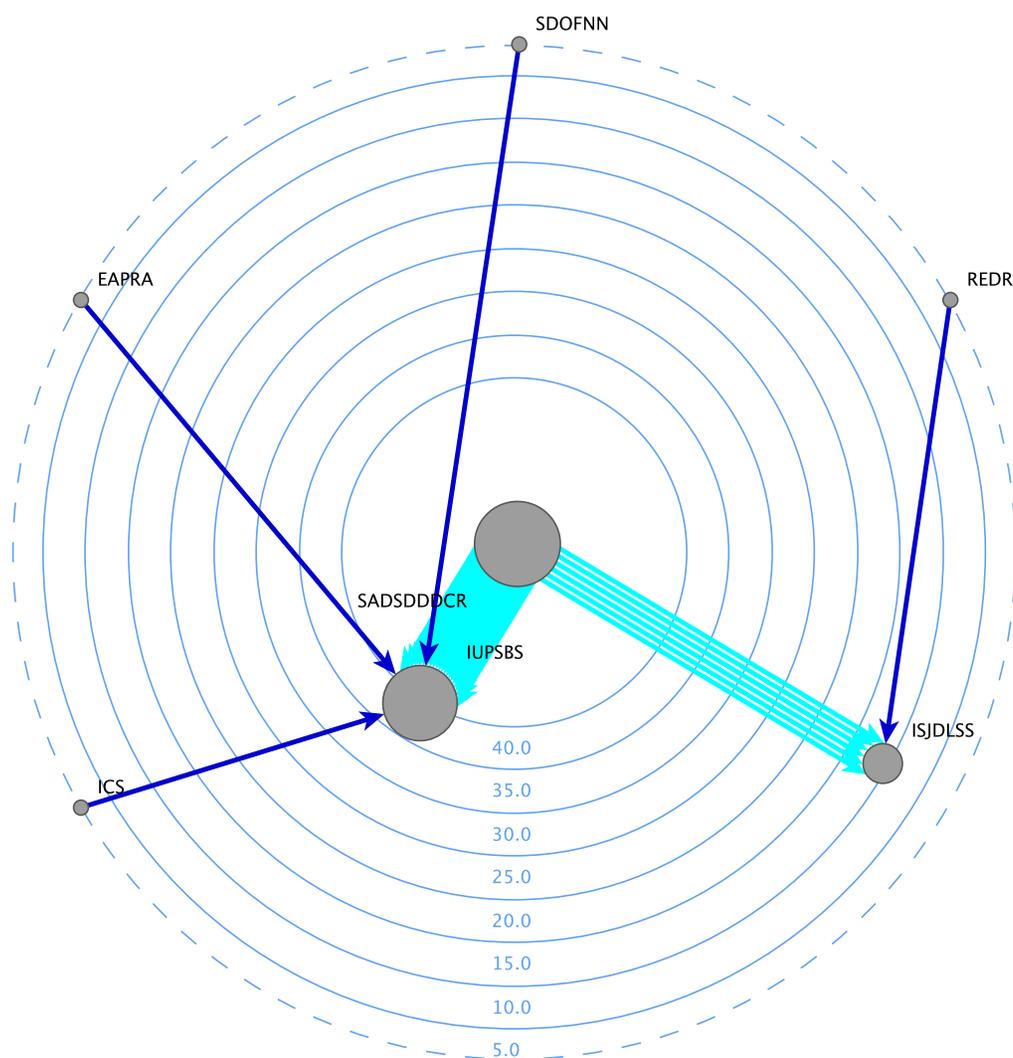
Nota: Las líneas azul claro representan las interacciones de carácter económico: los pagos de la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba (SADSDDDCR) a las IPS Unidos por su Bienestar S.A.S. (IUPSBS) y San José de la Sabana S.A.S. (ISJDLSS) por suministro de medicamentos NO POS para el tratamiento de pacientes con hemofilia. Las líneas azul oscuro representan las interacciones de carácter estructural, en su mayoría de pertenencia: representación legal y revisoría fiscal.

Cabe destacar que las IPS en las que se centran los pagos, IUPSBS y ISJDLSS, emplean el mismo modo operativo con el cual ocasionaron un detrimento a la Gobernación de Córdoba de \$44.812,8 millones durante las administraciones de los gobernadores Edwin Besaile y Alejandro Lyons.

Por otra parte, tras calcular y analizar el indicador de centralidad directa, que informa acerca de la proporción porcentual de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la subestructura, se encuentra que tres nodos/agentes concentran el 93,74% de las inte-

racciones directas: la Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba (SADSDDDCR), con el 43,75%; la IPS Unidos por su Bienestar S. A. S. (IUPSBS), con el 39%, seguida por la IPS San José de la Sabana S. A. S. (ISJDLSS), con el 10,93%. Esta concentración relativa de interacciones directas se refleja en el tamaño y ubicación de los nodos/agentes resaltados en la Figura 15. Por otra parte, en la presente estructura no se analiza el indicador de betweenness porque no hay nodo/agente alguno que arbitre o intervenga en el flujo de recursos, de manera que todos los nodos/agentes identificados registran un indicador de betweenness de cero.

Figura 15: Estructura del Cartel de la Hemofilia. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

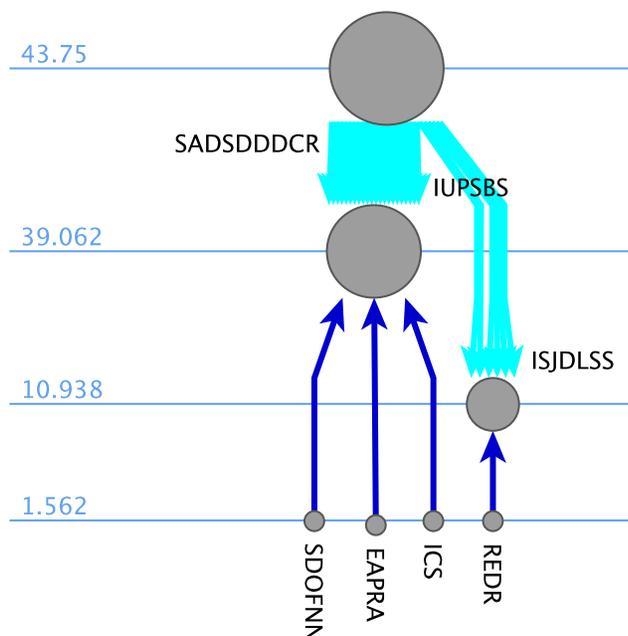
En términos operativos, la Figura 16 ilustra la estrategia empleada por los miembros de la subestructura para disimular los flujos de dinero, así como la concentración de contratos celebrados por la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba, ubicada en el nivel superior de la Figura, con las instituciones prestadoras de salud IPS Unidos por su Bienestar S. A. S., ubicada en el segundo nivel, e IPS San José de la Sabana S. A. S. ubicada en el tercero.

De ese modo, las rutas geodésicas de color azul oscuro representan interacciones mayoritariamente de articulación de la subestructura mediante la pertenencia o vinculación a una IPS, por ejemplo, al ser representante legal o desempeñar el cargo de revisor fiscal. Sin embargo, el hecho de que la categoría de interacciones más relevante sea “Económica-Transferencia económica” demuestra la importancia de la

contratación administrativa como el principal procedimiento para ejecutar este esquema de corrupción.

Así, en la Figura 16 se observa cómo las interacciones de color azul claro —en este caso, establecimiento de contratos— surgen del nodo/agente Secretaría de Salud del departamento de Córdoba (SADSDDDCR), así como del nodo/agente IPS Unidos por su Bienestar S. A. S. e IPS San José de la Sabana S. A. S., principales IPS involucradas en este caso de corrupción. Cabe destacar que la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba es el nodo/agente generador de todos los contratos y que la IPS Unidos por su Bienestar es una de las principales instituciones prestadoras de servicios de salud, si no la más importante, con más presencia en el departamento de Córdoba, de ahí que tenga una mayor capacidad de contratación y arbitraje de recursos.

Figura 16: Estructura del Cartel de la Hemofilia. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

IPS San José de la Sabana S. A. S.

En 2014, la Gobernación de Córdoba pagó a la IPS San José de la Sabana S.A.S. \$5.750.105.200,00 por suministro de medicamentos Von Willebrand para el tratamiento de 26 pacientes con hemofilia. Sin embargo, no se hallaron soportes de dicha operación, dado que las personas vinculadas a los pagos realizados a dicha IPS pertenecían al régimen subsidiado de salud, lo que quiere decir que para efectos de dicho suministro de medicamentos una autorización previa debería haber sido presentada mediante acta del Comité Técnico Científico (CTC) o fallo de tutela.

De esta manera, los funcionarios de la Secretaría de Salud Departamental de Córdoba no aplicaron los debidos procedimientos para reconocer servicios NO POS a los pacientes afiliados al Régimen Subsidiado de Salud. Además, los respectivos controles de irregularidades, garantes de la correcta inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados al sector Salud – PPNA, fueron omitidos. Por ende, se deduce que la IPS San José de la Sabana S. A. S. incurrió en malversación de fondos de la Gobernación de Córdoba por un monto cercano a \$5.750,1 millones.

IPS Unidos por su Bienestar S. A. S.

El 27 marzo de 2015, mediante resolución No. 000775, el secretario seccional de Salud del departamento de Córdoba pagó a la IPS Unidos por su Bienestar S. A. S. por el suministro de medicamentos NO POS para 28 pacientes con diagnóstico principal de enfermedad de Von Willebrand, así como para una mujer con diagnóstico principal de hemofilia tipo A y enfermedad de Von Willebrand, señalando que serían “administradas a los pacientes en forma trimestral con una aplicación mensual a cada paciente tal y como se detalla en cada acta de recibo y de entrega suscritas por el Coordinador del PAI Departamental y el Representante Legal de la IPS”. Posteriormente, dicha IPS presentó ante la Procuraduría General de la Nación facturación y documentación de soporte correspondientes a los 28 pacientes, por un monto total de \$3.156.930.350,27. Dicha información evidenció que el medicamento en cuestión no fue prescrito por el médico tratante ni autorizado por la EPS a la que se encuentran afiliados los beneficiarios del régimen subsidiado de salud por quienes la Gobernación efectuó el correspondiente pago.

Además, se observaron 87 casos entre 2013 y 2014, con lo que se habría ocasionado un detrimento al Estado de \$35.905,8 millones, suma presuntamente justificada a través de exámenes de laboratorio falsos. La Contraloría General de la República, mediante acta de visita fiscal de fecha 13 y 14 de abril de 2016 al municipio de Montelíbano, procedió a verificar los pacientes a quienes pertenecía el código de barras que aparece en los 87 exámenes, manifestando “que les hicieron los exámenes en 2013 y 2014, pero que nunca les entregaron los resultados y, en consecuencia, nunca les han dado los medicamentos para dicho tratamiento”. Así, a pesar de las irregularidades observadas, en un Informe de Auditoría Médica del 27 de marzo de 2015 se observa que el auditor médico contratado por la Secretaría de Salud Departamental avaló el pago por suministro de factor Von Willebrand, medicamento no cubierto por el POS, sin verificar dicho suministro del medicamento a los debidos pacientes; esto quiere decir que la auditoría médica contratada facilitó parte del esquema de corrupción. De esta manera, la malversación de fondos de la Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba alcanzaría un monto de \$3.156.930.350,00 en 28 casos adicionales de falsos diagnósticos.

Dichos casos no han sido confirmados por la EPS a la que se encuentran afiliados los presuntos pacientes con enfermedad de Von Willebrand. De la misma manera, los mencionados pacientes tampoco habrían recibido tratamiento de la IPS involucrada en el escándalo, que a su vez habría presentado resultados de exámenes de laboratorio fraudulentos con el fin de proceder con recobros injustificados.

La Secretaría de Salud Departamental de Córdoba certificó la cantidad de pacientes diagnosticados con hemofilia durante 2013, 2014 y 2015: 44, 117 y 31, respectivamente. Sin embargo, los mencionados pacientes no aparecen registrados como pacientes hemofílicos en las bases de datos de la Administradora del Régimen Subsidiario (ARS).

Así, aparentemente, la Secretaría de Salud Departamental de Córdoba no aplicó los procedimientos establecidos para reconocer servicios NO POS de afiliados al Régimen Subsidiado de Salud, así como tampoco estableció controles para detectar deficiencias y cobros inconsistentes o impropios con el fin de verificar la correcta inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados para el sector Salud – PPNA.

Macroestructura de corrupción y cooptación institucional

En el capítulo anterior se consolidó una base de datos de interacciones para cada subestructura, que posteriormente fue reprocesada para configurar una base de datos consolidada que permite centralizarlas. Así, en el presente capítulo se describen las interacciones y los nodos/agentes que conformaron la estructura de macrocorrupción y cooptación institucional en el sector salud del departamento de Córdoba, conformada por las subestructuras analizadas en el anterior capítulo (Salcedo-Albarán y Garay, 2016). En total, se identificaron y analizaron 597 interacciones y 274 nodos/agentes ilustrados en la Figura 17, en la que también se observa la mayor intensidad de algunas interacciones representadas con líneas más gruesas⁴³.

Por su parte, del total de interacciones de la macroestructura se encuentra que más de la mitad corresponde a transacciones de carácter económico, principalmente celebración de contratos, el 40% obedece a interacciones que definen la estructura de la red en términos de relaciones de representación legal, inscripción de empresa y pertenencia, mientras que apenas el 4% responde a intercambios de orden logístico, puntualmente reuniones con representantes legales e invitaciones privadas a ofertar en licitaciones públicas.

Debe notarse que este último tipo de interacciones son las menos sujetas a registro, en particular, las correspondientes a reuniones estratégicas y ofertas de sobornos. Dado que las estructuras aquí presentadas

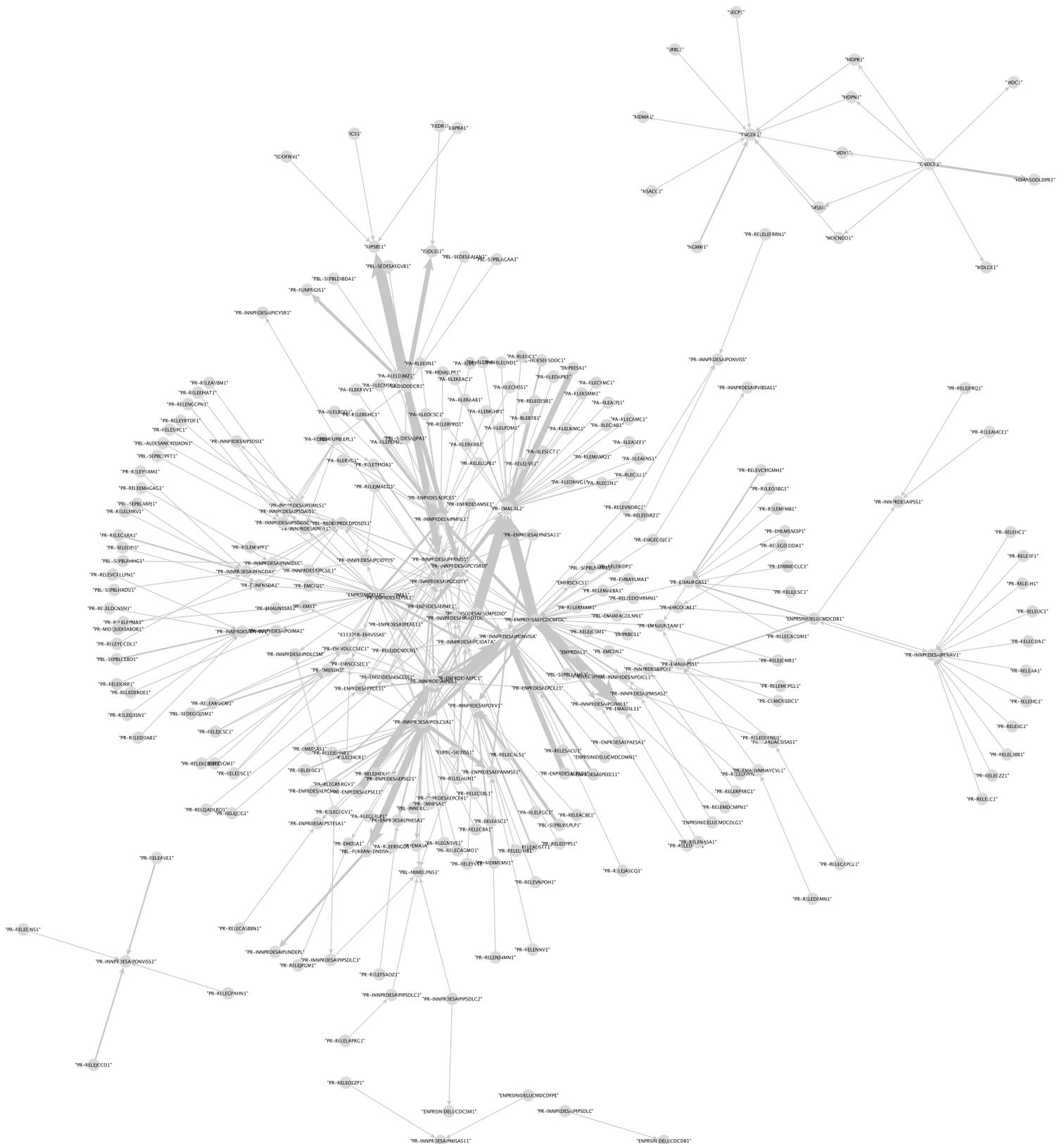
se reconstruyen con base en documentos oficiales, es posible que las numerosas interacciones económicas y de estructura de la red sean el resultado de un mayor número de interacciones de logística no observadas. De hecho, fuentes cualitativas no formalizadas indican el rol indispensable del gobernador del departamento de Córdoba y su Secretaría de Salud en la concepción e implementación del esquema de corrupción. Sin embargo, el uso de capital político y social que implicó para estos funcionarios el establecimiento del esquema no se aprecia por completo y por tanto no se refleja en el número de interacciones de logística utilizado para reconstruir la macroestructura.

El 84,3% de los nodos/agentes involucrados en la operación del esquema de corrupción son de carácter privado, a saber, representantes legales, IPS, EPS y empresas privadas, en tanto que el 15,7% corresponde a nodos/agentes de carácter público, principalmente servidores públicos y secretarios de Salud del departamento.

Como se desprende del capítulo anterior, la subestructura del Cartel del VIH es la de mayor tamaño en términos de nodos/agentes e interacciones dentro de la macroestructura. Esto se refleja al identificar para la estructura completa los nodos/agentes más relevantes de acuerdo con los indicadores de centralidad directa y betweenness; no obstante, su valor cambia en consideración al comportamiento de toda la red.

43. La cantidad total de nodos/agentes y de interacciones de la macroestructura no equivale a la sumatoria de los nodos/agentes y de las interacciones de las subestructuras analizadas en las secciones anteriores, pues hay nodos/agentes comunes a varias subestructuras. Además, la matriz adyacente generada y analizada en el presente modelo de macrorred es la de tipo de categoría y no la de cantidad de interacciones. En la matriz de tipo de categoría, la celda que relaciona el nodo X1 con el nodo Y1 no registra la cantidad total de interacciones sucedidas entre X1 e Y1, sino el hecho de que interactuaron, mostrando la interacción predominante.

Figura 17: Estructura de macrocorrupción y cooptación institucional del sector salud en Córdoba



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

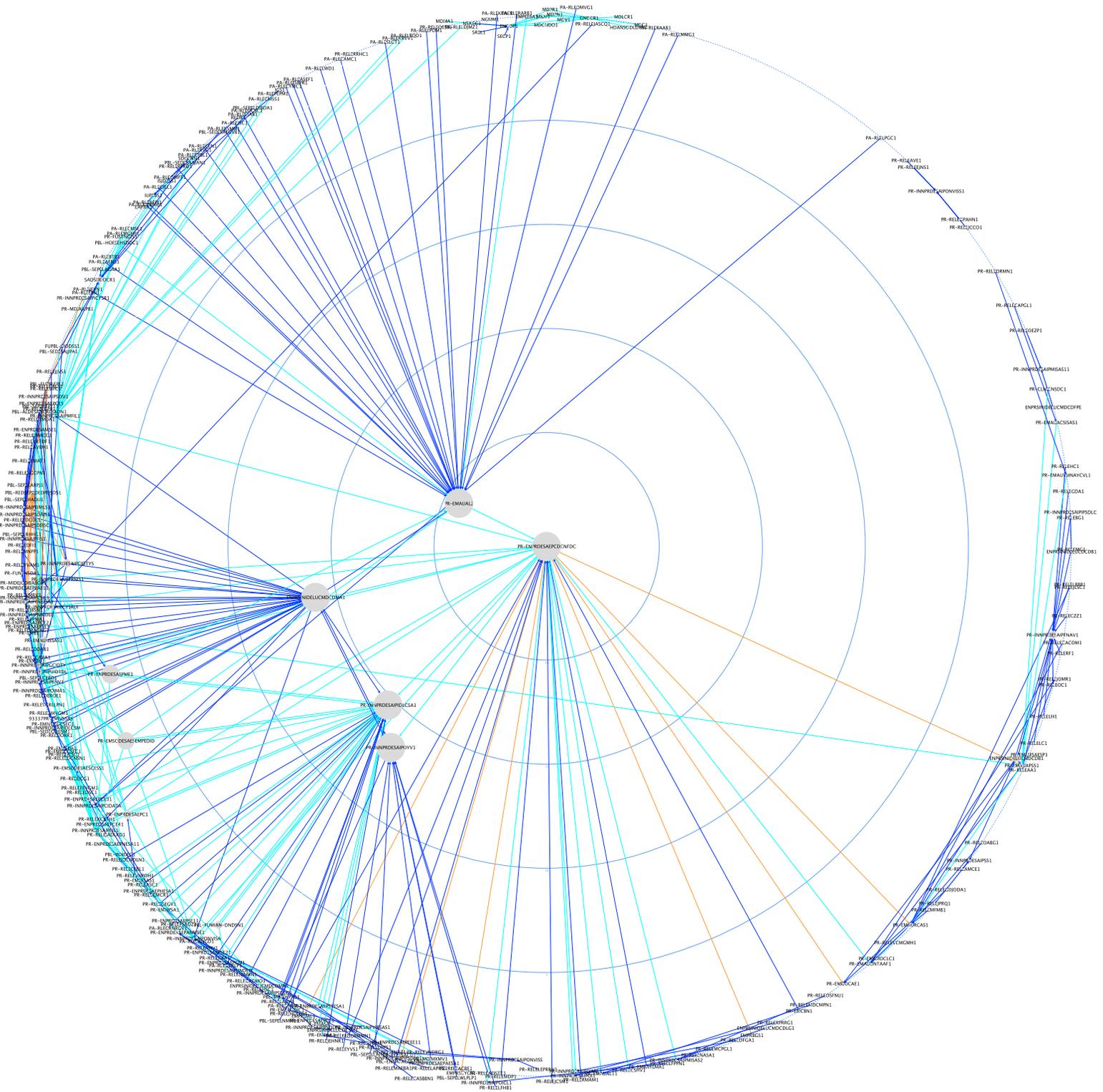
Nota: El grosor de las líneas representa la intensidad de la interacción, medida como la cantidad de veces que se repite una categoría específica de interacción.

El análisis del indicador de betweenness permitió identificar los siete principales nodos/agentes con capacidad para arbitrar recursos en la red correspondiente a la estructura de macrocorrupción, a saber: la Comfacor, que interviene en el 25,5% de las rutas geodésicas; la empresa auditora Acad Ltda., en el 20,7%; la IPS de la Costa S. A. S., en el 14,6%; la Cámara de Comercio de Montería, en el 14%; la IPS Oportunidad y Vida, en el 13,2%; la EPS Manexka, en el 3,4% (García, 30 de abril de 2017; Semana, 11 de noviembre de 2016) y la EPS Empresa Mutual para el Desarrollo Integral de la Salud, Emdisalud, en el 3%. Dicha capacidad de intervención de estos siete

nodos/agentes se traduce en el establecimiento de contratos, pagos y transferencias bancarias cuya estructura se ilustra en la Figura 18.

A su vez, esta característica permite inferir que la importancia de la Comfacor como principal nodo/agente en términos de la intervención en las rutas geodésicas solo fue relativa. De hecho, la distancia de apenas 4,8 puntos porcentuales entre dicho nodo/agente y el segundo con mayor indicador de betweenness, la empresa auditora Acad Ltda., demuestra el papel decisivo pero no necesariamente exclusivo de Comfacor en la macroestructura.

Figura 18: Estructura de macrocorrupción y cooptación institucional del sector salud en Córdoba. Indicador de *betweenness*



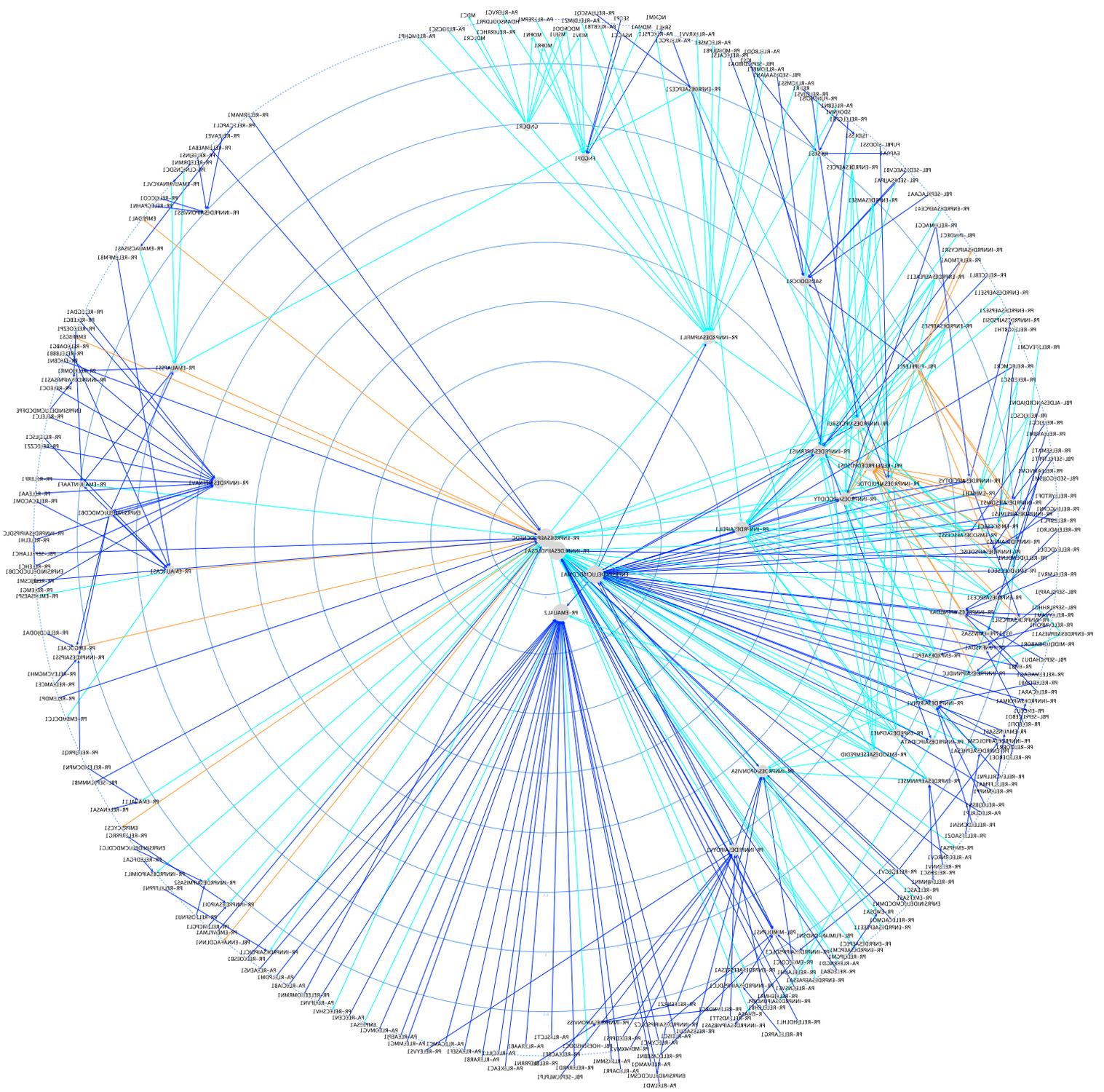
Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la red: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos, pagos y transferencias financieras. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico: reuniones e invitación privada a ofertar.

Por otra parte, tras calcular y analizar el indicador de centralidad directa, que informa la proporción porcentual de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la macroestructura, se encuentra que ocho nodos/agentes concentran el 25,6% de las interacciones directas, de las cuales la Comfacor es el nodo/agente que registra la mayor concentración de interacciones directas, específicamente, el 4,5%, seguido por la IPS de la Costa S. A. S. con el 4,3%, por

la Cámara de Comercio de Montería con el 4%, por la auditora Acad Ltda. con el 3,8%, por Evaluamos IPS Limitada con el 2,8%, por Medifuturo Fun. Ltda. con el 2,3%, por la IPS Funtierra Rehabilitación S. A. S. con el 2%, y por la IPS Girasoles Centro Integral de Terapias y Servicios de Salud con el 1,9%. Esta concentración relativa de interacciones se ve reflejada en el tamaño de los nodos/agentes resaltados en la Figura 19.

Figura 19: Estructura de macrocorrupción y cooptación institucional del sector salud en Córdoba. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes



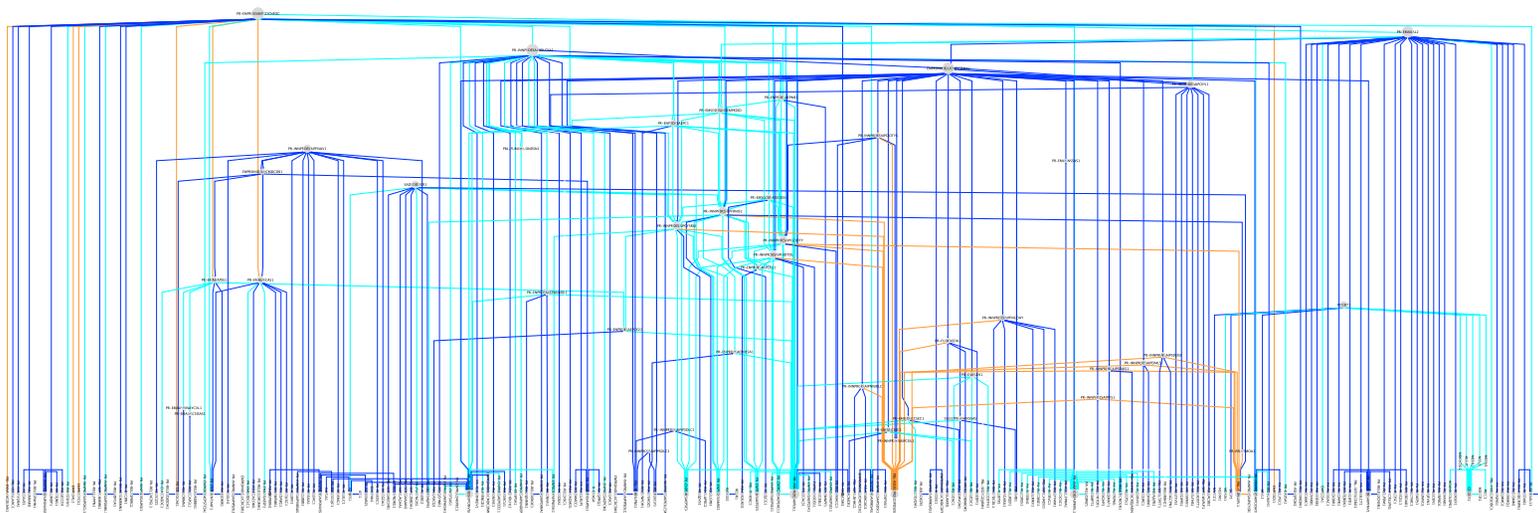
Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico: invitación privada a ofertar.

En términos operativos, la Figura 20 ilustra interacciones para, entre otros objetivos, disimular los flujos de dinero y ejecutar contratos establecidos entre la Comfacor, la auditora Acad Ltda., la IPS de la Costa, la

Cámara de Comercio de Montería y la IPS Oportunidad y Vida en los cinco primeros niveles. Los clusters de operación de la estructura están ilustrados con las líneas azules oscuras.

Figura 20: Estructura de macrocorrupción y cooptación institucional del sector salud en Córdoba



Fuente: Elaborado por Eduardo Salcedo-Albarán.

Nota: La ubicación de los nodos/agentes representa el indicador de *betweenness*, decreciente de arriba abajo. El tamaño de los nodos/agentes representa el indicador de centralidad directa. Las líneas azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación. Las líneas azul claro representan interacciones de carácter económico. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico.

La categoría de interacciones más relevante es la “Económica – Establecimiento de contrato con”, de modo que es clara la reiterada importancia de la contratación administrativa como el principal procedimiento para ejecutar el esquema de macrocorrupción y cooptación institucional. En la Figura 20 se observa que la mayoría de estas interacciones (en azul claro) —en este caso, establecimiento de contratos— surge del nodo/agente Comfacor y de IPS de la Costa S. A., núcleo de la macroestructura de corrupción. Cabe destacar que Comfacor es el nodo/agente generador de todos los contratos y que la IPS de la Costa es una de las principales instituciones prestadoras de servicios de salud, con mayor presencia no solo

en el departamento de Córdoba, de ahí que tenga una mayor capacidad de contratación y arbitraje de recursos⁴⁴. Así, las rutas geodésicas emergentes de dichos nodos/agentes culminan en otros organismos prestadores de salud, en su mayoría IPS, que también son parte de la macroestructura de corrupción.

Respecto de Acad Ltda., cabe resaltar que ha sido señalada por las irregularidades en las auditorías ejecutadas a Comfacor y a tres IPS que debían atender a pacientes con VIH, las cuales participaron más activamente en la generación de facturas por recobros a Comfacor por cargo de servicios que nunca prestaron.

44. De hecho, en la estructura se registra la operación de la IPS de la Costa en las siguientes ciudades, como nodos/agentes independientes: Sede Barranquilla (PR-INNPRDESAIPIPSDLC), Sede Bolívar (PR-INNPRDESAIPIPSDLC1), Sede Magdalena (PR-INNPRDESAIPIPSDLC2), Sede Sucre (PR-INNPRDESAIPIPSDLC3) y Sede Montería (PR-INNPRDESAIPIPSDLC4).

Por supuesto, la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba, aunque no por el número de interacciones directas e indirectas que pueden reconstruirse de los documentos oficiales, sí ejerció un papel crucial e insustituible en la configuración de la macrored, ya que fue la institución pública que promovió la instrumentación del esquema mediante el establecimiento de acuerdos con las EPS e IPS, aparte de las conexiones funcionales y de índole política y familiar con gerentes y altos funcionarios de un buen número de dichos entes e incluso de empresas de auditoría externa. En efecto, aunque la cantidad de interacciones modeladas y analizadas en la sección de la macroestructura no necesariamente refleja el carácter crucial de la Secretaría de Salud, capturas e investigaciones reportadas por los medios de comunicación después del procesamiento de fuentes adelantado en este análisis permiten inferirlo. Por ejemplo, el secretario de Salud durante la administración de Lyons, Alfredo Arauchán Narváez, fue capturado en 2019 (RCN Radio, 27 de junio de 2019). Claro está, la conducción de dicha secretaría departamental no solo no era autónoma de las políticas rectoras de la Gobernación, sino que, por el contrario, respondía con el conocimiento, el visto bueno y la instructiva directa del máximo mandatario en el departamento de Córdoba, al menos en los dos periodos consecutivos en la última década.

Antes de concluir conviene recalcar que las estructuras de macrocorrupción aquí analizadas no operan comúnmente en un único nivel de la administración pública, sino que son transversales a niveles, así como a sectores legales e ilegales. De hecho, cuando se propuso el concepto de reconfiguración cooptada del Estado (Garay y Salcedo-Albarán, 2012), incluso antes de introducir el concepto de *macrocorrupción*, se llamaba la atención sobre cómo los procesos de cooptación institucional por lo general involucran a variados sectores y niveles de la administración pública y, en general, de la sociedad. Así, es de esperar que las subestructuras de corrupción analizadas hasta ahora, las cuales operaron principalmente en el nivel municipal y en el departamental de Córdoba, se hubieran también articulado con funcionarios públicos y entidades del nivel nacional. Un caso de corrupción que así lo constata es Cartel de la Toga, cuya estructura operó principalmente en entidades del nivel nacional en la rama judicial, pero en arti-

culación con funcionarios públicos departamentales que se beneficiaron de su operación. Específicamente, el exgobernador del departamento de Córdoba, Alejandro Lyons, colaboró en 2017 con la agencia antinarcóticos de Estados Unidos, DEA, para facilitar la captura del entonces director de la Fiscalía Nacional Anticorrupción, Luis Gustavo Moreno, en una operación conjunta con la Fiscalía General de la Nación de Colombia.

El 12 de mayo de 2017, Lyons contactó a Leonardo Pinilla, colaborador cercano del fiscal Moreno, para pedirle que obstaculizara las investigaciones por corrupción que se adelantaban contra él por los “carteles” analizados como subestructuras en las anteriores secciones de este documento (*El Espectador*, 2 de enero de 2019). Tras la captura del exfiscal Moreno, este ha dejado al descubierto un esquema de corrupción y cooptación institucional en el núcleo de las altas cortes, específicamente de la Corte Suprema de Justicia, que ha evidenciado una crisis institucional al interior del sector justicia de Colombia (*El Espectador*, 11 de noviembre de 2017a y b; Fonseca, 9 de marzo de 2018). A pesar de que dicho esquema, como se explica a continuación, se dinamiza mediante el tradicional soborno, está orientado a manipular decisiones judiciales de aforados enjuiciados por la Corte Suprema, principalmente congresistas, involucrados con otras subestructuras de corrupción. De esta manera, el Cartel de la Toga sería en sí mismo una subestructura de corrupción en el nivel nacional articulada con funcionarios públicos que interactúan directamente con el nivel departamental de Córdoba. Aunque la subestructura del Cartel de la Toga no se modela en este documento por la falta de fuentes cualitativas formalizadas, específicamente judiciales, que informen acerca de las interacciones establecidas, sí se explica su operación.

Cartel de la Toga

A medida que han avanzado las investigaciones del Cartel de la Toga, los medios de comunicación colombianos han informado acerca de una red de corrupción en la justicia del nivel nacional, gracias a la cual se manipularon procesos contra aforados y se pagaron millonarios sobornos. Siguiendo lo reportado por los medios, el exgobernador de Córdoba, Alejandro

Lyons, aseguró que el acercamiento al exfiscal anticorrupción Gustavo Moreno fue posible luego de que Moreno y Pinilla le plantearon la posibilidad de ayudarle a obstaculizar los procesos en su contra (*El Espectador*, 8 de julio de 2019). De esta manera, el primer contacto entre Pinilla y Lyons sucedió en Miami, en mayo de 2016, como preámbulo a otras reuniones desarrolladas durante junio de ese mismo año, a las que asistió personalmente el fiscal anticorrupción para definir con Lyons estrategias para neutralizar a los medios de comunicación que denunciaban los “carteles” de corrupción en Córdoba (*El Espectador*, 8 de julio de 2019). Según medios de comunicación colombianos, Moreno acudió a una de estas reuniones en Miami con Lyons, en el marco de una invitación que una agencia federal de Estados Unidos le extendió para hablar “de todo el problema de corrupción (risas)” (*El Espectador*, 8 de julio de 2019). Durante estas reuniones, Moreno acordó favorecer a Lyons saturando con carga laboral a los fiscales encargados de los casos que lo involucraban, para evitar que pudieran avanzar en las investigaciones y diligencias pertinentes (*El Espectador*, 27 de junio de 2017).

Además, durante las reuniones, el fiscal anticorrupción Gustavo Moreno informó a Alejandro Lyons de manera detallada sobre el estado y los procedimientos adelantados por la Fiscalía General en las investigaciones relacionadas con el Cartel del Sida, el Cartel del Síndrome de Down, el Cartel de la Hemofilia, y los convenios de ciencia y tecnología con los que se afectó el presupuesto del departamento de Córdoba (*El Espectador*, 8 de julio de 2019). Durante la última reunión entre Gustavo Moreno y Alejandro Lyons en Miami, el exgobernador le entregó un sobre con \$10.000 dólares marcados por la DEA a Pinilla, intermediario del acuerdo, quien luego se lo entregó a Gustavo Moreno en el parqueadero del centro comercial donde se reunieron (*El Espectador*, 8 de julio de 2019). El monto entregado serviría de adelanto del pago acordado que, según informaron los medios de comunicación tras la captura de Moreno, ascendería a \$400 millones (*El Espectador*, 27 de junio de 2017; *El Tiempo*, 27 de junio de 2017a).

Luego de estos hechos, y después de su captura, el exfiscal anticorrupción Gustavo Moreno estableció un acuerdo de colaboración con la justicia colombiana y proporcionó nombres de magistrados de la

Corte Suprema de Justicia, congresistas, abogados y otros funcionarios públicos del nivel nacional vinculados o beneficiados por el esquema de corrupción. Esta información fue el origen de lo que medios de comunicación luego denominarían el Cartel de la Toga (*Semana*, 24 de abril de 2019).

Moreno fue extraditado a Estados Unidos el 17 de mayo de 2018 para enfrentar los cargos de conspiración para lavar dinero, conspiración para cometer fraude en giros bancarios y fraude bancario, proceso que resultó en una condena de 48 meses no conmutables con la pena dictada por la justicia colombiana. La sentencia en Estados Unidos fue dictada después de que Moreno y Pinilla se declararan culpables en agosto de 2018, lo cual, a su vez, sucedió luego de que, en marzo de 2018, la Corte Suprema de Justicia condenara a Moreno a cuatro años, diez meses y quince días de prisión por sus acciones para obstaculizar las investigaciones contra Alejandro Lyons. Además, en mayo de 2018 un juez colombiano avaló el acuerdo entre Moreno y la Fiscalía General de la Nación de Colombia, correspondiente a los actos de corrupción que cometió siendo abogado litigante de los beneficiados del Cartel de la Toga, antes de ser fiscal nacional anticorrupción (*El Espectador*, 8 de julio de 2019).

En el documento de acusación presentado por la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, el ente encargado de investigar a los magistrados involucrados en el Cartel de la Toga, y que publicaron medios colombianos, se señaló al exmagistrado Leonidas Bustos de ser el líder de la estructura definida como una “empresa criminal” que funcionaba para “conseguir decisiones contrarias a derecho, a cambio de coimas y dádivas” (*Radio W*, 14 de mayo de 2019). Específicamente, la Comisión de Acusaciones reconstruyó una línea de tiempo que ilustraba la emisión de fallos favorables a magistrados y senadores luego del pago de sobornos (*Radio W*, 14 de mayo de 2019).

En este mismo documento se señala a Gustavo Moreno y a Leonardo Pinilla de ser miembros de la “organización delictual”, primero como abogados encargados de representar a aforados acusados, y luego como encargados de “acercamientos” cuando ya Moreno era fiscal nacional anticorrupción. Entre los beneficiados del Cartel de la Toga gracias al acerca-

miento y representación de Gustavo Moreno, la Comisión de Acusaciones señaló al senador Abraham Musa Besaile Fayad, beneficiado con la manipulación de su proceso para evitar la apertura formal de la investigación y la orden de captura, luego de pagar \$2.000 millones, así como al también senador Álvaro Ashton, en cuyo caso Gustavo Moreno recibió \$600 millones y entregó \$200 millones al exmagistrado Bustos Martínez para modificar acciones judiciales (*Radio W*, 14 de mayo de 2019).

En general, la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes ha señalado que “se cuenta con testimonios y documentos que permiten inferir que en procesos de única instancia hubo entrega de dineros y bienes a Leonidas Bustos”, por lo que este magistrado ha sido identificado como uno de los líderes de la estructura (*El Tiempo*, 14 de mayo de 2019). Otros congresistas beneficiados del esquema de corrupción habrían sido Julio Manzur, Nilton Córdoba, Argenis Velásquez, Julio Eugenio Gallardo, Juan Carlos Abadía, Lucas Gnecco, Oscar Arboleda Palacio, Alberto Velásquez Echeverri y Franklin Chaparro.

Otro exmagistrado involucrado en el Cartel de la Toga es Gustavo Malo, quien fue apartado de su cargo el 2 de abril de 2018 y a quien la Corte Suprema de Justicia le ordenó captura en plena diligencia de audiencia preparatoria de su juicio, el 15 de mayo de 2019, luego de que la Comisión de Acusaciones encontrara méritos para señalar su participación “dentro de una organización criminal encaminada a favorecer a aforados” (*El Espectador*, 21 de mayo de 2019).

La decisión de la Corte Suprema de Justicia de que Malo permaneciera en prisión obedeció a la consideración de que podría afectar el desarrollo del proceso en curso como resultado del extravío de interceptaciones telefónicas entre el senador Álvaro Ashton y el exmagistrado Francisco Ricaurte, expresidente de la Corte Suprema de Justicia y cuya participación en el cartel se explica adelante (*El Espectador*, 21 de mayo de 2019). El proceso contra Malo se relaciona con actos de corrupción en los que benefició al exsenador Musa Besaile y a Álvaro Ashton (*El Tiempo*, 15 de mayo de 2019), actos que presuntamente configuraron los delitos de cohecho propio, prevaricato por omisión y utilización de asunto sometido a secreto o reserva (*Barragán*, 15 de mayo de 2019). Además,

Camilo Ruiz, quien fuera el magistrado auxiliar de Gustavo Malo, ha sido también acusado de asistir a Malo en la tarea de frenar los procesos contra congresistas, gracias al testimonio de otro ex magistrado auxiliar (*Semana*, 4 de julio de 2019).

Por su parte, Francisco Javier Ricaurte, exmagistrado cuyas conversaciones con Álvaro Ashton resultaron extraviadas, fue igualmente señalado de liderar la estructura del cartel, luego de que el exsenador Musa Besaile lo acusara de favorecerlo para obstaculizar una orden de captura, información que fue corroborada por Gustavo Moreno (*El Tiempo*, 22 de abril de 2019). A Ricaurte se le imputaron los delitos de cohecho, concierto para delinquir, tráfico de influencias, y utilización indebida de información privilegiada (*El Tiempo*, 22 de abril de 2019) y fue enviado a prisión el 25 de septiembre de 2017 (*Colprensa*, 26 de septiembre de 2017).

En su caso, la Fiscalía General de la Nación señaló en su escrito de acusación que José Leonidas Bustos, el magistrado Gustavo Malo, Luis Gustavo Moreno y Leonardo Pinilla, en calidad de abogados, “dirigieron una organización criminal (...) dedicada a cometer delitos indeterminados que afectaron la seguridad pública y la administración pública” (*El Espectador*, 16 de marzo de 2018); específicamente, según han informado los medios de comunicación, la Fiscalía General de la Nación tiene pruebas suficientes de que el exsenador Ashton se comunicó con Ricaurte en 2013 para acordar el pago de \$1.200 millones a cambio de que se archivara una investigación contra Ashton. Además, la Fiscalía General de la Nación ha señalado que Ricaurte instruyó a Moreno para recibir dinero correspondiente al pago del soborno para que el caso contra Ashton permaneciera en etapa preliminar, situación que se repitió en el favorecimiento al exsenador Musa Besaile (*El Espectador*, 16 de marzo de 2018).

Por último, el expresidente de la Corte Suprema de Justicia en 2011, Camilo Tarquino (*El Heraldo*, 27 de enero de 2011), también ha sido investigado por la Fiscalía General de la Nación por solicitarle \$20 millones a Lyons en calidad de abogado litigante, para gestionar favorecimiento en las investigaciones por los casos de corrupción departamental (*RCN Radio*, 25 de septiembre de 2017). Sin embargo, el

acercamiento entre Tarquino y Lyons no se concretó, sino que, al contrario, desencadenó en enemistad porque, según Lyons, no contaba con el dinero suficiente para pagar esa suma, como se lo explicó a Moreno durante sus reuniones en Miami. De hecho, durante los encuentros Moreno le informó a Lyons que el fiscal general de la Nación de ese momento, Néstor Humberto Martínez, tenía contacto permanente con Camilo Tarquino, motivo por el que era importante aclarar cualquier malentendido entre Lyons y Tarquino para evitar que la cercanía entre Tarquino y el fiscal general precipitara las investigaciones adelantadas contra Lyons.

De esta manera, aunque se conoce principalmente la información divulgada por medios de comunicación y algunos documentos institucionales, se ha podido identificar un esquema de corrupción al interior de la justicia de Colombia; una forma de corrupción cuyos efectos institucionales son particularmente graves por la manera como afecta el funcionamiento de otras instituciones del Estado (Bai, Liu y Kou, 2014). De este modo, aunque la falta de sentencias y documentos judiciales públicos obstaculizan el modelaje y análisis de la estructura, el Cartel de la Toga es sin duda un componente determinante en los procesos de macrocorrupción y cooptación institucional reproducidos en Colombia en las últimas décadas.

Reflexiones sobre el funcionamiento de la corrupción en Colombia

En la medida en que la macroestructura de corrupción analizada es representativa de la corrupción en muchas regiones de Colombia, y considerando que es exhaustiva en términos del tipo de actores y niveles del poder público involucrados, este estudio ayuda a entender cómo funciona la corrupción en el país.

En los capítulos anteriores, el análisis de redes caracterizó la macroestructura de corrupción y cooptación institucional que afectó al sector salud del departamento colombiano de Córdoba, indicando el tipo de interacciones y agentes más relevantes. El análisis permite, en particular, identificar nodos/agentes comunes a subestructuras y relaciones entre las mismas, que de otro modo podrían ser vistos como inconexos. La Secretaría de Salud del departamento, mediante funcionarios específicos, es un agente relevante en la articulación de subestructuras en torno a la macroestructura. Por ejemplo, como entidad, identificada con el código SADSDDDCR en el Cartel de la Hemofilia, y como funcionario público, Alfredo José Aruachán Narváez, identificado con el código PBL-SEDESAAJAN en el Cartel del Síndrome de Down. Además, en las subestructuras más extensas, el Cartel de VIH y el Cartel del Síndrome de Down, aparecen otros nodos/agentes comunes, tales como Cafesalud EPS, la Comfacor, la Cámara de Comercio de Montería, Coosalud E.S.S., EPS AMBUQ E.S.S, Manexka EPS y Saludvida EPS.

La estructura de corrupción se muestra relativamente resiliente, teniendo en cuenta que los ocho agentes con mayor centralidad concentran solo alrededor del 25% de las interacciones directas y que únicamente dos agentes (incluidos en los ocho anteriores) intervienen en más del 20% de las rutas de la red. Es decir, la ausencia de estos hubs y puentes estructurales más relevantes impactaría, en efecto, en el funcionamiento de la estructura de corrupción, pero estaría en capacidad de reacomodarse y seguir operando en

cierta medida bajo estas circunstancias. Esto indica una red de agentes con interacciones bien distribuidas, lo cual obedece seguramente a procesos previos de captura institucional ya establecidos en el departamento de Córdoba, como los liderados por grupos armados ilegales.

No obstante, debe tenerse en cuenta que las interacciones observadas podrían conducir a subestimar la importancia real de las interacciones de logística, las cuales probablemente fueron relevantes para la Gobernación de Córdoba, desde donde se promovió este esquema de corrupción. Las interacciones de logística son las menos sujetas a registro, en particular las correspondientes a reuniones estratégicas y ofertas de sobornos. Dado que las estructuras aquí analizadas se reconstruyen con base en documentos oficiales, es posible que las numerosas interacciones económicas y de articulación de la red reflejen interacciones logísticas no observadas por los órganos de control. Siendo así, se esperaría que la Gobernación de Córdoba y su Secretaría de Salud tuvieran un papel más decisivo que el que ya es evidente dentro de la estructura, y que esta fuera entonces más dependiente de la participación de la Gobernación.

El análisis estructural permitió identificar el uso de personas jurídicas prestadoras de salud como un método importante para perfeccionar los desfalcos. En términos de la imposición de sanciones, esto implica la complejidad adicional de reconstruir las estructuras de personas naturales que operan detrás de dichas personas jurídicas, en la medida en que buena parte de los códigos vigentes de sanción administrativa-disciplinaria, penal y fiscal-tributaria se enfocan en sancionar los actos ilícitos realizados por personas naturales.

De otro lado, considerando las interacciones observadas, la macroestructura se soporta en mayor medida

en interacciones de tipo económico. Dentro de ellas, las transacciones más relevantes corresponden sin duda al establecimiento de contratos con las empresas prestadoras de salud y entre ellas mismas. Ahora, para el esquema de corrupción en el departamento de Córdoba esto no solo implicó corrupción en la adjudicación de los contratos, que ya es un fenómeno expandido en la compra pública —en la medida en que, por ejemplo, se crearon IPS fachada para acaparar contratos—, sino que hubo corrupción en su ejecución, toda vez que no hubo la debida auditoría y control, en varios casos no se prestaron los servicios contratados, o su ejecución fue parcial, y sin embargo se generaron los cobros.

Las modalidades de fraude en la ejecución de los contratos son recurrentes a lo largo de las distintas subestructuras modeladas, más aún, son modalidades bastante burdas, que indican el alcance de la captura institucional; no hubo mayor esfuerzo en ocultar el fraude, y a pesar de ser visible a los ojos de quien debería controlar y auditar los contratos, no fue denunciado.

Existen mecanismos para verificar el cumplimiento de los contratos —que siempre pueden estar sujetos a mejora—, pero la estructura los incorporó a su funcionamiento. En otras palabras, las modalidades de fraude en esta macroestructura de corrupción no indican la ausencia de controles en el nivel institucional, sino un entramado complejo que llega a corromper los mecanismos mismos de control, desde las auditorías contratadas hasta la incorrecta aplicación de controles que exigen documentos de soporte.

El uso de pacientes fallecidos o inexistentes, la falsificación de firmas por una misma persona, la entrega de mercados o dinero para transporte a los pacientes a cambio de tratamientos médicos, las auditorías simultáneas en municipios distantes, la no implementación de los procesos de control, entre otras, son anomalías fácilmente verificables, pero aquellos encargados de la verificación participaron igualmente del esquema de corrupción. Es el caso de empresas privadas de auditoría y la Secretaría de Salud de la Gobernación, la cual debería haber implementado los procedimientos requeridos para verificar los servicios prestados por los contratistas y detectar cobros improcedentes.

Considerando que la Gobernación de un departamento es una entidad pública que debe vigilar el buen uso de sus recursos, tiene sentido que uno de los organismos encargados de la verificación de los contratos pertenezca a la Gobernación. Sin embargo, en contextos de captura institucional y macrocorrupción, la inoperancia de estos mecanismos de control es obvia. En este escenario, los organismos de control autónomos e independientes de las ramas del poder público son centrales. No obstante, esta independencia no está siempre garantizada, sino que la captura institucional puede reproducirse hasta afectar a dichos organismos, como ha sido el caso de las Contralorías territoriales en Colombia.

Entonces, surgen varias preguntas: ¿quién verifica a quienes deberían verificar el uso de los recursos públicos en un contexto de captura institucional? ¿Cómo eliminar de entrada la posibilidad de que se formen este tipo de redes de corrupción? A continuación se presentan algunas reflexiones breves que han sido o podrían ser objeto de otros estudios, y que se derivan del análisis de la estructura de corrupción en este trabajo.

Sobre quién vigila a quienes deberían velar por los recursos públicos, el primer candidato para hacerlo es la ciudadanía, que tiene un rol de vigilancia que no es fácilmente capturable. Un control ciudadano amplio, descentralizado y con mecanismos de supervisión y denuncia bien establecidos es difícil de sobornar. No obstante, existen condiciones que actualmente permiten la captura del rol de la ciudadanía.

En primer lugar, la falta de entendimiento sobre el problema de la corrupción. La sociedad usualmente no dimensiona los efectos que la corrupción tiene sobre el bienestar de la población. Esto incluye tanto a las personas que dependen en gran medida de los recursos públicos, como a las que dependen en menor medida, y que también resultan afectadas directa e indirectamente a través de diversos mecanismos⁴⁵.

Algunas de las subestructuras analizadas en este estudio, se basaron en una distribución amplia de sobornos para el reclutamiento de pacientes falsos. Este es un ejemplo de cómo las personas pueden entender muy poco el valor de lo público, razón por la que no perciben que esos pequeños “regalos” impli-

45. Además de los efectos directos, resultado de la malversación de los recursos públicos, la corrupción tiene efectos indirectos, por ejemplo, la pérdida de legitimidad de las instituciones y el aumento de la ilegalidad en la sociedad o de los incentivos para operar fuera del entorno legal (Álvarez, 2018).

can una gran pérdida en el mediano y largo plazo, a una escala mucho más extensa que la estrictamente individual. Esta falta de entendimiento tiene entonces un origen más profundo, en el cual la corrupción del pasado tiene a su vez un papel central. Debido a la persistencia de la corrupción, para muchas personas el poco beneficio privado que implica un soborno pueda parecer mayor al que han percibido de lo público. Romper el círculo es el mayor reto.

La protección a denunciantes es un complemento necesario para contribuir al entendimiento sobre las consecuencias de la corrupción. La macroestructura de corrupción que afectó al sector salud del departamento de Córdoba indica la participación de tantos actores que, además de las víctimas, involucraron a tantas personas —por ejemplo, empleados de las diferentes entidades públicas o privadas que constituyen nodos de la red— que es sorprendente que el esquema de corrupción llegara a estar impune por tanto tiempo. De hecho, la sentencia de Alejandro Lyons, exgobernador de Córdoba y uno de los principales gestores del esquema de macrocorrupción, se restringió a cargos por concierto para delinquir agravado, después de que la Corte Suprema de Justicia avalara un preacuerdo entre el funcionario y la Fiscalía General de la Nación. Esto podría significar que, a pesar de la extensa información acumulada por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación no articuló una acusación lo suficientemente robusta, sino que se limitó a establecer un preacuerdo con Lyons (El Espectador, 6 de abril de 2018). Si la protección de denunciantes fuese efectiva, con mecanismos claros y confiables, el esquema de corrupción podría ser efectivamente sancionado en sus dimensiones reales y nunca habría llegado tan lejos; de hecho, tendría el desincentivo a hacerlo, considerando una probabilidad de denuncia alta y además creciente por el número de personas involucradas.

Que este tipo de estructuras de corrupción sofisticadas, complejas y horizontales sean posibles es un claro indicador de que no se denuncia. En el caso del departamento de Córdoba, como en el de otras regiones de Colombia, la violencia como forma de disuasión sigue presente. La ciudadanía necesita pro-

tección para ejercer sus deberes y derechos, e incentivos que venzan el miedo a la denuncia. Sin embargo, los mecanismos legales e institucionales para una efectiva protección de denunciantes son todavía un tema pendiente en el país⁴⁶.

Parte importante de la estructura se basó en la vinculación de actores con un rol de vigilancia de los contratos públicos, que constituyeron, a su vez, la principal modalidad de transacciones económicas. En estos casos opera la idea de que para cada control de los recursos públicos puede existir un soborno respectivo que lo neutralice. De esta forma, el origen de la corrupción, y en particular de las redes de corrupción, no está probablemente en la ausencia de controles formales a los contratos, aunque estos deberían mejorar y aumentar su efectividad en contener el problema. El origen parecería estar en la falta de controles al proceso político⁴⁷, y en la forma como se llega al poder político y a ocupar cargos de todos los niveles tanto en el sector público como en el privado.

El control de la corrupción debe empezar con la meritocracia y la verificación de los incentivos que pueden tener los postulantes para ocupar sus cargos. Un ejemplo obvio asociado a la estructura analizada en este trabajo es la deficiente declaración de intereses e inhabilidades para ocupar cargos públicos. Esta debilidad fue evidente en el caso de Gustavo Moreno, quien ocupó el cargo de fiscal anticorrupción habiendo sido abogado encargado de representar a aforados acusados, a quienes luego favoreció entorpeciendo las investigaciones en su contra.

Así, la necesidad de establecer controles al proceso político se refiere a la necesidad de modificar los incentivos en dicho proceso⁴⁸. Por ejemplo, actualmente se controlan los recursos que financian las campañas electorales. No obstante, mientras los recursos estatales para la financiación de la política no sean efectivos y predominantes, el incentivo privado de financiar la política como forma de inversión lucrativa no desaparece, independientemente de dichos controles. La primera medida para eliminar la corrupción en la adjudicación y ejecución de los contratos públicos debe ser garantizar la competencia política a través de la financiación pública predominante o

46. Para una revisión de los antecedentes e intentos de introducción de una legislación sobre delación premiada en Colombia, ver Cepeda (2018).

47. Ver, entre otros, Pachón (2018).

48. Para una discusión de algunos de estos incentivos, con base en evidencia empírica sobre factores asociados a la corrupción subnacional en Colombia, ver Álvarez et al. (2019).

total, de modo que los candidatos no tengan más incentivo que cumplirles a sus votantes, y no retribuir favores a quienes financian sus campañas. Los controles necesarios al proceso político no tienen que ver entonces con requisitos puramente burocráticos para dificultarles el trabajo a los corruptos o fomentar su creatividad para evadir nuevos controles, sino con un cambio en los incentivos dentro del proceso que lleva a los individuos al poder político.

Mientras el entorno institucional no elimine las oportunidades que señalan al poder político como medio para el enriquecimiento privado, las personas equivocadas llegarán a instancias con dicho poder. Partiendo de ahí, la lucha por evadir múltiples controles se traduce en la formación de complejas redes de corrupción, que, como se muestra en este estudio, involucran agentes de todo tipo: públicos, privados, instituciones “sin ánimo de lucro”, empresas auditoras, entre otros. Como ocurrió en varias administraciones en el departamento de Córdoba, una vez establecidos estos esquemas de corrupción, su funcionamiento persiste en el tiempo a menos que se identifiquen y sean combatidos correctamente.

Conclusiones

Desde hace al menos tres décadas, el departamento de Córdoba ha sido escenario de una combinación de dinámicas políticas, económicas y criminales que han derivado en escenarios propicios a la corrupción, donde se articulan agentes públicos y privados a través de instancias legales e ilegales en la sociedad. Con el tiempo, algunas de esas dinámicas se han profundizado hasta formar procesos complejos de carácter perdurable, ya no solo con efectos locales, sino también departamentales y aun nacionales. Se ha articulado una cantidad tan elevada de agentes —incluyendo individuos y empresas—, que las estructuras resultantes no han sido oportunamente comprendidas e identificadas por las entidades de control, investigación, juzgamiento y sanción. En términos prácticos, cuando una estructura ilícita alcanza la complejidad aquí identificada en términos de cantidad y diversidad de nodos/agentes e interacciones, la mayoría de los procedimientos de investigación y control dispuestos tradicionalmente por el Estado resultan claramente insuficientes para entender su impacto.

En tanto antecede, la parapolítica en el departamento ilustra la eficiente y perversa cooptación mutua entre agentes públicos y privados, simultáneamente de los espectros legales e ilegales de la sociedad, para obtener objetivos políticos, económicos y sociales no solo excluyentes y egoístas, sino abiertamente criminales. En este sentido, dicho antecedente permite entender los sofisticados acuerdos en virtud de los cuales agentes disímiles no solo se han apropiado de cuantiosos recursos del presupuesto público —lo cual ya es en sí una consecuencia socialmente indeseable y dañina de la corrupción, especialmente en un sector prioritario como el de la salud—, sino que además han cooptado instituciones para garantizar la perdurabilidad y profundidad de los esquemas de corrupción.

Por este motivo, al haber sido escenario de uno de los procesos de cooptación más profundos observados en la historia reciente de Colombia, no es de extrañar que el departamento de Córdoba continuara siendo escenario de corrupción sistémica, ante el potencial de aprovechamiento de graves vacíos y deficiencias institucionales como las tradicionalmente reproducidas en el mismo departamento. Tanto investigaciones periodísticas como aquellas adelantadas por los organismos de control e investigación en Colombia constatan que la realidad del departamento, en efecto, continúa caracterizada por procesos de corrupción transversales a prácticamente todos los sectores de la administración pública; procesos de corrupción que, como se expuso con el Cartel de la Toga, se extienden al nivel nacional de la justicia de Colombia.

Ahora bien, más allá de las elevadas y ya usuales estadísticas acerca de las cuantías de presupuesto público que han sido desviadas o apropiadas ilícitamente en el departamento de Córdoba, es evidente la ausencia de información acerca de las estructuras que sustentan los procesos de corrupción. Estos datos permitirían entender cómo se perpetúa y evoluciona la convergencia de los distintos agentes. En este sentido, el análisis de redes criminales (ARC) ha permitido en este caso conocer las formas en que operan aquellas estructuras que algunas veces pasan desapercibidas por ser interpretadas bajo la óptica tradicional de la corrupción administrativa, que asume la participación esporádica de agentes privados que sobornan a agentes públicos, los cuales venden

sus servicios a cambio del incumplimiento de sus funciones institucionales.

Al aplicar estos enfoques conceptuales y metodológicos tradicionales, los organismos de control, investigación, juzgamiento y sanción adelantan investigaciones con expedientes concentrados en casos que usualmente están aislados y mutuamente inconexos, lo que crea la ilusión de que cada uno de estos casos se agota en sí mismo. Esta ilusión, en la que se omite el carácter sistémico y complejo de las estructuras involucradas, se traduce en una incorrecta formulación de políticas públicas y aplicación de procedimientos administrativos, penales y fiscales, en los que se llegan a sanciones igualmente parciales e inconexas que, por no evaluar las acciones ilícitas en su conjunto, reproducen la impunidad.

Por este motivo, el principal objetivo de este estudio ha sido identificar, modelar y analizar la sistematicidad y complejidad de la estructura de macrocorrupción y cooptación institucional que afecta al departamento de Córdoba. Aunque las subestructuras de macrocorrupción en el sector salud aquí analizadas ilustran la convergencia de agentes públicos que abusan de sus posiciones privilegiadas para desviar y apropiarse de recursos públicos por medio de la manipulación de millonarios contratos, es indispensable entender que el proceso surge y se reproduce gracias a la estrecha coordinación mutua entre agentes públicos y privados con poder económico y, sobre todo, político. Aunque este poder político (politics) se traduce en los tradicionales “cacicazgos” clientelares, también se manifiesta en la capacidad de injerencia en la política pública (policies) departamental. En esta colaboración es prácticamente imposible identificar una relación unívoca de subordinación estricta de uno o unos pocos de los agentes intervinientes, como la que se asume bajo la óptica tradicional sobre la corrupción administrativa, cuando el agente privado compra o captura, y subordina desde fuera la capacidad de decisión del agente público.

En los casos analizados, los nodos/agentes más relevantes de cada subestructura —en términos del establecimiento de interacciones directas y de su capacidad para intervenir— son en su mayoría IPS y EPS que celebraron contratos con la Secretaría de Salud

del departamento de Córdoba. Así, a medida que las subestructuras se analizan en conjunto, se evidencia una estructura de macrocorrupción y cooptación institucional que operó en el departamento gracias a la intervención de nodos/agentes estratégicos con poder económico, político y social. Por este motivo, aunque la mitad de las interacciones identificadas son de carácter económico, otro 40% describe la pertenencia a empresas, lo cual coincide con que la principal categoría identificada de nodos/agentes es la de representante legal, con la mitad de interacciones, mientras que, en términos de poder de decisión, se registraron tres secretarios de Salud del departamento.

Dichos contratos no resultaron únicamente del pago esporádico de sobornos por parte de los representantes de esas IPS a los funcionarios públicos de la Secretaría de Salud. Por el contrario, la manipulación de los contratos se adelantó mediante procedimientos de cobros irregulares con sobrecostos, pacientes inexistentes, tratamientos no cubiertos, o prestados simultáneamente en municipios distintos por un mismo profesional de salud. Estos procedimientos únicamente fueron posibles gracias a la estrecha cooptación no subordinada de los funcionarios públicos, de los representantes de las IPS y de líderes políticos como el ya investigado gobernador de Córdoba, quien aparece de manera reiterada en la mayoría de los casos analizados. La estructura ilícita conformada en el departamento de Córdoba, por lo tanto, se sustenta en una articulación de recursos políticos y económicos coincidente con las definiciones de macrocorrupción y cooptación institucional observadas, incluso, a escala transnacional.

En consecuencia, es indispensable que medios de comunicación, analistas y especialmente las entidades de control, investigación, juzgamiento y sanción de la corrupción en Colombia adopten una aproximación sistémica que les permita identificar y entender los complejos entramados de corrupción que se han desarrollado en el país. Si bien la estructura que se reconstruye en este estudio para el departamento de Córdoba es ejemplo de este esfuerzo, seguramente no está aislada de estructuras aún más complejas a escala nacional, como se constata de manera preliminar con los casos de corrupción que afectan a la justicia colombiana.

Bibliografía

- Álvarez, D. (2018). Explaining Informality: Extractive States and the Persistent Incentives for Being Lawless. Munich Discussion Papers in Economics, 72626. doi: 10.5282/ubm/epub.72626
- Álvarez, D., Caputo, J., Quintana, A., y Sánchez, F. (2019). Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Bogotá: Fedesarrollo.
- Ángel, M. P., Dávila, M. X., y Newman, V. (2018). Recomendaciones para investigar y sancionar la corrupción. En: Villar, L., y Álvarez, D. (eds.). Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas. Bogotá: Fedesarrollo.
- Asuntos Legales (18 de octubre de 2017). El carrusel de la educación en Córdoba tiene en líos a Benedetti. Recuperado de www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-carrusel-de-la-educacion-en-cordoba-tiene-en-lios-a-benedetti-2560473
- Avendaño, G. (2017). Cerebro de cártel de la hemofilia en Córdoba se entregó. El Tiempo.
- Bai, B.-y., Liu, X.-x., y Kou, Y. (2014). Belief in a Just World Lowers Perceived Intention of Corruption: The Mediating Role of Perceived Punishment. PLOS ONE, 9(5).
- Barragán, J. (15 de mayo de 2019). Corte Suprema envió a la cárcel al exmagistrado Gustavo Malo por cartel de la toga. RCN Radio Recuperado de www.rcnradio.com/judicial/corte-suprema-envio-la-carcel-al-exmagistrado-gustavo-malo-por-cartel-de-la-toga
- Bolívar, P. (19 de febrero de 2019). Supersalud ordena cierre total de Comfactor EPS. W Radio.
- Caracol Radio (12 de diciembre de 2016). Así operaba el cartel de la hemofilia en Córdoba. Recuperado de https://caracol.com.co/emisora/2016/12/12/monteria/1481575001_614617.html
- ——— (9 de mayo de 2017). Otras perlas de la corrupción en Córdoba. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2017/05/09/judicial/1494350800_745175.html
- ——— (5 de junio de 2018). Investigan a siete alcaldes de Córdoba por el 'Cartel del Bastón'. Caracol Radio. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2018/06/05/judicial/1528233568_459116.html
- ——— (21 de noviembre de 2018). Confirman 17 años de cárcel a Rhenals Nova por cartel de pensiones de educación en Córdoba. doi: <https://noticias.caracoltv.com/colombia/confirman-17-anos-de-carcel-rhenals-nova-por-cartel-de-pensiones-de-educacion-en-cordoba>
- Cepeda, F. (2018). La eventual adopción del whistleblower en Colombia. En: Villar, L. y Álvarez, D. (eds.). Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas. Bogotá: Fedesarrollo.
- Colprensa (26 de septiembre de 2017). Francisco Javier Ricaurte ya fue recluso en La Picota. El Universal Recuperado de www.eluniversal.com.co/colombia/francisco-javier-ricaurte-ya-fue-recluido-en-la-picota-262866-OUEU375496
- Consultorsalud (24 de enero de 2018). Cartel del VIH-SIDA. Córdoba, el epicentro del robo. Recuperado de <https://consultorsalud.com/cartel-del-vih-sida-cordoba-el-epicentro-del-robo-otra-vez>
- den Bossche, P., y Segers, M. (2013). Transfer of training: Adding insight through social network analysis. Educational Research Review, 8, 37-47.

- El Colombiano (9 de marzo de 2018). Corte condenó a 58 meses al exfiscal anticorrupción Gustavo Moreno. Recuperado de www.elcolombiano.com/colombia/condena-a-gustavo-moreno-LF8337049
- El Espectador (27 de junio de 2017). Arresto de jefe anticorrupción, escándalo mayor en la Fiscalía. Recuperado de www.elespectador.com/noticias/judicial/escandalo-mayor-en-la-fiscalia-articulo-700331
- ——— (11 de noviembre de 2017a). Los 26 señalados por el exfiscal Gustavo Moreno.
- ——— (11 de noviembre de 2017b). Nilton Córdoba, Argenis Velásquez y Alberto Velásquez, salpicados en el cartel de la toga. Recuperado de www.elespectador.com/noticias/judicial/nilton-cordoba-argenis-velasquez-y-alberto-velasquez-salpicados-en-el-cartel-de-la-toga-articulo-722675
- ——— (15 de enero de 2018). Las guerras de Córdoba. Recuperado de www.elespectador.com/noticias/nacional/las-guerras-de-cordoba
- ——— (1 de marzo de 2018). Contraloría identificó Cartel de la Hemofilia en Caquetá y Bolívar. Recuperado de www.elespectador.com/noticias/judicial/contraloria-identifico-cartel-de-la-hemofilia-en-caqueta-y-bolivar-articulo-741940
- ——— (16 de marzo de 2018). Fiscalía acusó a Francisco Javier Ricaurte, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia. Recuperado de www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-acuso-francisco-javier-ricaurte-exmagistrado-de-la-corte-suprema-de-justicia-articulo-744783
- ——— (6 de abril de 2018). Alejandro Lyons fue condenado a 5 años y 3 meses de cárcel.
- ——— (18 de julio de 2018). Así se robaron la plata del Cartel de la Hemofilia en Córdoba.
- ——— (2 de enero de 2019). Gustavo Moreno, condenado a 48 meses de cárcel en Estados Unidos. Recuperado de www.elespectador.com/noticias/judicial/gustavo-moreno-condenado-48-meses-en-estados-unidos-articulo-825809
- ——— (21 de mayo de 2019). Corte Suprema tiene en la mira a Gustavo Malo por desaparición de pruebas en caso Ashton. Recuperado de www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-suprema-tiene-en-la-mira-gustavo-malo-por-desaparicion-de-pruebas-en-caso-ashton-articulo-861791
- ——— (8 de julio de 2019). Así destapó la DEA el cartel de la toga: detalles de los encuentros de Lyons, Moreno y Pinilla. Recuperado de www.elespectador.com/noticias/judicial/asi-destapo-la-dea-el-cartel-de-la-toga-detalles-de-los-encuentros-de-lyons-moreno-y-pinilla-articulo-869802
- El Heraldo (27 de enero de 2011). Camilo Tarquino, presidente de la Corte Suprema. Recuperado www.elheraldo.co/nacional/camilo-tarquino-presidente-de-la-corte-suprema
- ——— (20 de enero de 2017). Fiscalía prioriza 15 casos de corrupción en Córdoba. Recuperado de www.elheraldo.co/cordoba/fiscalia-prioriza-15-casos-de-corrupcion-en-cordoba-321238
- ——— (24 de enero de 2017). Prima del senador “Ñoño” Elías haría parte del “cartel del síndrome de Down”. Recuperado de www.elheraldo.co/cordoba/prima-del-senador-nono-elias-haria-parte-del-cartel-del-sindrome-de-down-322553
- ——— (19 de mayo de 2017). Por estudiantes “fantasmas” juez otorga prisión domiciliaria a exalcalde de Lórica. Recuperado de www.elheraldo.co/cordoba/por-estudiantes-fantasmas-juez-otorga-prision-domiciliaria-exalcalde-de-lorica-363495

- ——— (17 de junio de 2017). Alcalde de Montería y el alto consejero para las Regiones se entregan a la justicia. Recuperado de www.elheraldo.co/politica/alcalde-de-monteria-y-el-alto-consejero-para-las-regiones-se-entregan-la-justicia-373261
- ——— (3 de marzo de 2018). El del bastón, nuevo cartel en Córdoba que ya deja sanciones. Recuperado de www.elheraldo.co/cordoba/el-del-baston-nuevo-cartel-en-cordoba-que-ya-deja-sanciones-465312
- ——— (18 de julio de 2018). Denuncian presunto carruselito de la educación en Montería. Recuperado de www.elheraldo.co/cordoba/denuncian-presunto-carruselito-de-la-educacion-en-monteria-519668
- ——— (26 de septiembre de 2018). Valencia por fin tendría puente. Recuperado de www.elheraldo.co/cordoba/valencia-por-fin-tendria-puente-546408
- El Meridiano (2 de mayo de 2016). Cartel de las Tucson.
- ——— (9 de junio de 2017). Daza y Bader condenados por Cartel de las Tucson.
- ——— (26 de diciembre de 2017). Cartel de las Tucson: 17 jueces condenados.
- ——— (1 de febrero de 2018). Ex juez Alfonso Hoyos condenado a ocho años.
- ——— (19 de febrero de 2018). Otra condena contra juez Francisco Daza Ramírez.
- ——— (12 de julio de 2018). Nuevas condenas en el Cartel de las Tucson.
- El País (23 de enero de 2018). El gobernador de Córdoba, Edwin Besaile, fue suspendido por tres meses de su cargo. Recuperado de www.elpais.com.co/colombia/el-gobernador-de-cordoba-edwin-besaile-fue-suspendido-por-tres-meses-de-su-cargo.html
- El Tiempo (27 de junio de 2017). Jefe anticorrupción de la Fiscalía le pidió 500 millones a Lyons.
- ——— (27 de junio de 2017a). US \$1 millón, el soborno que pedía jefe de Unidad Anticorrupción. Recuperado de www.eltiempo.com/justicia/investigacion/gustavo-moreno-jefe-de-unidad-anticorrupcion-capturado-por-perdir-soborno-103384
- ——— (3 de octubre de 2017). Capturan al fiscal del caso del “Cartel de la hemofilia”.
- ——— (4 de octubre de 2017). Acusaciones en mi contra son una venganza de Lyons: Edwin Besaile. Recuperado de www.eltiempo.com/justicia/investigacion/edwin-besaile-habla-sobre-acusaciones-de-alejandro-lyons-en-caso-de-corrupcion-137952
- ——— (26 de enero de 2018). De Comfarcor sacaron 60 bultos con facturas que probarían cartel de VIH. Recuperado de www.eltiempo.com/justicia/investigacion/desaparecieron-facturas-de-cartel-del-sida-en-comfarcor-175596
- ——— (17 de junio de 2018). Los “carteles” que han desangrado al departamento de Córdoba. Recuperado de www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/la-corrupcion-que-desangra-al-departamento-de-cordoba-231610
- ——— (27 de septiembre de 2018). Procuraduría destituye y deshabilita a Edwin Besaile y Alejandro Lyons. Recuperado de www.eltiempo.com/justicia/investigacion/procuraduria-destituye-e-inhabilita-a-edwin-besaile-y-alejandro-lyons-274202
- ——— (17 de octubre de 2018). Se inicia trámite de deportación de Sami Spath desde Italia.

- ——— (19 de noviembre de 2018). Comienza etapa de juicio disciplinario por cartel de sida en Córdoba. Recuperado de www.eltiempo.com/justicia/investigacion/llaman-a-juicio-disciplinario-a-directivos-de-comfacor-por-cartel-del-sida-en-cordoba-295114
- ——— (20 de noviembre de 2018). Condenado a 27 meses de cárcel Sami Spath. Recuperado de www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/condenan-a-sami-spath-a-27-anos-de-carcel-295588
- ——— (22 de abril de 2019). Exmagistrado Ricaurte, del “Cartel de la Toga”, podría quedar libre. Recuperado de www.eltiempo.com/justicia/investigacion/exmagistrado-francisco-ricaurte-investigado-por-cartel-de-la-toga-pedira-su-libertad-352234
- ——— (14 de mayo de 2019). Se conoce escrito de acusación contra exmagistrado Leonidas Bustos. Recuperado de www.eltiempo.com/politica/congreso/acusaran-al-exmagistrado-leonidas-bustos-por-el-cartel-de-la-toga-361430
- ——— (15 de mayo de 2019). Corte Suprema ordena captura del exmagistrado Gustavo Malo. Recuperado de www.eltiempo.com/justicia/cortes/cartel-de-la-toga-juicio-del-exmagistrado-gustavo-malo-en-la-corte-suprema-15-de-mayo-361936
- El Universal (25 de enero de 2017). Nuevo escándalo de corrupción en Córdoba: cartel del síndrome de Down. Recuperado de www.eluniversal.com.co/regional/nuevo-escandalo-de-corrupcion-en-cordoba-cartel-del-sindrome-de-down-245263-KWEU354583
- ——— (9 de mayo de 2017). En Lórica cobraron por 1.459 alumnos inexistentes. Recuperado de www.eluniversal.com.co/regional/en-lorica-cobraron-por-1459-alumnos-inexistentes-252717-GVEU363498
- ——— (17 de mayo de 2017). Se entregó exalcalde de Lórica por caso de alumnos fantasmas. Recuperado de www.eluniversal.com.co/regional/se-entrego-exalcalde-de-lorica-por-caso-de-alumnos-fantasmas-253337-DVEU364241
- Escallón-Arango, D. (2014). Reacción del Estado colombiano frente al carrusel de la contratación en Bogotá: ¿eficacia o discurso? *Revista de Derecho Público*, 31. <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.32.2014.12>
- Fonseca, C. (9 de marzo de 2018). Corte Suprema condena a exdirector de Fiscalía Anticorrupción. Corte Suprema de Justicia. Recuperado de www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2018/03/09/corte-suprema-condena-a-ex-director-de-fiscalia-anticorrupcion
- Gamarra-Vergara, J. (2006). Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León, I., y Guerrero, B. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., y Beltrán, I. (2010). Redes de poder en Casanare y la Costa Atlántica. En C. López. *Y refundaron la patria: De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (pp. 251-302). Bogotá: Random House Mondadori.
- Garay, L. J., y Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. 25 años de la descentralización en Colombia (pp. 89-138). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Garay, L. J., y Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones de Colombia, Guatemala y México*. Ciudad de México: Random House Mondadori.

- Garay, L. J., y Salcedo-Albarán, E. (2012a). Institutional impact of criminal networks in Colombia and Mexico. *Crime, Law and Social Change*, 57(2), 177-194.
- Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., y Duarte, N. (2017). *Elenopolítica: Reconfiguración cooptada del Estado en Arauca, Colombia*. Bogotá: Fundación Vórtex.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., y Macías, G. (2018). *Macro-Corruption and Institutional Co-optation: The “Lava Jato” Criminal Network*. Bogotá: Fundación Vórtex.
- García, A. C. (30 de abril de 2017). El golpe al corazón del imperio de “El Indio” Pestana. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/historia/el-golpe-al-corazon-del-imperio-de-el-indio-pestana-60758>
- González, E. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gómez-Calderón, D. J. (2018). *Redes de Corrupción Política: una revisión para el caso colombiano*. *Análisis Político*, 180-201.
- Gómez, D., Figueira, J. R., y Eusébio, A. (2013). Modeling centrality measures in social network analysis using bi-criteria network flow optimization problems. *European Journal of Operational Research*, 226, 354-365.
- Hellman, J., y Kaufmann, D. (2000). *Intervention, Corruption and Capture: The Nexus Between Enterprises and the State*. European Bank for Reconstruction and Development.
- Hellman, J., y Kaufmann, D. (2001). *La captura del Estado en las economías de transacción*. *Finanzas & Desarrollo*, 31-35.
- Hellman, J., Jones, G., y Kaufmann, D. (2000). *Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. Washington, D.C.: World Bank.
- Isaza, C. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. *Opera*, 11, 221-239.
- Johnson, J. A., Reitzel, J. D., Norwood, B. F., McCoy, D. M., Cummings, B., y Tate, R. R. (2013). *Social Network Analysis: A Systematic Approach for Investigating*. *FBI Law Enforcement Bulletin*.
- Kien y Ke (16 de junio de 2017). *Corrupción con el coliseo en honor al “Happy Lora”*. Recuperado de www.kienyke.com/krimen/corruccion-con-el-coliseo-en-honor-al-happy-lora
- La Lengua Caribe (8 de junio de 2017). *Villa Olímpica de Montería no tendría director de obra desde 2015*. Recuperado de www.lalenguacaribe.co/villa-olimpica-de-monteria-no-tendria-director-de-obra-desde-2015
- ——— (17 de junio de 2017). *Captura a secretario de Infraestructura de Córdoba por obras en puente de Valencia*. Recuperado de www.lalenguacaribe.co/capturan-a-secretario-de-infraestructura-de-cordoba-por-obras-en-puente-de-valencia
- La Otra Cara (25 de enero de 2018). *Orden de captura contra Yolima Rangel, ficha clave de la corrupción de la salud en Córdoba*. Recuperado de <https://laotracara.co/destacados/orden-de-captura-contrayolima-rangel-ficha-clave-de-la-corrupcion-de-la-salud-en-cordoba>
- ——— (18 de julio de 2018). *Los vínculos de corrupción entre exfiscal Días y Yolima Rangel en el Cartel del Down*. Recuperado de <https://laotracara.co/actualidad/hay-vinculos-de-corrupcion-entre-exfiscal-diaz-y-yolima-rangel-en-el-cartel-de-down>

- La Razón (9 de mayo de 2017). Por irregularidades en construcción de acueducto, capturan a exalcalde de Tuchín. La Razón. Recuperado de <https://larazon.co/actualidad/una-presunta-contratacion-irregular-fue-capturado-exalcalde-tuchin>
- ——— (3 de mayo de 2018). Condenado ex juez de Lorica, por desfalco a Telecom.
- La Ventana de Córdoba (9 de mayo de 2017). Fiscalía entrega resultados de la primera fase de investigación por corrupción en Córdoba. Recuperado de <http://laventanadecordoba.com/fiscalia-entrega-resultados-de-la-prime-ra-fase-de-investigacion-por-corrupcion-en-cordoba/>
- López, C. (2010). Y refundaron la patria: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Debate.
- Maldonado-Copello, A. (2011). La lucha contra la corrupción en Colombia: la carencia de una política integral. Friedrich Ebert Stiftung, 2-20.
- Misión de Observación Electoral (2008). Monografía Político Electoral del Departamento de Córdoba (1997-2007). Bogotá. Recuperado de https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cordoba.pdf
- Morselli, C. (2008). Inside Criminal Networks. Montreal: Springer.
- Newman Pont, V., y Ángel Arango, M. (2017). Estado del arte sobre la corrupción en Colombia. Bogotá: Dejusticia para Fedesarrollo. Recuperado de [www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/visorPDF%20\(19\).pdf](http://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/visorPDF%20(19).pdf)
- Noticias Caracol (10 de septiembre de 2018). Lyons no pagaba sin antes garantizar lo que le correspondía: testigo del cartel de la hemofilia.
- ——— (30 de noviembre de 2018). Cayó “el hombre de la tula”, clave en el caso de corrupción en Córdoba durante gobierno de Lyons. Noticias Caracol. Recuperado de <https://noticias.caracoltv.com/colombia/cayo-el-hombre-de-la-tula-clave-en-el-caso-de-corrupcion-en-cordoba-durante-gobierno-de-lyons>
- Observatorio de Derechos Humanos y DIH (2009). Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba (1967-2008). Bogotá: Observatorio de Derechos Humanos y DIH, Presidencia de la República.
- Ortiz-Benavides, E. (2012). Efectos de la corrupción sobre la calidad de la salud y la educación en Colombia 2004-2010. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño, 9-35.
- Ospina-Garzón, A. (2016). Instrumentos contra la lucha de la corrupción en Colombia. Revista de Derecho Administrativo & Constitucional A&C, 67-91.
- Pachón, M. (2018). Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político. En: Villar, L. y Álvarez, D. (eds.). Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas. Bogotá: Fedesarrollo.
- Pinto, S. A. (6 de mayo de 2017). La telaraña de Lyons, Carrascal y Rangel en el Cartel del Síndrome de Down. La Otra Cara. Recuperado de laotracara.co/destacados/la-telarana-de-lyons-y-carrascal-en-el-cartel-del-sindrome-de-down
- RCN Radio (11 de noviembre de 2014). Seis jueces suspendidos en Córdoba por el caso “Cartel de las Tucson”.
- ——— (23 de julio de 2016). Revelan nuevo fraude a la salud en Córdoba por atención a niños con Síndrome de Down. Recuperado de www.rcnradio.com/colombia/caribe/revelan-nuevo-fraude-a-la-salud-en-cordoba-por-atencion-a-ninos-con-sindrome-de-down

- ——— (3 de agosto de 2017). Denuncian que “cartel de alumnos fantasmas” de Córdoba habría migrado a Boyacá. Recuperado de www.rcnradio.com/colombia/region-central/denuncian-que-cartel-de-alumnos-fantasmas-de-cordoba-habria-migrado-a-boyaca
- ——— (25 de septiembre de 2017). Top 10 de los implicados en el ‘Cartel de la Toga’. Recuperado de www.rcnradio.com/colombia/top-10-de-los-implicados-en-el-cartel-de-la-toga
- ——— (27 de junio de 2019). Capturan a exsecretario de salud de Córdoba por millonario desfalco. Recuperado de www.rcnradio.com/judicial/capturan-exsecretario-de-salud-de-cordoba-por-millonario-desfalco
- Saavedra, V., y Conde, F. (2018). Descentralización y corrupción en Colombia. En: Villar, L. y Álvarez, D. (eds.). Lucha Integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas. Bogotá: Fedesarrollo.
- Salcedo-Albarán, E., y Garay-Salamanca, L. (2016). Macro-Criminalidad: complejidad y resiliencia de las redes criminales. Bloomington: iUniverse, Vortex Foundation, Small Wars Journal.
- Salcedo-Albarán, E., Goga, K., y Goredema, K. (2014). Cape Town’s underworld mapping a protection racket in the central business district. Petronia: Institute for Security Studies.
- Sahagún Noticias (28 de febrero de 2018). Nuevo escándalo de corrupción en Córdoba, el “Cartel del Bastón”. Recuperado de <http://sahaguncordoba.com/noticias/?p=15620>
- Sarralde, M. (2 de julio de 2016). “Cartel” de la hemofilia desangró en \$50.000 millones a la salud. El Tiempo. Recuperado de www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16635689
- Semana (25 de agosto de 2006). Soy el responsable de la muerte de Carlos Castaño”. Recuperado de www.semana.com/on-line/articulo/soy-responsable-muerte-carlos-castano/80635-3
- ——— (11 de noviembre de 2016). Los abusos de la EPS del “Indio” Pestana con la plata de los indígenas. Recuperado de www.semana.com/nacion/articulo/irregularidades-en-la-eps-de-pedro-pestana-en-cordoba-y-sucres/507175
- ——— (16 de julio de 2017). Corrupción: El gran robo de Córdoba.
- ——— (26 de enero de 2018). El del sida, otro cartel que ataca la salud en Córdoba. Recuperado de www.semana.com/nacion/articulo/cartel-del-sida-corrupcion-en-cordoba/554910
- ——— (27 de enero de 2018). Un cartel del sida. ¡Lo que faltaba! Semana. Recuperado de www.semana.com/nacion/articulo/cartel-del-sida-en-cordoba-descubierto-por-procuraduria/554918
- ——— (24 de abril de 2019). El lento avance del cartel de la toga después del ventilador de Gustavo Moreno. Recuperado de www.semana.com/nacion/articulo/el-lento-avance-del-cartel-de-la-toga-despues-del-ventilador-de-moreno/610540
- ——— (4 de julio de 2019). Revive el cartel de la toga en la Fiscalía. Recuperado de www.semana.com/nacion/articulo/revive-el-cartel-de-la-toga-en-la-fiscalia/621910
- Serrano, N. (25 de enero de 2017). Nuevo escándalo de corrupción en Córdoba: cartel del síndrome de Down. El Universal. Recuperado de www.eluniversal.com.co/regional/nuevo-escandalo-de-corrupcion-en-cordoba-cartel-del-sindrome-de-down-245263
- Siglo XXI (26 de diciembre de 2017). 17 exjueces condenados por el “Cartel de las Tucson”.

- Viloria de la Hoz, J. (2002). Riqueza y despilfarro: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional.
- W Radio (11 de enero de 2017). Córdoba: Seis capturados por el cartel de la hemofilia. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/regionales/cordoba-seis-capturados-por-el-cartel-de-la-hemofilia/20170111/nota/3353443.aspx
- ——— (16 de mayo de 2017). Contraloría abre proceso de responsabilidad fiscal contra el exgobernador de Córdoba. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/regionales/contraloria-abre-proceso-de-responsabilidad-fiscal-contra-el-exgobernador-de-cordoba/20170516/nota/3465191.aspx
- ——— (16 de junio de 2017). Carlos Eduardo Correa y Marcos Daniel Pineda capturados por corrupción en Córdoba. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/actualidad/carlos-eduardo-correa-y-marcos-daniel-pineda-capturados-por-corrupcion-en-cordoba/20170616/nota/3495054.aspx
- ——— (9 de septiembre de 2017). Por corrupción, condenan a exsecretaria de Educación en Córdoba. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/regionales/por-corrupcion-condenan-a-exsecretaria-de-educacion-de-cordoba/20170909/nota/3574865.aspx
- ——— (23 de enero de 2018). Conozca el caso del “cartel del sida” en la Fiscalía. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/actualidad/conozca-el-caso-del-cartel-del-sida-en-la-fiscalia/20180123/nota/3697843.aspx
- ——— (24 de enero de 2018). El senador Daniel Cabrales y su hermano Cristóbal vinculados al cartel de la hemofilia. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/judicial/el-senador-daniel-cabrales-y-su-hermano-cristobal-vinculados-al-cartel-de-la-hemofilia/20180124/nota/3698857.aspx
- ——— (21 de marzo de 2018). Cinco condenas en casa pagará exjueza en Montería. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/regionales/cinco-condenas-en-casa-pagara-exjueza-en-monteria/20180321/nota/3726961.aspx
- ——— (26 de abril de 2018). Condenan a juez en Córdoba por el Cartel de las Tucson. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/judicial/condenan-a-juez-en-cordoba-por-el-cartel-de-las-tucson/20180426/nota/3742708.aspx
- ——— (30 de agosto de 2018). Casa por cárcel para exjueza vinculada con el “carrusel de la educación” en Córdoba. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/judicial/casa-por-carcel-para-exjueza-vinculada-con-el-carrusel-de-la-educacion-en-cordoba/20180830/nota/3792919.aspx
- ——— (29 de octubre de 2018). Segundo capítulo de corrupción en Córdoba. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/actualidad/segundo-capitulo-de-corrupcion-en-la%2%A0-salud-de-cordoba/20181029/nota/3817767.aspx
- ——— (29 de noviembre de 2018). Segundo capítulo de corrupción en Córdoba. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/actualidad/segundo-capitulo-de-corrupcion-en-la%2%A0-salud-de-cordoba/20181029/nota/3817767.aspx
- ——— (14 de mayo de 2019). Leonidas Bustos era el jefe del Cartel de la Toga: Comisión de Acusaciones. Recuperado de www.wradio.com.co/noticias/actualidad/leonidas-bustos-era-el-jefe-del-cartel-de-la-toga-comision-de-acusaciones/20190514/nota/3902605.aspx
- Zenú Radio (1 de noviembre de 2017). Fiscalía relata irregularidades en el caso Coliseo “Happy” Lora. Recuperado de www.zenuradio.com/monteria/fiscalia-relata-irregularidades-en-el-caso-coliseo-happy-lora

Anexos

Anexo 1. Fuentes consultadas para modelar las estructuras

1A. Cartel del Bastón

Cuaderno No.1 IUS E-2018-089564, Procuraduría General de la Nación

1. Foja 06:
 - Orden de pago N. 4.994 mediante la cual el 25 de julio de 2016 la Gobernación de Córdoba desembolsó \$36.710.080,00 al Hogar de Ancianos de Nuestra Señora de Lourdes, de Planeta Rica.
 - Orden de pago N. 7.034 mediante la cual el 6 de septiembre de 2016 la Gobernación de Córdoba desembolsó \$72.565.687,00 al Hogar de Ancianos de Nuestra Señora de Lourdes, de Planeta Rica.
2. Foja 13:
 - Suscripción del convenio el 9 de agosto de 2016 entre el municipio de Ciénaga de Oro, a través del entonces alcalde Alejandro Javier Mejía Castaño, y la Fundación Gotitas de Prosperidad, por un valor de \$605.288.744,00.
 - Suscripción del convenio el 9 de agosto de 2016 entre el municipio de Valencia, a través del entonces alcalde José Ignacio Gómez Ramos, y la Fundación Gotitas de Prosperidad, por un valor de \$807.000.000.000,00.
 - Suscripción del convenio el 17 de agosto de 2016 entre el municipio de Pueblo Nuevo, a través del entonces alcalde Ovidio Miguel Hoyos Paternina, y la Fundación Gotitas de Prosperidad, por un valor de \$588.500.000,00.
 - Suscripción del convenio el 5 de septiembre de 2016 entre el municipio de Planeta Rica, a través del entonces alcalde Gilberto Ramiro Montes Villalba, y la Fundación Gotitas de Prosperidad, por un valor de \$1.253.918.833,00.
3. Foja 14. De acuerdo con el Registro Único Empresarial, RUES:
 - Natalia Gómez Mendoza funge como representante legal y miembro de la junta directiva de la Fundación Gotitas de Prosperidad, Nelis Sofía Cuadrado Cuadro hace parte de la junta directiva y Shair Rafael Barreto Leguía se desempeña como revisor fiscal de la fundación.
4. Foja 163: Convenio interadministrativo N. 317-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Pueblo Nuevo con el fin de fortalecer el Centro de Vida para la Tercera Edad.
5. Foja 168: Convenio interadministrativo N. 318-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Ciénaga de Oro con el fin de fortalecer el Centro de Vida para la Tercera Edad.
6. Foja 173: Convenio interadministrativo N. 319-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Los Córdoba con el fin de fortalecer el Centro de Vida para la Tercera Edad.
7. Foja 178: Convenio interadministrativo N. 323-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Chinú con el fin de fortalecer el Centro de Vida para la Tercera Edad.
8. Foja 183: Convenio interadministrativo N. 326-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de San José de Uré con el fin de fortalecer el Centro de Vida para la Tercera Edad.
9. Foja 188: Convenio interadministrativo N. 327-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Planeta Rica con el fin de fortalecer el Centro de Vida para la Tercera Edad.
10. Foja 193: Convenio interadministrativo N. 328-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Valencia con el fin de fortalecer el Centro de Vida para la Tercera Edad.

11. Foja 347: Celebración de un contrato de prestación de servicios por valor de \$38.000.000,00, entre la Fundación Gotitas de Prosperidad y el municipio de Montería, con el fin de asesorar y capacitar en modistería a mujeres cabeza de hogar de los barrios de Villa Paz, Canta Claro, Villa Jiménez y Playa Brígida de la ciudad de Montería.
12. Foja 349:
 - Celebración de un contrato por valor de \$540.000.000,00, entre el municipio de San José de Uré y la Fundación Gotitas de Prosperidad, con el fin de fortalecer el Centro de Vida para la Tercera Edad.
 - Óscar Eduardo Corrales Pereira funge como representante legal de la Fundación Gotitas de Prosperidad, con NIT 900337013-8
13. Cuaderno No.2 IUS E-2018-089564, Procuraduría General de la Nación.
14. Convenio interinstitucional N. 973-2009 mediante el cual la Gobernación de Córdoba acordó el desembolso del 15% recaudado por concepto de estampilla pro-dotación al asilo de ancianos Hogar del Anciano de Nuestra Señora de Lourdes, del municipio de Planeta Rica.

1B. Cartel del VIH

1. Dirección de Salud Pública del Ministerio de Salud: información relacionada con estadísticas y protocolos de manejo y reporte de pacientes diagnosticados con VIH en el país y, en particular, en el departamento de Córdoba.
2. Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud: información de las IPS registradas y habilitadas para prestar el servicio de salud a usuarios con VIH en el departamento de Córdoba en los últimos cinco años.
3. Superintendencia Nacional de Salud: información relacionada con la adopción de medidas de vigilancia especial sobre la EPS Comfacor y los correspondientes antecedentes, es decir, informes, expedientes, comunicaciones, directrices, requerimientos y quejas que se tengan sobre la Caja.
 - Resolución 223 del 4 de agosto de 2016, en la que se adopta la medida preventiva de vigilancia especial al programa de salud de la EPS Comfacor por término de un año.
4. Resolución 2.575 del 4 de agosto de 2017, en la que se prorroga la medida preventiva de vigilancia especial al programa de salud de la EPS Comfacor.
5. Superintendencia de Subsidio Familiar: información relacionada con la adopción de medidas de vigilancia especial sobre la EPS Comfacor.
 - Acta No. 005 del 13 de mayo de 2015, del Comité de Dirección y Coordinación Institucional de la Superintendencia del Subsidio Familiar, por medio de la cual se recomendó la medida cautelar de vigilancia especial a Comfacor y la resolución No. 0322 del 12 de junio de 2015 por la cual se adoptó la medida.
 - Acta No. 10 del 23 de agosto de 2016, del Comité de Dirección y Coordinación Institucional de la Superintendencia del Subsidio Familiar, por medio de la cual se recomendó prorrogar la medida cautelar y la resolución No. 0573 del 12 de septiembre de 2016 por la cual se prorrogó la medida.
 - Acta No. 05 del 6 de marzo de 2017, del Comité de Dirección y Coordinación Institucional de la Superintendencia del Subsidio Familiar, por medio de la cual se recomendó adoptar medidas de intervención administrativa total a la EPS Comfacor.
6. Instituto Nacional de Salud: base de datos nacional de pacientes afectados con el VIH con corte al 31 de diciembre de 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, en la que se identifica a la entidad aseguradora EPS e IPS (Sivigila).
7. Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES): base de datos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

8. Secretaría de Desarrollo de la Salud del departamento de Córdoba: información relacionada con pacientes de VIH, IPS prestadoras de servicios de salud a población afectada por VIH, pagos realizados por la Secretaría Departamental de Salud a las EPS, IPS o a cualquier otra entidad pública o privada por concepto de cobros por servicios prestados a usuarios afectados por VIH, y documentos y soportes del proceso de verificación de la base de pacientes que padecen VIH.
9. Caja de Compensación Familiar de Córdoba (Comfacor): copia de los contratos suscritos para la atención de la población con VIH a la que presta sus servicios, pagos hechos a favor de las IPS durante el periodo (2012-2018) por la prestación de servicios de atención a usuarios afectados con VIH, cobros efectuados al departamento de Córdoba por conceptos de servicios de salud o medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y base de datos de pacientes que padecen VIH.
10. Medifuturo IPS Ltda.: información relacionada con historias clínicas de pacientes atendidos por la IPS, así como las facturas y soportes entre 2013 y 2017.
11. Centro Integral de Alta Tecnología en Salud IPS Ltda.: base de datos de pacientes con VIH, atendidos y fallecidos.
12. Fundación Oportunidad y Vida IPS Ltda.: base de datos de pacientes afectados con VIH atendidos en la IPS y fallecidos desde 2013 a 2017, contratos con EPS y farmacéuticas.
13. IPS de la Costa Ltda.: base de datos de pacientes afectados por VIH atendidos en la IPS y fallecidos desde 2013 hasta 2017, lista de proveedores y contratos con EPS y farmacéuticas.
14. Fundación Adriana Villalba Ltda.: base de datos de pacientes afectados por VIH atendidos por la IPS y fallecidos, lista de proveedores y carta de intención para prestación de servicios a Comfacor (no hay contratos).
15. Auditorías Consultorías Asesorías y Desarrollo en Salud Acad S. A. S.: contratos de auditoría celebrados con Comfacor.
16. Cámara de Comercio de Córdoba: copia de los expedientes registrales de las IPS que prestan el servicio de salud a población afectada por el VIH.

1C. Cartel del Síndrome de Down

1. Resolución No. 000766-2015 mediante la cual la secretaria de Salud del departamento de Córdoba pagó \$628.600.000,00 a la Fundación Girasoles IPS SAS por servicios prestados a 158 pacientes durante noviembre de 2014.
2. Resolución No. 002178-2015 a través de la cual la secretaria de Salud del departamento de Córdoba pagó \$6.895.000,00 a la Fundación Girasoles IPS SAS por servicios prestados a 6 pacientes durante enero de 2015.
3. Resolución No. 002555-2015 a través de la cual la secretaria de Salud del departamento de Córdoba pagó \$42.862.500,00 a la Fundación Girasoles IPS SAS por servicios prestados a cinco pacientes durante febrero, marzo, abril y mayo de 2015.
4. Resolución No. 004986-2015 a través de la cual la secretaria de Salud del departamento de Córdoba pagó \$94.590.000,00 a la Fundación Girasoles IPS SAS por servicios prestados a nueve pacientes durante enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2015.
5. Hallazgos No. 4, 5, 6 y 7 de la auditoría realizada por la Contraloría General de la República a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de la gobernación de Córdoba en relación a 2015.

6. Auto No. 0083 del 23 de febrero de 2017 con el que la gerencia departamental de Córdoba de la CGR ordenó apertura de proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 80233-064-969 por presuntas irregularidades en los pagos a Funtierra Rehabilitación IPS Limitada.
7. Auto No. 246 del 14 de junio de 2017 por medio del cual la gerencia departamental de Córdoba de la CGR ordenó apertura del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 80233-064-997 por presuntas irregularidades en pagos a la Fundación Girasoles Centro Integral de Terapia y Servicios de la Salud IPS SAS.
8. Auto No. 250 del 14 de junio de 2017 por medio del cual la gerencia departamental de Córdoba de la CGR ordenó apertura del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 80233-064-1000 contra el gobernador de Córdoba y el secretario de Salud por presuntas irregularidades en el pago de servicios médicos.
9. Registro Individual de Prestaciones en Salud reportados desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de enero de 2018 por las EPS y la entidad territorial, en el que la codificación del síndrome de Down corresponde al CIE10.
10. Base de datos del total de afiliados por EPS y por municipios del departamento de Córdoba.
11. Actas de nombramientos y posesión, y hojas de vida de los secretarios de Salud del departamento de Córdoba durante las vigencias 2013-2018.
12. Acta del 30 de junio de 2015 firmada por el secretario de Salud del departamento de Córdoba y la representante de la Fundación Funtierra Rehabilitación para acordar el paquete integral de terapias de neurodesarrollo, con un mínimo de 50 y un máximo de 100 terapias, por \$2.250.000,00 por las terapias realizadas a pacientes con fallo de tutela; es decir, tratamientos prestados como resultado de decisiones por recursos de acción de tutela.

1D. Cartel de la Hemofilia

1. Actas del Comité Técnico Científico entre 2014 y 2016.
2. Contrato de prestación de servicios 084-2015.
3. Copia de Orden de Pago 3.306 de 2016.
4. Copia de la resolución 000008 del 16 de mayo de 2016 por medio de la cual José Jairo Pareja Alemán, secretario de Salud, reconoce y paga a la IPS San José de la Sabana la suma de \$1.525.045.600,00 por suministro de medicamentos NO POS.
5. Decreto No. 054 del 11 de enero de 2012 por medio del cual se delegan funciones a la Secretaría de Desarrollo de la Salud del departamento de Córdoba.
6. Decreto No. 006 de 2016 por medio del cual se delegan funciones a la Secretaría de Desarrollo de la Salud del departamento de Córdoba.
7. Informes 2014-2017 de las Auditorías de los Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) del departamento de Córdoba.
8. IPS Unidos por su Bienestar S. A. S.: recobros medicamentos NO POS vigencias años 2013 y 2014.
9. 28 resultados de laboratorio clínico y patología del Laboratorio Bernardo Espinosa, en el que se señala el análisis del factor VIII y del factor de Von Willebrand.
10. Resoluciones del año 2013 del secretario de Salud del departamento de Córdoba:

- Resolución No. 2.856 del 18 de enero mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$3.271.008.150,00 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 1.096 unidades de factor VIII Von Willebrand para el tratamiento de la paciente Luz Dary Martínez durante octubre de 2013.
 - Resolución No. 708 del 1 de abril mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$268.199.600,00 a la IPS Unidos por su Bienestar por concepto de prestación de servicios de salud por urgencia vital a dos pacientes pobres, no cubiertos con subsidios, durante febrero de 2013.
 - Resolución No. 921 del 19 de abril mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$216.922.440,00 a la IPS Unidos por su Bienestar por concepto de prestación de servicios de salud por urgencia vital a un paciente pobre, no cubierto con subsidios, durante marzo de 2013.
 - Resolución No. 1.339 del 31 de mayo mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$216.997.000,00 a la IPS Unidos por su Bienestar por concepto de prestación de servicios de salud por urgencia vital, a saber: 72.000 unidades de factor VIII recombinante a un paciente pobre, no cubierto con subsidios, durante abril de 2013.
 - Resolución No. 1.408 del 14 de junio mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1.216.035.350 a la IPS Unidos por su Bienestar por concepto de prestación de servicios de salud, a saber: 154.000 unidades de factor VIII recombinante a seis pacientes pobres, no cubiertos con subsidios, durante abril y mayo de 2013.
 - Resolución No. 1685 del 23 de julio mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1.329.466.950 a la IPS Unidos por su Bienestar por concepto de prestación de servicios de salud, a saber: 296.800 unidades de factor VII recombinante con Willebrand Willate al paciente Luis Fernando Hernández Romero durante julio de 2013.
 - Resolución No. 2604 del 26 de septiembre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$2.252.660,400 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 1.096 unidades de Willate factor Von Willebrand para el tratamiento del paciente Mario de Jesús Jiménez Salgado durante septiembre de 2013.
 - Resolución No. 3173 del 25 de noviembre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$2.634.285.150 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 1.281 unidades de Willate factor Von Willebrand para el tratamiento de la paciente Yaneth Aris Cordero durante noviembre de 2013.
 - Resolución No. 3434 del 13 de julio mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$4.107.815.550 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 1.997 unidades de Willate factor Von Willebrand para el tratamiento del paciente Ismael Reynel Pérez durante diciembre de 2013.
11. Resoluciones de 2014 y una de 2015 del secretario de Salud del departamento de Córdoba:
- Resolución No. 130 del 20 de marzo mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1.335.094.436 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 541 unidades de Inmunante Factor Von Willebrand para el tratamiento de pacientes pobres, no asegurados, durante diciembre de 2014.
 - Resolución No. 1.002 del 4 de abril mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$3.635.448.800 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 2.428 unidades de Inmunante Factor VIII/Von Willebrand para el tratamiento trimestral de pacientes pobres, no asegurados, durante marzo de 2014.
 - Resolución No. 1.864 del 23 de julio mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1.824.811.760 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 428.088 unidades de Inmunante Factor VIII/Von Willebrand para el tratamiento trimestral de pacientes.

- Resolución No. 2.430 del 21 de agosto mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$2.117.721.800 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 1.818.200 unidades de Inmunante Factor VII Von Willebrand para el tratamiento de 20 pacientes.
 - Resolución No. 2.915 del 16 de septiembre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$3.268.973.800 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 3.701.400 unidades de Inmunante Factor VIII Von Willebrand para el tratamiento de 31 pacientes.
 - Resolución No. 3.243 del 31 de octubre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1.844.777.200 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 2.091.600 unidades de Inmunante Factor VII Von Willebrand para el tratamiento de 17 pacientes.
 - Resolución No. 3.355 del 21 de noviembre mediante la cual Secretaría de Salud del departamento pagó \$2.986.109.500 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 3.382.500 unidades de Factor VIII Von Willebrand para el tratamiento de 23 pacientes.
 - Resolución No. 828 del 20 de marzo mediante la cual Secretaría de Salud del departamento pagó \$752.953.800,00 a la IPS San José de la Sabana S.A.S. por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No. 1.337 del 6 de mayo mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1.189.897.000,00 a la IPS San José de la Sabana S.A.S. por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No. 1.798 del 25 de junio mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$652.688.900,00 a la IPS San José de la Sabana S.A.S. por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No. 2.484 del 20 de agosto mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$748.751.000,00 a la IPS San José de la Sabana S.A.S. por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No. 2.835 del 5 de septiembre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1.134.078.500,00 a la IPS San José de la Sabana S.A.S. por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No. 3.225 del 7 de octubre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1.271.736.000,00 a la IPS San José de la Sabana S.A.S. por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No. 000775 del 27 de marzo de 2015, mediante la cual el secretario seccional de Salud del departamento de Córdoba pagó \$3.156.930.350,97 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 3.579.450 unidades de Factor VIII Von Willebrand para el tratamiento de 28 pacientes.
12. Oficio No. 201722002308631 del 4 de diciembre de 2017 por medio del cual la directora de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud indica el número de personas atendidas en los servicios de salud con diagnóstico de hemofilia durante las vigencias del año 2013 al 2015.
 13. Oficio No. 0024 del 4 de enero de 2018 suscrito por Ana Carolina Mercado, por medio del cual se allegó certificación de la ejecución presupuestal en la vigencia 2016 de los recursos de población pobre no asegurada y salud pública.
 14. Oficio del 18 de enero de 2017 firmado por Edwin José Besaile Fayad, gobernador de Córdoba, en donde se pone en su conocimiento un presunto pago irregular a la IPS San José de la Sabana S.A.S.

Anexo 2. Códigos de los nodos/agentes más relevantes⁴⁹

Cartel del Bastón	
Nodo/Agente	Código
Fundación Gotitas de Prosperidad (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	FNGDP
Municipio de Chinú (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDC
Municipio de Ciénaga De Oro (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDCNDO
Municipio de Las Córdobas (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDLCR
Municipio de Montería (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDMA
Municipio de Planeta Rica (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDPR
Municipio de Pueblo Nuevo (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDPN
Municipio de Valencia (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDV
Gobernación De Córdoba (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	GNDCR

49. Los nodos/agentes se establecieron de acuerdo con fuentes públicas citadas a lo largo del documento y en el Anexo 1. En la tabla se muestran como ejemplo principalmente fuentes periodísticas, que son más difundidas.

Cartel del VIH	
Nodo/Agente	Código
Caja de Compensación Familiar de Córdoba, Comfacor (Entre otras fuentes: Bolívar, 2019)	PR-ENPRDESAEPCDCNFDCRC
Acad Ltda. (Entre otras fuentes: "Auditorías Consultorías Asesorías y Desarrollo en Salud Acad SAS": contratos de auditoría celebrados con Comfacor)	PR-EMAUAL
IPS de la Costa S.A. (Entre otras fuentes: Semana, 27 de enero de 2018)	PR-INNPRDESAIPIDLCSA
IPS Oportunidad y Vida (Entre otras fuentes: Semana, 27 de enero de 2018)	PR-INNPRDESAIPOYV
Medifuturo Fun. Ltda (Entre otras fuentes: Semana, 27 de enero de 2018)	PR-INNPRDESAIPMFIL
Organización Vihonco Ips S.A.S. (Entre otras fuentes: "Auditorías Consultorías Asesorías y Desarrollo en Salud Acad SAS": contratos de auditoría celebrados con Comfacor)	PR-INNPRDESAIPONVISAS
Evaluamos IPS Limitada (Entre otras fuentes: W Radio, 23 de enero de 2018)	PR-INNPRDESAIPEIL
Medifuturo Fun Ips Ltda. (Entre otras fuentes: Semana, 27 de enero de 2018)	PR-INNPRDESAIPMFIL

Cartel del Síndrome de Down	
Nodo/Agente	Código
Funtierra Rehabilitación IPS (Entre otras fuentes: RCN Radio, 23 de julio de 2016)	PR-INNPRDESAIPFRNIS
Crecer y Sonreír Unidad Integral de Rehabilitación S.A.S (Entre otras fuentes: RCN Radio, 23 de julio de 2016)	PR-INNPRDESAIPCYSRUIDRNS
Fundación Gotitas de Amor y Fe (Entre otras fuentes: Sahagún Noticias, 28 de febrero de 2018)	PR-INNPRDESAIPFNGDAYF
Unidad Integral de Terapias de la Costa IPS (Entre otras fuentes: RCN Radio, 23 de julio de 2016)	PR-INNPRDESAIPUIDTDLICIS
Girasoles Centro Integral de Terapias y Servicios de Salud IPS (Entre otras fuentes: RCN Radio, 23 de julio de 2016)	PR-INNPRDESAIPGCIDTYSDSI
Secretaría de Salud del Departamento De Córdoba	PBL-INNDESADSDDDDCR
Fundenal IPS SAS (Entre otras fuentes: Pinto, 2017)	PR-INNPRDESAIPFIS
Semillas de Esperanza IPS SAS (Entre otras fuentes: Pinto, 2017)	PR-INNPRDESAIPSDEISCS
Semillas de Amor IPS SAS (Entre otras fuentes: Pinto, 2017)	PR-FUNFNDA

Cartel de la Hemofilia	
Nodo/Agente	Código
IPS Unidos por su Bienestar (Entre otras fuentes: El Espectador, 2018)	IUPSBS
Secretaría de Salud del departamento de Córdoba	SADSDDDCR
San José de la Sabana S.A.S. (Entre otras fuentes: El Espectador, 2018)	ISJDLSS
Comunidad Sana (Entre otras fuentes: Sarralde, 2016)	ICS
Éder Antonio Pérez Ardila (Entre otras fuentes: Sarralde, 2016)	EAPRA
Ruby Esther Durante Ramos (Entre otras fuentes: El País, 23 de enero de 2018)	REDR



FLACSO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

**CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS COMPARADO Y RESPUESTAS
EN CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA PARA ENFRENTARLOS**

**CAPÍTULO 4:
EXPERIENCIAS DE MEDIDAS DE
POLÍTICAS Y FACTORES
INSTITUCIONALES PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN**



Índice

Evaluación de Impacto de las Nuevas Declaraciones de Intereses y Patrimonio en Chile. <i>Tomás Cortés Pacheco, Eduardo Engel y Miguel Jorquera</i>	464
Uso de Nuevas Tecnologías para la Contraloría Social. <i>Fernanda Avendaño</i>	492
Factores Políticos e Institucionales Asociados a la Corrupción en los Gobierno Subnacionales en Colombia. <i>Daphne Álvarez Villa, Jorge Enrique Caputo, Alejandra Quintana y Fabio Sánchez Torres</i>	524
Impacto de los Sistemas de Selección por Mérito, el Caso de Chile Post Reforma. <i>Andrés Fernández Vergara, Javier Fuenzalida y Carlos Castro</i>	556

EVALUACIÓN DE IMPACTO

de las Nuevas Declaraciones de Intereses y Patrimonio en Chile



Tomás Cortés Pacheco , Eduardo Engel y Miguel Jorquera

Resumen ejecutivo

A raíz de una serie de escándalos de corrupción desatados en Chile durante 2014 y 2015, la entonces presidenta de la república, Michelle Bachelet, anunció la creación del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, con el objetivo de proponer un nuevo marco normativo en torno a la corrupción y la probidad en los negocios, la política y el servicio público.

Una de las recomendaciones del Consejo fue reformar las declaraciones de intereses y patrimonio. Gracias a ese impulso y al contexto político de la época, los diputados y senadores aprobaron en tiempo récord la Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, la cual dormía en el Congreso desde 2011, y cuyo texto final incorporó en buena medida las recomendaciones del Consejo¹.

El presente informe, que aborda el impacto de la nueva ley de probidad a tres años de su publicación, consta de dos partes. Primero se analiza el contenido de la ley y se compara con otras legislaciones de América Latina. Segundo, y reconociendo que las intenciones de la ley —plasmadas en su contenido de esta— no siempre se condicen con su efectividad práctica, se evalúa el impacto de la puesta en vigencia de la ley de probidad. A continuación se revisan los avances y recomendaciones, y se discute la evidencia del impacto que tuvo la ley.

En lo respectivo al análisis de la nueva ley, se destacan avances en transparencia, contenido y fiscalización de las declaraciones. En transparencia, la nueva normativa avanza agrupando las declaraciones en un portal web de acceso público y directo, sin necesidad de realizar una solicitud para acceder a las declaraciones. En la práctica, este cambio reduce el

costo de acceso a la información de los intereses de las autoridades para la sociedad civil, lo cual es clave para que las declaraciones cumplan con su objetivo de prevenir y detectar conflictos de intereses. En lo relacionado al contenido de la declaración, se exige declarar un mayor número de activos y bienes que en la versión anterior, lo que permite estimar de manera más precisa el patrimonio de las autoridades. Respecto de la fiscalización de las declaraciones, se avanza dotando a la Contraloría de las facultades y atribuciones pertinentes para inspeccionar la fidelidad de los datos incluidos en las declaraciones. Este es un avance sustancial, ya que previo a la Ley 20.880 este organismo no tenía esas competencias.

En suma, ahora las declaraciones contienen más y mejor información, cualidad que se potencia por los nuevos estándares de transparencia, con lo que se materializa el beneficio de tener declaraciones de mejor calidad. Los progresos en transparencia son fundamentales puesto que generan sinergias con el resto de las mejoras.

A pesar de los avances en fiscalización, quedan graves falencias por mejorar, sobre todo el hecho de que haya funcionarios que no están sujetos al control de Contraloría y, peor aún, que son fiscalizados por sus pares. Tal es el caso de los senadores y diputados, cuyo órgano fiscalizador son las propias comisiones de ética, las que no solo carecen de la debida autonomía, sino que tampoco tienen la atribución de cruzar datos, que sí tiene la Contraloría.

En el área de sanciones también se observan deficiencias, principalmente por la falta de sanciones penales para infracciones graves a la ley, ya que de momento solo son pecuniarias y consideran la destitución del cargo. Además, a otros delitos del ámbito de los con-

1. Para el detalle de su nivel de cumplimiento, ver <https://observatorioanticorrupcion.cl/cumplimiento.html#fulfillment-1>

flictos de intereses sí se asocian penas de cárcel y las declaraciones pueden servir como medio de prueba para su acreditación. Es el caso de ilícitos como negociación incompatible, donde una declaración fidedigna de un funcionario corrupto podría usarse como evidencia en un proceso judicial en su contra, en el que arriesga pena efectiva de cárcel; de este modo, el funcionario estratégicamente escogería exponerse a las sanciones administrativas o pecuniarias correspondientes a una declaración falsa o incompleta. En definitiva, para asegurar su efectividad, es indispensable que todo el marco legal orientado a combatir los conflictos de interés sea consistente entre sí.

Considerando que la publicidad de las declaraciones tiene su contrapartida en la menor privacidad de los agentes públicos, su exigencia no debiese extenderse indiscriminadamente al sector público, sino que lo ideal sería escoger el mínimo conjunto relevante de funcionarios a los cuales pedirles que presenten la declaración de patrimonio e intereses, lo cual a su vez facilita su correcta fiscalización. Este punto podría revisarse en la nueva ley, puesto que esta extiende el número de funcionarios que deben presentar la declaración.

En resumen, la nueva ley avanza en áreas clave como transparencia, pero se queda al debe en términos de sanciones. Por su parte, en relación con la fiscalización, los avances se ven opacados porque algunos funcionarios no son fiscalizados de manera adecuada.

Si bien el análisis normativo es importante, el aporte de la nueva ley debe ser juzgado en su mérito para determinar si cumple con su objetivo principal: detectar conflictos de intereses. Ese es el foco de la segunda parte de este informe, donde se evalúa el impacto de los avances en transparencia y contenido tanto en la integridad de los parlamentarios como en la capacidad de denuncia de la sociedad civil. Estos análisis contribuyen a la escasa literatura empírica en torno a la efectividad de las declaraciones de intereses y patrimonio para combatir y prevenir los conflictos de interés² (Mackenzie y Hafken, 2002), y sus conclusiones son consistentes con algunos estudios previos (Djankov et al., 2010).

Se estudió si luego de la entrada en vigencia de la nueva ley los diputados actuaron de forma “más cuidadosa” en las votaciones, lo que se midió comparando el número de inhabilitaciones, inasistencias y absencias antes y después de la ley. El razonamiento es que, según la teoría de la disuasión (Mackenzie y Hafken, 2002), los agentes públicos son más propensos a actuar íntegramente cuando están conscientes de que tanto sus acciones como sus intereses, y toda relación entre ellos, están sujetos constantemente al escrutinio público.

Por ende, los avances en transparencia y calidad de las declaraciones debiesen traducirse en parlamentarios más cautelosos, puesto que es más sencillo para la ciudadanía monitorear sus conflictos de intereses. En este sentido, un aumento en el nivel de estas variables posterior a la ley se considera evidencia a favor de que los parlamentarios internalizan el escrutinio de la ciudadanía. Los datos analizados son consistentes con esta hipótesis, con lo cual se concluye que las nuevas declaraciones se asocian a un comportamiento más cauteloso por parte de los diputados.

Para explorar el mecanismo que subyace al resultado anterior, se estudia el impacto que tuvo un reportaje de investigación realizado tres años antes de la nueva ley, el cual reveló que los parlamentarios votaban en proyectos de ley que tenían relación con sus intereses personales. Como dicho reportaje dirigió la atención al actuar de los parlamentarios, fue posible aislar el efecto del escrutinio público, sin mediar otras variables, como las esquirlas de las reformas anticorrupción, las nuevas sanciones que ahora están en operación, etc.

En concreto, la variable de interés es la propensión a inhabilitarse de los diputados, y lo que se intenta estimar es el impacto causal de haber aparecido en el reportaje. Si los parlamentarios internalizan el escrutinio público en su actuar, entonces el impacto sobre su propensión a inhabilitarse debiese ser mayor para aquellos que fueron mencionados en el reportaje. Las estimaciones muestran que este fue efectivamente el caso, ya que la inhabilitación promedio del grupo de tratamiento aumentó prácticamente al doble. En adición, cálculos auxiliares muestran que el prome-

2. En economía y ciencia política las declaraciones de patrimonio pueden ser útiles para estudiar el enriquecimiento ilícito de las autoridades electas (Fisman, Schulz y Vig, 2014; Lenz y Lim, 2009). No obstante, esos estudios no analizan la efectividad de las declaraciones para prevenir los conflictos de interés, que es el objetivo de este informe.

dio de las inhabilitaciones se incrementó incluso en el grupo de diputados que no fue mencionado en el reportaje, lo cual sugiere que los parlamentarios no solo responden a la investigación en particular, sino también al escrutinio público en general. Esta es evidencia de que el mecanismo que explica los resultados del párrafo anterior es la publicidad de la nueva declaración, por cuanto este elemento facilita el control que la ciudadanía ejerce sobre las autoridades.

Luego se analiza si la introducción de la ley se asoció a un aumento en el número de noticias que incluyeron declaraciones de intereses y patrimonio, con énfasis en las noticias de denuncia. El objetivo de este ejercicio es comprobar si los costos de acceso a la información de los intereses de las autoridades efectivamente bajaron con la introducción de las nuevas declaraciones.

Si dichos costos disminuyeron, se debiese esperar un mayor número de notas de prensa usando esta información, debido a que los menores costos de acceso debiesen estar asociados a investigaciones periódicas más recurrentes. Al contrastar esta hipótesis con los datos, se concluye que la cantidad de noticias efectivamente aumentó tanto en la categoría de

denuncia como en el resto. El aumento de las investigaciones de denuncia es especialmente relevante, puesto que permite aproximarse a la intensidad del control que la ciudadanía ejerce sobre las autoridades.

A pesar de que no se puede aducir causalidad en los resultados de los análisis de este informe, la evidencia empírica sugiere que el escrutinio público es un factor importante en el comportamiento íntegro de los parlamentarios, lo cual es consistente con la literatura previa y entrega directrices para lograr que las declaraciones cumplan su objetivo. Dada la importancia del escrutinio público, las declaraciones debiesen ser públicas para facilitar el control de la ciudadanía sobre sus autoridades.

Tomando en consideración que la transparencia va en detrimento de la privacidad de los funcionarios públicos, sería prudente que las declaraciones fueran obligatorias para un número acotado de funcionarios importantes, de modo que el costo en privacidad sea más que compensado por los beneficios en probidad. A su vez, esto permitiría disponer de un número razonable de declaraciones bien fiscalizadas, lo que potencia el control ciudadano sobre las autoridades.

Introducción

La confianza y el poder que la ciudadanía deposita en sus autoridades se debe traducir en decisiones públicas adoptadas siempre en aras del interés colectivo, y no en aquellos de índole particular. Esta relación de reciprocidad constituye una de las bases de la legitimidad subyacente al sistema político.

Toda persona tiene intereses particulares que podrían contravenir el interés general. El desafío de fortalecer la democracia no pasa por suprimir los intereses personales de las autoridades, sino en generar un marco normativo que regule dichos intereses, de modo que no interfieran con el bien común.

Este marco normativo, en Chile, está dado por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Esta ley exige a toda autoridad de la administración del Estado observar en su actuar el principio de probidad, entendido como el desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Sin embargo, la exigencia normativa de actuar íntegramente no es garantía de que se cumpla en la práctica.

Cuando un agente público viola el principio de probidad tomando decisiones en beneficio de su interés personal por sobre el de la institución que representa, se constituye un conflicto de interés. Este tipo de prácticas son graves no solo porque son un delito, sino porque además socavan la confianza de la sociedad civil en las instituciones, lo que afecta la legitimidad del sistema. Por ende, los países deben avanzar en la promoción de instrumentos que permitan controlar de manera efectiva los conflictos de intereses en el desempeño de la función pública.

Dentro de las herramientas estándar recomendadas por los organismos multilaterales para regular los conflictos de intereses se encuentran las declaraciones de patrimonio e intereses, en que las autoridades completan un formulario que intenta reflejar y transparentar sus intereses personales.

El objetivo es detectar focos de conflictos de interés a los que el funcionario pueda estar expuesto en el ejercicio de sus funciones, lo cual debiese disuadirlo de ocupar el cargo para su beneficio personal. En adición, las declaraciones no solo cumplen un rol fiscalizador, sino que también contribuyen a satisfacer los nuevos estándares de transparencia que la ciudadanía les exige a sus autoridades. Por eso, la legislación en torno a las declaraciones debe estar sujeta a cambios y actualizaciones que reflejen estos estándares más exigentes.

En Chile, la legislación sobre las declaraciones de intereses y patrimonio fue actualizada en 2016, con la entrada en vigencia de la Ley 20.880, Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.

Su promulgación estuvo directamente relacionada con la conformación, en 2015, del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, que nace como respuesta a una serie de escándalos de corrupción revelados entre 2014 y 2015. El Consejo tenía el mandato de proponer un marco normativo que fuese efectivo en el combate y prevención de la corrupción, con el objetivo de mandar una señal a la ciudadanía de que los casos de corrupción dados a conocer en ese tiempo no serían tolerados. Una de las reformas propues-

tas por el Consejo tenía relación con las declaraciones de intereses y patrimonio, recomendación que fue ampliamente incluida en el cuerpo final de la ley.

A tres años de la entrada en vigencia de la ley, en este documento se evalúa su eficacia en el nivel teórico y práctico. Para este fin, se examina el contenido de la ley, identificando sus avances y las áreas donde aún queda espacio para mejoras. Luego se compara la legislación chilena con la de otros países latinoamericanos que también actualizaron sus normas recientemente, para poner en perspectiva el desarrollo de la nueva ley. A continuación se estudia si la introduc-

ción de la nueva ley puede haber derivado en que las autoridades actúen más conscientemente en relación con sus potenciales conflictos de intereses, para lo cual se miden las inhabilitaciones de los diputados antes y después de la nueva ley de probidad. En segundo lugar, se analiza si esta normativa bajó los costos de acceso a la información de los intereses de las autoridades, sobre la base de la cantidad de notas de prensa que citan las declaraciones en su contenido, con énfasis en las noticias de denuncia. Finalmente, se presentan las conclusiones del informe, donde se consolidan las recomendaciones de las secciones previas.

Avances y tareas pendientes de la nueva ley

En 2016 entró en vigor la Ley 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses³, que reemplazó a la normativa vigente hasta el momento⁴ sobre las declaraciones de intereses y patrimonio que debían presentar los funcionarios públicos en Chile. En el presente capítulo se revisan los cambios que trajo esta ley y se evalúan los aspectos mejorados, como también aquellos que son perfectibles.

La nueva ley agregó 14 nuevas categorías de funcionarios que estarán obligados a prestar declaración, aspecto extensivo a sus cónyuges bajo régimen de sociedad conyugal, convivientes civiles bajo régimen de sociedad de bienes, hijos menores de edad y otras personas bajo su tutela (anteriormente solo se obligaba al cónyuge bajo régimen de sociedad conyugal). En este punto, la ley aún presenta falencias, ya que, por ejemplo, no se obliga explícitamente a los funcionarios encargados de gestionar las compras de un organismo público a cumplir con esta obligación, ni tampoco a otros familiares directos de los funcionarios, como hermanos, padres, hijos mayores de edad, e incluso cónyuges o convivientes civiles bajo otros regímenes como separación de bienes. Tampoco resulta evidente que aumentar la cantidad de funcionarios que deben presentar declaraciones sea positivo. Para los agentes públicos es costoso realizar la declaración tanto en términos de tiempo como de privacidad, por lo cual esta se debiese exigir solo a quienes cumplan funciones en las que realmente se expongan a conflictos de intereses serios. En este sentido, se debe evitar normativas excesivamente estrictas que introduzcan rigideces en el sector público que pudiesen desincentivar a personas talentosas de participar en el mismo (Anechiarico y Jacobs, 1998).

Por el contrario, centrarse en un número acotado de autoridades sujetas a presentar su declaración facilita la correcta fiscalización.

En relación con el contenido de la declaración, la ley actual agrega nuevos tipos de activos a declarar (incluyendo una amplia gama de activos muebles e inmuebles) y exige una mayor especificidad de los datos que se deben rellenar para cada activo. Aun así, siguen quedando fuera algunos tipos de activos, como los depósitos a plazo. También comienza a ser obligatorio declarar las actividades de interés de los últimos 12 meses previos a la asunción al cargo⁵, y además se da espacio para declarar voluntariamente otras actividades o activos no establecidos en la ley que puedan llevar a eventuales conflictos de interés.

Además, el declarante debe especificar si recibe alguna remuneración procedente de actividades económicas, laborales, profesionales o gremiales, mas no se exige que reporte el monto de los ingresos. Contar con dicha información podría ser deseable para detectar delitos como enriquecimiento ilícito o lavado de activos⁶, sin embargo, estos delitos son jurisdicción de la Unidad de Análisis Financiero, y es esta entidad la que cuenta con las competencias para indagar esas infracciones. Tomando en cuenta que el objetivo de las declaraciones es detectar posibles conflictos de interés, tener la información de que el agente público está recibiendo una fuente de ingresos externa sería suficiente para que cumpliera su cometido. En este sentido, la recomendación debiese apuntar a que se declare con el mayor detalle posible la fuente del ingreso, sin que sea necesario declarar el monto. De hecho, según las conclusiones de Djankov et al. (2010), es la identificación de los ac-

3. Ver Ley 20.880, *Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses*. Recuperado de www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086062

4. Ley 18.575, *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Recuperado de www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967

5. Cabe destacar que el Consejo Asesor Presidencial designado por la presidenta Bachelet, en cuyas conclusiones se basó la nueva ley, había recomendado un plazo de 24 meses en vez de 12.

6. Fisman, Schulz y Vig (2014) usan declaraciones de patrimonio para estudiar la acumulación de capital de políticos electos en cargos públicos en India.

tivos y de las actividades de interés de los parlamentarios, en lugar del reporte del monto de los activos y del ingreso, el factor que está más consistentemente relacionado con mejores gobiernos.

Respecto de la fiscalización, para que la ley surta el efecto esperado, debe dotar a las agencias competentes de las atribuciones y recursos adecuados para asegurar su cumplimiento. Es precisamente en este aspecto en que la ley representa avances sustantivos respecto de la anterior. Sin embargo, algunas omisiones debiesen ser reconsideradas a futuro.

La nueva ley de probidad por primera vez dota a la Contraloría General de la República de atribuciones reales para fiscalizar la integridad y veracidad del contenido de la declaración, ya que le permite solicitar información a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, a la Superintendencia de Valores y Seguros, a la Superintendencia de Pensiones, al Servicio de Impuestos Internos, a los Conservadores de Bienes Raíces, al Servicio de Registro Civil e Identificación y a cualquier otro órgano competente. Sin embargo, no todas las autoridades son fiscalizadas por la Contraloría. De hecho, la nueva ley distingue entre los sujetos comprendidos en el capítulo I⁷ y los sujetos comprendidos en el capítulo III⁸, lo que se traduce en que los primeros estén sujetos al control de la Contraloría, mientras que para los segundos el órgano fiscalizador depende del funcionario del que se trate. Por ejemplo, el órgano encargado de fiscalizar y sancionar a los diputados o senadores será la respectiva Comisión de Ética del Congreso Nacional, la cual está conformada por los mismos parlamentarios. En consecuencia, un porcentaje significativo de los funcionarios públicos no está sujeto a fiscalización por parte de un órgano independiente con las atribuciones pertinentes, como la Contraloría, aspecto de suma importancia para garantizar la imparcialidad del proceso.

En cuanto a las sanciones, se aumentaron las multas máximas imponible por infracciones como la no presentación oportuna de la declaración o la omisión de información, que van desde 30 a 50 UTM⁹. Además,

se entrega la facultad a cualquier interesado para que inicie un procedimiento de fiscalización por medio de una denuncia fundada. Sin embargo, aún no se incluyen sanciones penales en la ley, sino que únicamente se consideran sanciones pecuniarias y administrativas, en que la pena administrativa máxima es la destitución del cargo. Esta medida es insuficiente, más aún considerando que la sanción máxima es de aproximadamente 3.500 dólares, por lo que la posibilidad de sanción dejaría de ser efectiva si un funcionario se puede beneficiar por un monto mayor a ese. Por otro lado, la amenaza de una potencial destitución del cargo pasa a ser menos grave a medida que se acerca el fin del período por el cual se fue contratado, lo que cobra mayor relevancia para funcionarios cuya continuidad en el puesto depende de la continuidad del gobierno de turno. Esta limitación desincentiva a los organismos competentes a iniciar procesos administrativos que podrían tomar más tiempo del que le resta en el cargo al sujeto investigado.

La nueva ley tampoco establece mecanismos que fortalezcan el rol de las autoridades competentes para guiar a los sujetos afectados por la ley para que adopten soluciones frente a potenciales conflictos de interés, como lo sería, por ejemplo, sugerir abstenerse de participar en ciertos procesos o decisiones. En suma, el componente fiscalizador de esta ley se dirige a la detección de potenciales conflictos y obtención de evidencia al respecto, pero no propone formas de remediar estas situaciones.

En línea con lo anterior, es importante mencionar que si bien la Ley 20.880 no contempla sanciones penales en caso de violaciones, sí existen leyes que sancionan penalmente delitos de corrupción. Por ejemplo, la Ley 21.121¹⁰, publicada en 2018, amplió la definición de delitos como el de negociación incompatible (del cual son culpables aquellos funcionarios que, en el ejercicio de sus funciones, actúen según sus propios intereses o los de un tercero) y endureció las penas correspondientes a este y otros delitos cometidos por funcionarios públicos, contemplando multas, penas privativas de libertad, y la inhabilitación absoluta temporal o incluso perpetua

7. Para consultar la lista, ver el anexo A1.

8. Para consultar la lista, ver el anexo A2.

9. Unidad definida en Chile que corresponde a un monto de dinero expresado en pesos y determinado por ley, el cual se actualiza en forma permanente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se utiliza como medida tributaria. Su valor a julio de 2019 era de 49.033 pesos (aproximadamente 71 dólares).

10. Ley 21.121, Modifica el Código Penal y Otras Normas Legales Para la Prevención, Detección y Persecución de la Corrupción.

Recuperado de www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1125600&buscar=21121

de ejercer cargos públicos de todo tipo. Por lo tanto, estas leyes son complementarias, de forma que la ley sobre declaraciones de intereses y patrimonio serviría para generar evidencia para eventuales procesos penales. Sin embargo, la falta de sanciones penales por presentar una declaración falsa o incompleta, o por omitirla por completo, sigue generando incentivos que van en contra de la finalidad de estas leyes, en el sentido de que una declaración fidedigna de un funcionario podría ser usada como evidencia en un eventual proceso penal en su contra, que conlleva posibles sanciones penales. En este escenario, el funcionario podría optar por presentar una declaración falsa, incompleta u omitirla, con lo que se expone a sanciones administrativas o pecuniarias, mas no a las sanciones penales correspondientes. En este sentido, urge que las normativas a favor de combatir los conflictos de intereses sean consistentes entre sí.

Por otra parte, cabe destacar algunos avances relacionados con la forma y el momento en que se realiza la declaración. En primer lugar, aumentó la frecuencia con que se efectúan, ya que anteriormente se exigía una declaración cada cuatro años o en caso de circunstancias importantes relativas al patrimonio o intereses del declarante, lo que quedaba a su criterio. Con el cambio, se aumentó la periodicidad con la que se declara, ya que se debe realizar una cada año en el mes de marzo. También se exige hacer una declaración inicial dentro de los 30 días siguientes al inicio de funciones en el cargo y 30 días después del cese de funciones, de forma de facilitar el seguimiento de la situación patrimonial del declarante durante el ejercicio del cargo. Al respecto, organismos internacionales como la OEA recomiendan una declaración adicional luego de un año desde el cese de funciones (OEA, 2013). Esta medida recomendada, al igual que la obligación de declarar las actividades de interés de los últimos 12 meses, extiende las exigencias de probidad más allá del período en el cargo para prevenir la puerta giratoria entre los sectores público y privado.

Por último, hubo avances importantes en transparencia y seguridad, ya que se comienza a regular la forma en que se deben publicar las declaraciones, en portales accesibles a la ciudadanía, asegurando al

mismo tiempo la reserva de los datos sensibles del declarante, “tales como aquellos que permitan identificar su afiliación a partidos o movimientos políticos, su participación en iglesias o entidades religiosas, su orientación sexual, su origen racial o su estado de salud o discapacidad”, lo que aplica también para las declaraciones de sus familiares obligados. Los avances en transparencia son fundamentales, puesto que en la práctica disminuyen los costos que la ciudadanía debe enfrentar para acceder a los intereses de las autoridades. En este sentido, la publicidad de la declaración fortalece la confianza que deposita la ciudadanía en sus gobernantes (Villanueva, 2008), lo cual es fundamental para el buen funcionamiento de la democracia. Además, la literatura especializada ha encontrado que el libre acceso a las declaraciones se asocia a menor corrupción percibida y mejor gobierno (Djankov et al., 2010).

Comparación con otros países latinoamericanos

Para tomar perspectiva sobre los cambios que introdujo la nueva ley de probidad, en la presente sección se compara la legislación sobre declaraciones de intereses y patrimonio con la de otros países de Latinoamérica, en específico, la legislación de Ecuador¹¹ y México¹², cuyas leyes referentes a declaraciones de intereses y patrimonio fueron promulgadas en el mismo año que Chile.

En Ecuador, la percepción preliminar sobre su legislación es el carácter más severo que tiene con respecto a la chilena, ya que obliga a todos los servidores públicos a realizar declaraciones, además de a sus cónyuges o parejas de hecho (bajo régimen de sociedad conyugal o equivalente) y a sus hijos menores de edad, en tanto en Chile solo es obligatorio para ciertas categorías de funcionarios.

Sin embargo, al estudiar su contenido más detalladamente se aprecia una de sus principales falencias, pues su declaración solo abarca el patrimonio de los declarantes (activos y pasivos de distinto tipo), sin consultar por otro tipo de intereses. Al no registrar esos datos, información que sería de interés público queda desproveída. Por ejemplo, un funcionario ten-

10. Ley 21.121, *Modifica el Código Penal y Otras Normas Legales Para la Prevención, Detección y Persecución de la Corrupción*. Recuperado de www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1125600&buscar=21121

11. *Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas*.

12. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.

dría que declarar tener acciones en cierta empresa, pero no estaría obligado a declarar su participación en el directorio en caso de no tener acciones de esta. Asimismo, no estaría obligado a declarar asesorías recientes a empresas, fundaciones u otros organismos, como tampoco otras potenciales situaciones conflictivas que no estén relacionadas con sus activos o pasivos.

En general el contenido es semejante, pero con matices. Por ejemplo, diferencias sutiles se aprecian en la sección correspondiente al cuándo declarar. Para Ecuador, la ley establece que se debe hacer una declaración de inicio y de término, al igual que en Chile. Sin embargo, en Ecuador se pide actualizar la declaración cada dos años, mientras que en Chile se actualiza en marzo de cada año. De todas formas, comparten la no obligación de declarar nuevamente tras un año del cese de funciones. Por otra parte, la sección ecuatoriana referente al registro público tiene diferencias más notorias, puesto que la confidencialidad de los datos es más amplia, por lo que el detalle de la declaración solo puede obtenerse con un pedido justificado o por solicitud de alguna autoridad, lo que dificulta la vigilancia ciudadana. La ley tampoco indica que se deba publicar un listado con los sujetos obligados y sancionados por incumplimiento a su deber de declarar, ni establece un plazo de conservación de la publicación de las declaraciones, mientras que en Chile ese plazo es de 6 meses.

En Ecuador la normativa de los organismos fiscalizadores es más fuerte que la chilena. La Contraloría de Ecuador tiene más facultades, ya que puede solicitar a terceros vinculados al sujeto que presten declaración cuando haya indicios graves de testaferrismo y además tiene autoridad única para fiscalizar el cumplimiento de la ley. En contraste, en Chile hay muchas categorías de funcionarios cuya fiscalización recae en sus propios organismos. No obstante, la ley ecuatoriana no le entrega explícitamente facultades a la Contraloría para cruzar información con otras fuentes, aspecto que sí considera la legislación chilena.

Por último, las sanciones contempladas en la ley son, al igual que en Chile, únicamente pecuniarias o administrativas, como la destitución del cargo. Además, no sanciona la presentación de declaraciones falsas, lo que puede generar incentivos perversos, dado que,

si un funcionario no presenta su declaración de inicio, se anula su nombramiento y se le ordena el cese de sus funciones, por lo que en caso de no tenerla a tiempo hay incentivos a presentar una declaración falsa o incompleta para luego enmendar la falta.

En México, la ley obliga a declarar a todos los servidores públicos, incluyendo a sus respectivos cónyuges, concubinas o concubenarios y sus dependientes económicos directos. Una de las fallas detectadas en este procedimiento es la no obligatoriedad de los familiares de declarar su patrimonio si pueden acreditar que fue obtenido por ellos mismos, lo que deja espacios para la evasión.

En lo que respecta a la frecuencia, en México se requieren declaraciones de inicio y de cierre, pero no se exige una declaración final tras un año del cese de funciones. Además, en mayo de cada año se pide una declaración de modificación patrimonial y se obliga también a los funcionarios a hacer una declaración adicional en cualquier momento en que crean que pueda surgir una situación potencialmente conflictiva, lo que, tal como sucedía en Chile antes de la Ley 20.880, queda a criterio del declarante.

Un aspecto que tanto la ley chilena como mexicana comparten se refiere a la publicidad y registro de las declaraciones, ya que en ambos países se distingue entre datos públicos y confidenciales (los que pudieran afectar la vida privada o datos personales), y solo son públicas las declaraciones y el registro de funcionarios sancionados. Aun así, al igual que en Ecuador, no se establecen plazos de conservación posterior para las declaraciones.

Otras áreas importantes en las que quedan aspectos por mejorar son la verificación y la fiscalización. Es importante distinguir entre las formalidades de la ley y la realidad práctica. Las secretarías y órganos de control respectivos tienen facultades para comprobar e investigar el contenido de las declaraciones frente a cualquier anomalía, además de presentar cargos ante el Ministerio Público cuando corresponda. También se encuentran facultadas para firmar convenios con otros órganos e instituciones para acceder a mayores datos y documentos necesarios. Sin embargo, las secretarías y órganos de control no son independientes ni en el nivel administrativo ni pre-

supuestario, lo que, sumado a que solo los titulares de las secretarías o los funcionarios en quien se delegue dicha facultad puedan solicitar a las autoridades competentes la información fiscal o relacionada con la declaración (en caso de que existan anomalías que ameriten ser investigadas), genera amplias dudas sobre la imparcialidad del proceso y el cumplimiento efectivo de la ley en la práctica. En consecuencia, como la autoridad recae en pocas personas dentro de los organismos fiscalizadores, los cuales además no son independientes, hay suficiente espacio para que terceros o incluso quienes estén siendo investigados interfieran en el proceso.

Respecto de potenciales sanciones, estas solo operan cuando existe omisión de la declaración o declaración tardía, pero no actúan en caso de que la declaración esté incompleta o sea falsa. De todas maneras, las sanciones son administrativas, y no pecuniarias ni penales, como ocurre tanto en Chile como Ecuador.

En suma, a pesar de que la legislación chilena tiene fallas significativas, en muchos aspectos es más sólida que la vigente en Ecuador y México. Las leyes de los tres países tienen un enfoque común, dirigido a la detección y prevención de conflictos de intereses, pero no estipulan cómo actuar en caso de potenciales violaciones ni los pasos a seguir, como notificar al organismo al que pertenezca el funcionario o guiarlo en la búsqueda de una solución satisfactoria. Esta debilidad se ve refrendada porque no existen sanciones penales para eventuales violaciones a sus respectivas leyes. Aunque las legislaciones tengan un objetivo preventivo, es difícil cumplirlo si no existen consecuencias futuras y retroactivas para quienes violen la ley, como sí las hay para otros delitos contra la administración pública.

Evaluación de impacto de la nueva declaración de intereses y patrimonio

El objetivo de legislaciones como las declaraciones de intereses y patrimonio es transparentar los intereses de los funcionarios públicos para evitar que ejerzan sus facultades en beneficio propio y no de la sociedad. Se espera que las autoridades internalicen que sus intereses son públicos y, por ende, que las decisiones que toman podrán ser escrutadas por el

organismo regulador competente y por la sociedad civil. Por eso, al momento de evaluar el impacto de la nueva ley es necesario considerar tanto su capacidad disuasoria como de denuncia por parte de la sociedad civil.

Particularmente, en esta sección se evaluará el impacto disuasivo de la nueva ley en el comportamiento de los diputados y si ha permitido la investigación de potenciales conflictos de interés por parte de la sociedad civil, para lo cual se revisarán las noticias del periodo.

El marco conceptual detrás de ambos estudios se justifica en la teoría de la disuasión en el contexto de la administración pública (Mackenzie y Hafken, 2002), la cual establece que los agentes públicos son más propensos a actuar de forma íntegra cuando se cumplen tres condiciones: cuando entienden los parámetros que delimitan un actuar permisible, cuando sus finanzas deben ser auditadas por un agente independiente y deben ser separadas de posibles conflictos de interés, y, en tercer lugar, cuando los agentes públicos están conscientes de que tanto sus finanzas como sus acciones, y cualquier conexión entre ellas, están sujetas a un escrutinio constante.

En esta evaluación de impacto el foco está en el tercer punto. En efecto, el primer análisis pone a prueba si las nuevas declaraciones, por su mayor publicidad y su contenido, tuvieron el efecto disuasivo esperado sobre las autoridades, mientras que el objetivo del segundo es comprobar si efectivamente hay algún ente, en este caso la ciudadanía, ejerciendo una fiscalización constante sobre los funcionarios públicos.

Análisis de los diputados

Los legisladores, conforme la naturaleza de sus funciones, son especialmente propensos a verse involucrados en situaciones en donde sus intereses particulares se puedan ver afectados por un proyecto de ley determinado. Ese no es un problema per se, siempre y cuando reconozcan que pueden tener un conflicto de interés y, por consiguiente, se inhabiliten para votar en dichas ocasiones. De hecho, este tipo de inhabilitación está considerada en el artículo 5° B de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional:

Los miembros de cada una de las Cámaras no podrán promover ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos o a sus cónyuges, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, inclusive, o a las personas ligadas a ellos por adopción. Con todo, podrán participar en el debate advirtiendo previamente el interés que ellas, o las personas mencionadas, tengan en el asunto. No regirá este impedimento en asuntos de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio a que pertenezcan, en elecciones o en aquellas materias que importen el ejercicio de alguna de las atribuciones exclusivas de la respectiva Cámara.

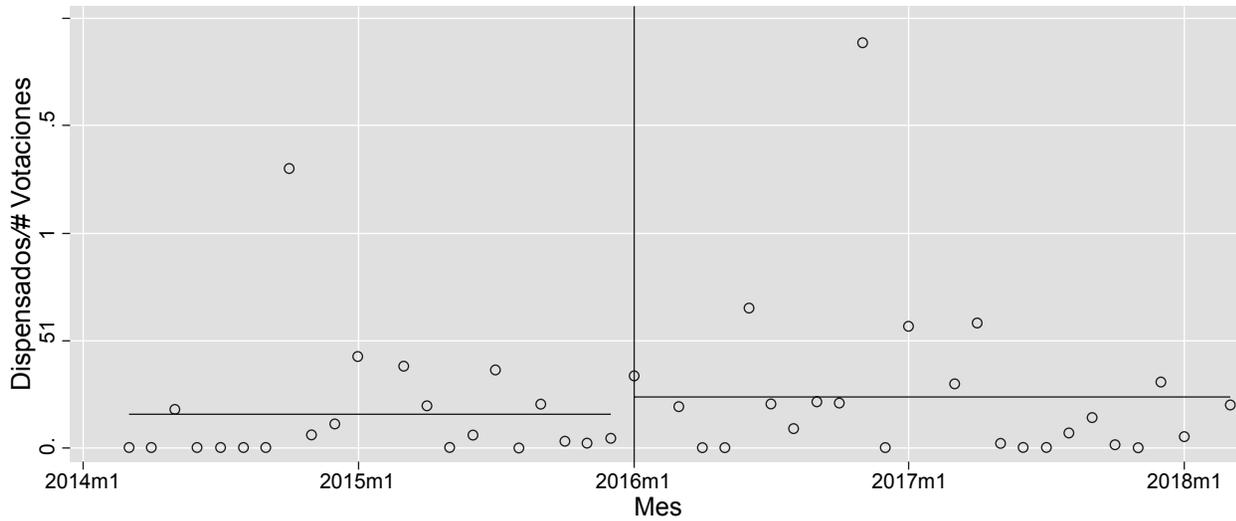
Este tipo de inhabilitación lleva el nombre de “dispensado”. A continuación, se estudia cómo cambió el promedio de los diputados dispensados al mes luego de la introducción de la ley de probidad, junto con el promedio de abstenciones e inasistencias, para averiguar si el comportamiento de los diputados efectivamente se modificó debido a la nueva ley. Se escogieron estas tres variables porque corresponden a las alternativas de que disponen los diputados para no afectar el resultado de votaciones potencialmente controversiales. En efecto, la opción de dispensarse es la forma directa de transparentar un conflicto de

interés, mientras que la abstención y la inasistencia son formas indirectas de evitar incidir en la votación. Por ejemplo, en una determinada votación, un parlamentario, para evitar que se supiese que tenía conflictos de interés, podía abstenerse o no asistir a la votación, en vez de dispensarse. En este contexto, un aumento de estas variables después de que se dictó la ley, se considera evidencia a favor del efecto disuasivo que pudo haber tenido. En esencia, el incremento de estas variables refleja un actuar más cauteloso por parte de los diputados, puesto que tienen conciencia de que sus acciones están sujetas al escrutinio de la ciudadanía.

Existen varias alternativas razonables para indicar la fecha que se considerará el inicio del tratamiento. Por ejemplo, podría considerarse el día en que se publicó la ley (5 de enero de 2016) o la fecha a partir de la cual los funcionarios públicos debían incluir sus actividades de interés en sus declaraciones (1 de abril de 2016¹³). También podría pensarse que los parlamentarios anticiparon la aprobación de la ley, por lo cual su comportamiento podría haber cambiado incluso antes de su publicación. En consecuencia, en esta subsección se trabaja con la fecha de publicación de la ley, mientras que en los anexos se incluyen los mismos análisis usando como fecha de quiebre el 1 de abril de 2016.

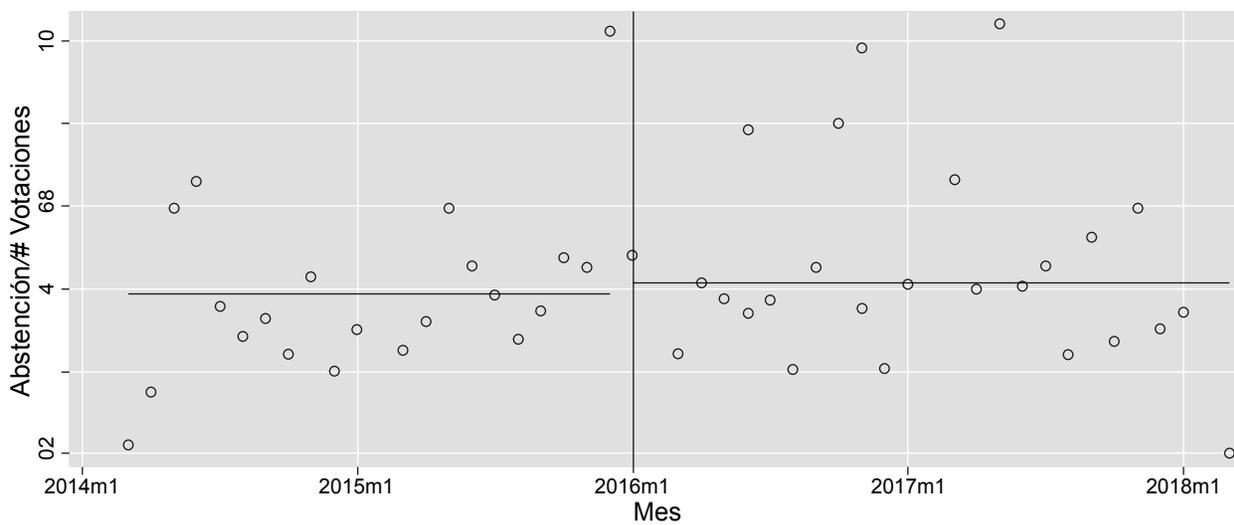
13. Los funcionarios públicos deben declarar todas sus actividades de interés hasta 12 meses antes de la entrega de sus declaraciones. La primera entrega de las declaraciones bajo la nueva ley fue en abril del 2017, por ende, los funcionarios debían declarar sus actividades de interés hasta abril de 2016.

Figura 1: Número de dispensados mensuales

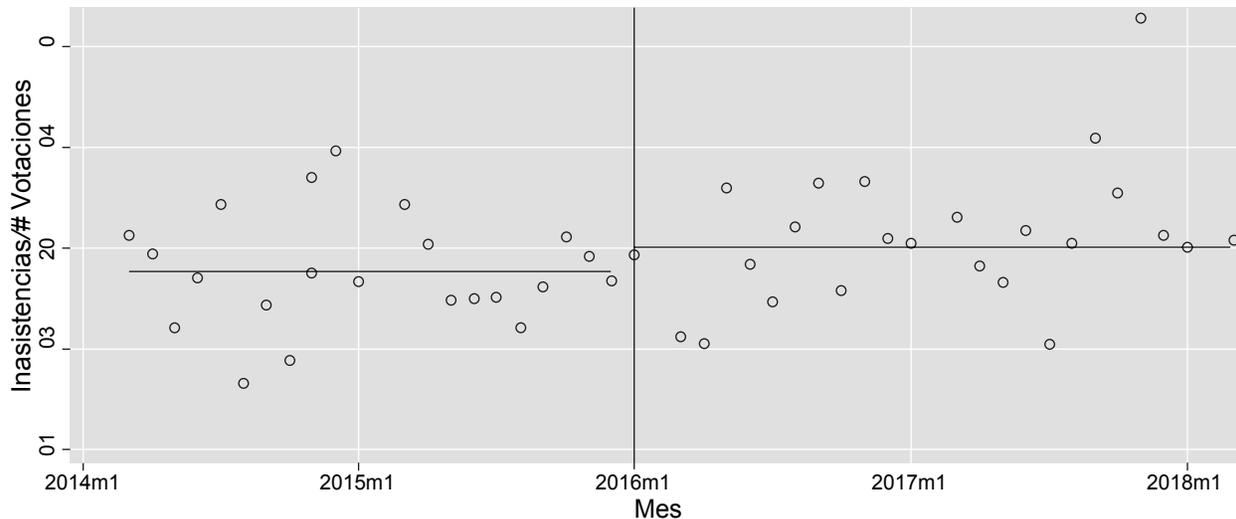


Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Figura 2: Número de abstenciones mensuales



Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Figura 3: Número de inasistencias mensuales

Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Datos y metodología

Para este análisis se recolectaron los datos de todas las votaciones en sala para los diputados en el periodo legislativo 2014-2018. En las Figuras 1, 2 y 3 se grafica el número de dispensados, abstenciones e inasistencias respectivamente, y se normalizan las magnitudes dividiendo por las votaciones totales de cada mes. La línea vertical indica la publicación de la Ley 20.880, mientras que las líneas horizontales denotan el promedio de la serie pre y postintervención.

En la Figura 1 se observa que el promedio de dispensados aumentó luego de la entrada en vigencia de la ley. En efecto, el promedio pretratamiento era de 0,16 dispensados mensualmente, mientras que postratamiento la media es de 0,24 dispensados, es decir, una diferencia de 0,08. Si bien esta magnitud puede parecer menor, es importante recalcar que representa un aumento del 50% respecto del periodo anterior.

En la Figura 2 se presenta el número de abstenciones mensuales. Nuevamente, se observa un aumento en

el promedio luego de la ley. El promedio de la serie pretratamiento es igual a 3,88, mientras que después de la ley aumenta a 4,13, es decir, se aprecia una diferencia de 0,25 abstenciones adicionales, esto es, un aumento del 6%.

Finalmente, la Figura 3 representa el número de inasistencias mensuales. Se observa que el número de inasistencias promedio aumenta de 17,66 a 20,15, esto es, un aumento de 2,49 inasistencias en promedio luego del tratamiento, lo cual se traduce en un incremento del 14% respecto del periodo anterior a la ley.

En lo que sigue, para saber si estas diferencias de medias son estadísticamente significativas, se aplicará un test t de diferencia de medias unilateral. En adición, se presenta el test de suma de rangos de Wilcoxon, que se usa para probar si la variable de interés luego de la ley tiende a aumentar. Este test se presenta como un complemento al test t, ya que es menos sensible a observaciones outliers.

Los test de hipótesis que se desarrollarán tienen pocas observaciones, pues el periodo con el que se cuenta es de solo 46 meses. Para sortear este inconveniente, se aprovecha el hecho de que, en esencia, las tres variables capturan el mismo fenómeno subyacente. De esta forma, además de los test mencionados, se presentan los test agregados, procedimiento que combina las tres medidas en una.

Resultados

En la Tabla 1 se presentan los resultados de los test t y Wilcoxon para las tres variables de interés. En el caso

de los dispensados, el p-value del test de diferencia de medias no entrega evidencia contundente de que la diferencia sea distinta de cero, independiente de si se asumen varianzas iguales o distintas. Luego, se aprecia que la diferencia de medianas es ligeramente mayor a la de medias, y que el p-value del test de Wilcoxon es igual a 0,15. Si bien este p-value sigue siendo superior a todos los niveles de significancia estándar, es importante recalcar que solamente se cuenta con 46 observaciones. Lo anterior, sumado a que la magnitud de la diferencia es considerable, da cuenta de que sí hay evidencia de que el número de dispensados aumentó, aunque esta es lejos de ser conclusiva.

Tabla 1: Test de diferencia de medias y test de Wilcoxon

	Dispensados	Inasistencias	Abstenciones
Diferencia de medias	0,080	2,488	0,257
Estadístico de prueba t	0,772	1,192	0,387
p-value (test t, varianzas iguales)	0,222	0,120	0,350
p-value (test t, varianzas distintas)	0,217	0,113	0,349
Diferencia de medianas	0,098	3,809	0,532
Estadístico de prueba de Wilcoxon	1,032	1,400	0,529
p-value (Wilcoxon ranksum test)	0,151	0,081	0,298
N	46	46	46

Respecto de las inasistencias, se observa que el p-value asociado a la diferencia de medias es igual a 0,12, con lo cual hay evidencia para considerar que la media posterior a ley es mayor que la media anterior a la ley. Al igual que en los casos anteriores, la diferencia de medianas es mayor que la diferencia de medias, en este caso, un 50% mayor. Además, el p-value asociado al test de Wilcoxon da significativo al 10%, por lo cual se puede afirmar que la evidencia es consistente con el hecho de que las inasistencias mensuales tienden a ser mayores luego de la introducción de la nueva ley, esto es, que la distribución de inasistencias mensuales después de la ley está desplazada a la derecha de la misma distribución antes de la ley.

En relación con las abstenciones, la Tabla 1 indica que no hay evidencia de que las medias anteriores y posteriores a la ley sean estadísticamente distintas entre sí. De todas formas, la diferencia de medianas es prácticamente de más del doble que la diferencia de medias, lo que da una noción del impacto de las observaciones outlier en la media. Finalmente, el p-value asociado al test de Wilcoxon no entrega evidencia contundente para rechazar la nula.

En definitiva, analizando cada variable por separado, la evidencia sugiere que variaron en la dirección esperada luego de la introducción de la ley. Finalmente, con el objetivo de ganar poder, en la Tabla 2 se

presentan los test agregados. El test de diferencia de medias da significativa al 10%, mientras que el test de Wilcoxon da estadísticamente significativo al 5%. Esto es, al agregar los test la evidencia es conclusiva

en torno a que posterior a la introducción de la ley los diputados efectivamente actuaron de forma más cautelosa, lo cual se expresa en un mayor número de dispensados, inasistencias y abstenciones mensuales.

Tabla 2: Test agregados

	Test agregado	
	Diferencia de medias	Wilcoxon
Estadístico de prueba	1,357	1,780
<i>p-value</i>	0,087	0,044

En el Anexo A3 se presentan los mismos gráficos y análisis estadísticos de esta sección, pero usando como fecha de quiebre abril de 2016, momento desde el cual los funcionarios públicos debían declarar sus actividades de interés. Las Figuras 8, 9 y 10 son prácticamente idénticas a las presentadas en esta sección, lo que sugiere que los resultados no debiesen ser sensibles a pequeñas variaciones en el punto de quiebre. Además, en las Tablas 5 y 6, se observan las mismas conclusiones que las derivadas en el párrafo anterior. Si bien la evidencia individual no es del todo contundente, una vez que se agrega (Tabla 6), sí es sugestiva de que los parlamentarios actuaron de forma más cautelosa.

Para finalizar esta subsección es importante notar que estos resultados no pretenden aducir causalidad. La evidencia presentada solo permite argumentar que aumentaron las tres variables de interés después de la entrada en vigencia de la nueva ley. Si bien la evidencia es consistente con la hipótesis de que la nueva ley, mediante sus avances en transparencia y contenido, contribuyó a que los parlamentarios fueran más conscientes de su actuar y por ende se inhabilitaran más, esta también es consistente con otras historias. Por ejemplo, pudiera ser que el efecto capturado se deba a las consecuencias de la agenda anticorrupción, las nuevas sanciones en operación, etc. Por este motivo, en la próxima sección se explora si el escrutinio social efectivamente influye en los parlamentarios, para determinar si este mecanismo podría explicar los resultados de esta subsección.

La sociedad civil y los conflictos de intereses

En julio de 2013 se emitió por televisión un reportaje elaborado por el programa de investigación periodística Contacto, donde se denunciaba que varios diputados y senadores habían votado proyectos de ley en los cuales tenían conflictos de interés. Cabe destacar que la investigación se realizó cuando los costos de acceder a la información eran más altos. Posterior a la introducción de la nueva ley, estos costos bajaron, motivo por el cual resulta interesante estudiar el impacto que la denuncia periodística pudo haber generado, puesto que ahora dichas investigaciones podrían ser más frecuentes¹⁴. En segundo lugar, el reportaje generó impacto en la forma en que la sociedad civil consideraba a los parlamentarios, lo cual entrega una oportunidad para cuantificar si el escrutinio público tiene un efecto en el comportamiento de las autoridades. Por lo anterior, en esta subsección se estudia el impacto de esta denuncia en medios en la propensión de los diputados a inhabilitarse, y se concluye con una discusión acerca de cómo estos resultados dialogan con el análisis de la subsección anterior.

El reportaje y los datos

El reportaje se emitió el martes 23 de julio de 2013 y fue el programa más visto en televisión abierta. La investigación periodística reveló que aproximadamente el 40% de las sociedades de los parlamentarios no ha-

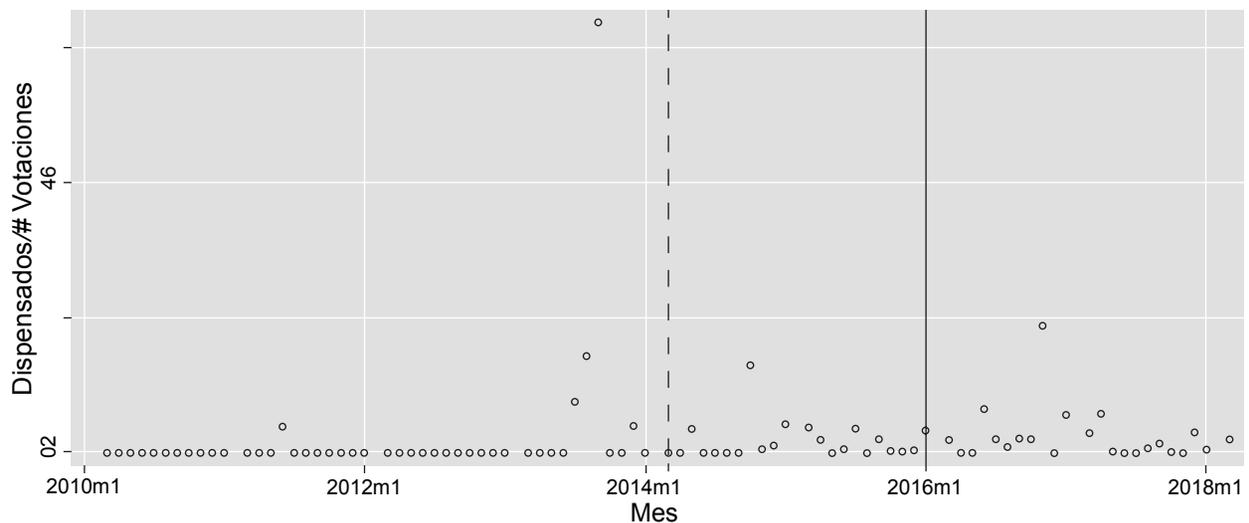
14. Este es precisamente el objetivo de la subsección siguiente.

bía sido declarada según lo exige la ley. En particular, se profundizó en los conflictos de intereses de cuatro senadores y cuatro diputados, quienes votaron en proyectos de ley en los que sus intereses personales se veían directamente comprometidos. Por ejemplo, el diputado UDI Ramón Barros, que es dueño de una propiedad de 40 hectáreas vitivinícolas, votó en contra de un proyecto que prohibía la publicidad libre de bebidas alcohólicas. Si bien el inmueble estaba declarado, su uso comercial no había sido notificado por el diputado. Además de los viñedos, Barros tenía predios dedicados a la plantación de tabaco; sin embargo, tampoco se inhabilitó en las votaciones de la ley antitabaco. Del mismo modo, la diputada del PS Clemira Pacheco, cuyos hermanos son dueños de un establecimiento educacional, votó a favor de un proyecto de ley que aumentaba la subvención a los colegios, iniciativa que los benefició directamente.

A continuación se analizan las votaciones de la Cá-

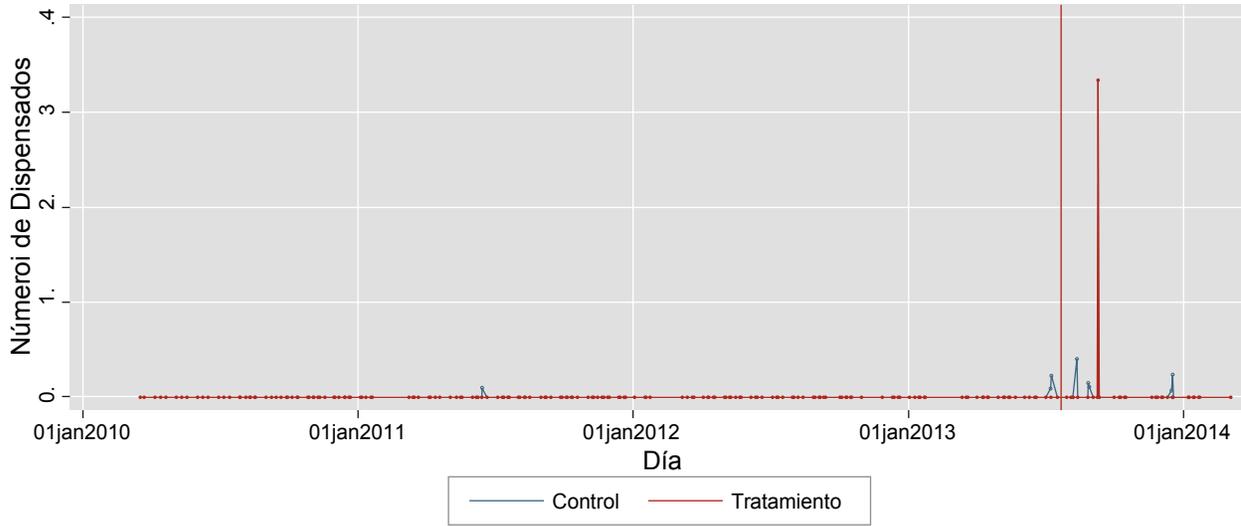
mara de Diputados entre 2010 y 2018, con énfasis en el periodo legislativo que aborda el reportaje (2010-2014). En la Figura 4 se presentan los dispensados mensuales para todo ese lapso. La línea discontinua denota la división entre periodos legislativos, mientras que la línea sólida marca la promulgación de la nueva ley de probidad. Del gráfico se desprende que antes de julio de 2013 los diputados prácticamente no se inhabilitaban en las votaciones. Es interesante observar que luego de dicho mes el número de dispensados mensuales toma valores estrictamente positivos de forma sistemática en comparación a los meses previos. De hecho, esta tendencia continúa luego del cambio del periodo legislativo, lo que podría indicar que los legisladores internalizaron que la sociedad civil está al tanto de cuáles funcionarios públicos son íntegros, por lo cual actúan con más cautela.

Figura 4: Número de dispensados mensuales desde 2010



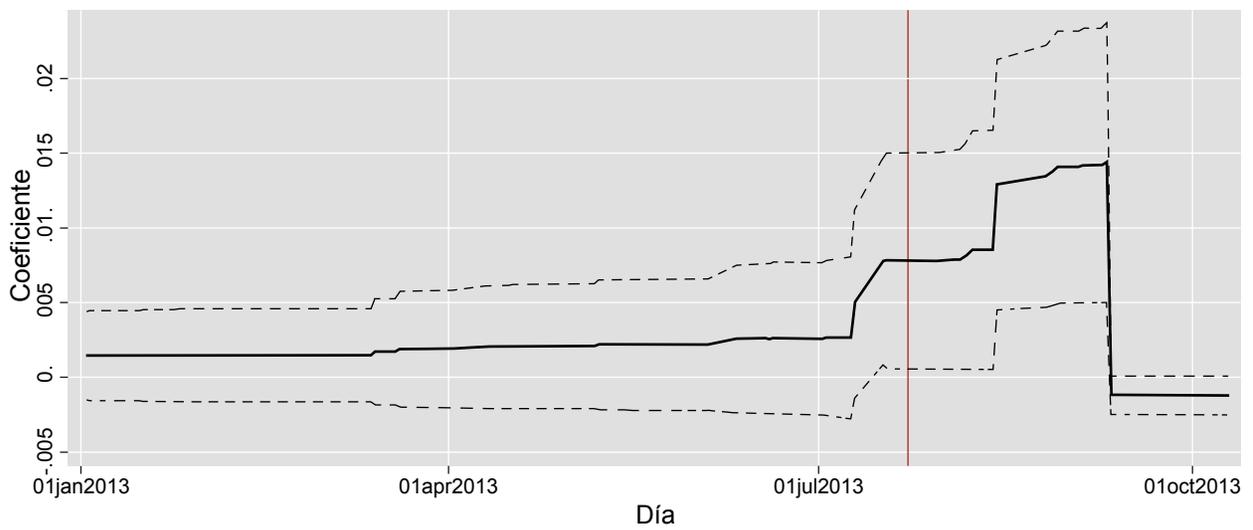
Fuente: Elaboración propia.

Figura 5: Tendencias paralelas



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6: Test placebo



Fuente: Elaboración propia.

Metodología

Para capturar el impacto del programa en la propensión a dispensarse de los diputados, se implementa un estimador de diferencias en diferencias, donde el tratamiento se define como haber sido mencionado en el reportaje. Esta operación equivale a estimar el parámetro β de la siguiente ecuación

$$dispensado_{ict} = \gamma_c + \lambda_t + \beta D_{ct} + \varepsilon_{ict},$$

donde $dispensado_{ict}$ denota el número total de veces que se dispensa el diputado i , sujeto al tratamiento $c \in \{0,1\}$ en el periodo $t \in \{preReportaje, postReportaje\}$, D_{ct} corresponde a una variable dummy que se activa cuando $c = 1$ y $t = postReportaje$ y ε_{ict} representa el término de error. En este contexto, es posible demostrar que la estimación del parámetro de interés (β) es equivalente a calcular los siguientes promedios:

$$\hat{\beta} = (\bar{d}_{c=1, t=postR} - \bar{d}_{c=1, t=preR}) - (\bar{d}_{c=0, t=postR} - \bar{d}_{c=0, t=preR})$$

El supuesto central detrás del estimador de diferencias en diferencias es que, en ausencia de tratamiento, el grupo de control y de tratamiento se moverían conjuntamente, esto es, ambas tendencias se moverían paralelamente. Testear directamente este supuesto es prácticamente imposible, pues nunca se observa el contrafactual. Para evaluar si este supuesto es razonable, en la sección de resultados se presenta un gráfico con las tendencias de ambos grupos para todo el periodo, con lo cual se puede observar si las tendencias pretratamiento son paralelas. En la medida en que lo anterior se cumpla, entonces hay evidencia de que en ausencia del tratamiento ambos grupos hubiesen seguido la misma tendencia.

Finalmente, como chequeo de robustez se estima el modelo anterior usando como fecha de quiebre cada día entre el 1 de enero de 2013 y el 5 de marzo de 2014. En cada estimación se recupera tanto $\hat{\beta}$ como su desviación estándar. El objetivo de este test placebo es mostrar que el timing del tratamiento efectivamente se activa con el reportaje.

Resultados

El Gráfico 6 permite evaluar el supuesto de tendencias paralelas. Se observa que previo al tratamiento tanto el grupo de control como de tratamiento efectivamente siguen una tendencia paralela, y que el número de dispensados por día es igual a cero la mayoría de los días. Del gráfico también se desprende que el promedio de dispensados por día para los controles aumenta en los días previos a la emisión del reportaje¹⁵, lo cual resulta problemático para el supuesto de tendencias paralelas. Sin embargo, dicho aumento se puede racionalizar porque es bastante probable que los parlamentarios supieran del reportaje semanas antes de que se emitiera, por lo cual ajustaron su comportamiento anticipando los cuestionamientos que provendrían de la sociedad civil. En efecto, es común que los políticos involucrados en reportajes de investigación se enteren antes de que se emitan, ya sea por fuentes que les advierten de la investigación o porque son entrevistados para que emitan sus descargos. Por ejemplo, el mismo programa de investigación periodística produjo un reportaje en 2009 sobre las inasistencias de los parlamentarios al Congreso, el cual nunca se emitió producto de supuestas presiones políticas al canal (Chapochnick, 2009).

Tabla 3: Diferencias en diferencias

	Prerreportaje (1)	Posrreportaje (2)	(2) – (1)
Aparece	0,000%	1,569%	1,569 pp.
No aparece	0,068%	0,860%	0,792 pp.
Estimador DD			0,777 pp. (0,37 pp.)

Nota: Errores estándar robustos se presentan entre paréntesis.

15. Este aumento se produce en los días 9 y 10 de julio, mientras que el reportaje se emitió el 23 de ese mes.

En la Tabla 3 se presentan los cuatro promedios con los que se construyó el estimador. Antes del tratamiento, la propensión a dispensarse de los diputados era prácticamente nula tanto para el grupo de control como de tratamiento, comportamiento que está en línea con lo discutido en el párrafo anterior. Además, la propensión a dispensarse aumentó considerablemente después del reportaje en ambos grupos, ya que aumentó en 1,569 pp. para el grupo de control y en 0,792 pp. para el grupo de tratamiento. Esta tendencia se considera evidencia de que el reportaje no solamente impactó al grupo de parlamentarios expuestos, sino que además tuvo un efecto en el resto de los diputados, pues la propensión a dispensarse aumentó en 11 veces en este grupo.

Por su parte, el estimador de diferencias en diferencias se obtiene restando las filas de la tercera columna. En este contexto, el estimador DD busca capturar el impacto causal de haber aparecido en el reportaje de Contacto sobre la propensión a dispensarse. Según la Tabla 3, este impacto es de 0,777 puntos porcentuales, cifra que representa un aumento del 98% respecto del grupo de control. Además, es importante destacar que el parámetro es estadísticamente significativo al 5% de significancia, con lo cual se rechaza la hipótesis nula de que no hay efecto.

En la Figura 6 se presenta el test placebo que se describió en la sección anterior. La línea roja vertical corresponde a la fecha en que se emitió el reportaje, la línea sólida denota el valor del coeficiente β para cada valor del eje de las abscisas, mientras que la línea discontinua representa los intervalos de confianza del coeficiente. Se observa que el intervalo de confianza al 95% del coeficiente β incluye consistentemente al cero hasta principios de julio, luego de lo cual alcanza la significancia estadística unos días antes de la fecha de emisión del reportaje y mantiene dicha significancia hasta inicios de septiembre, luego de lo cual el intervalo de confianza vuelve a contener al cero.

En definitiva, el test placebo entrega los resultados esperados, pues detecta un impacto estadísticamente significativo solamente en la vecindad de la fecha de emisión del reportaje, mientras que para el resto de las fechas el intervalo de confianza al 95% incluye al cero.

Los resultados de esta sección indican que el reportaje, y el mayor control social asociado a este, efectivamente tuvo un impacto sobre la propensión a inhabilitarse de los diputados. En particular, los parlamentarios mencionados en el reportaje se inhabilitaron más que aquellos no mencionados, incluso después de controlar por las tendencias comunes de ambos grupos.

Además, las inhabilitaciones aumentaron incluso para el grupo de control, lo cual se puede interpretar como evidencia descriptiva de que los parlamentarios no solo responden al control directo, sino que también responden positivamente a un clima de mayor control de la sociedad civil. La ventaja de este estudio es que aísla el efecto del escrutinio público, puesto que se puede argumentar que es el único efecto que opera en este contexto, a diferencia del entorno de la subsección previa.

En definitiva, se evidencia que los diputados efectivamente se preocupan del escrutinio público y que actúan de forma más cuidadosa cuando saben que están siendo observados por la sociedad civil. A su vez, esto permite argumentar que el mecanismo detrás de los resultados de la subsección previa es el mayor nivel de control que acarrear las nuevas declaraciones mediante su publicidad.

Análisis en los medios

Recién se estudió el impacto de determinado trabajo periodístico sobre la propensión de los parlamentarios a inhabilitarse por conflictos de interés. Dicho reportaje se realizó previo a la nueva ley de probidad, cuando presumiblemente el costo de acceder a la información de los intereses de las autoridades era mayor.

En esta subsección se estudia precisamente dicha hipótesis, analizando si el número de noticias que hacen alusión a las declaraciones de intereses y patrimonio aumentaron luego de la entrada en vigencia de la ley. La hipótesis es que si el costo de acceder a la información efectivamente se redujo, eso se debería traducir en una mayor cantidad de artículos de prensa usando dicha información.

Datos

Los datos se extrajeron de todas las noticias que incluyeran términos relacionados con declaraciones de intereses y patrimonio, las que luego se categorizaron dependiendo de si se trataba de una denuncia o no. Entre 2004 y 2018 se encontraron 172 noticias, de las cuales 40 son denuncias.

De estas, 23 son anteriores a la fecha en que las nuevas declaraciones estuvieron disponibles, mientras que 17 son posteriores. Si bien este dato es contraintuitivo, se debe tener en cuenta que el periodo anterior a las nuevas declaraciones abarca 13 años (promedio de 1,8 denuncias al año), mientras que el posterior considera 2 años, con un promedio de 8,5 denuncias anuales.

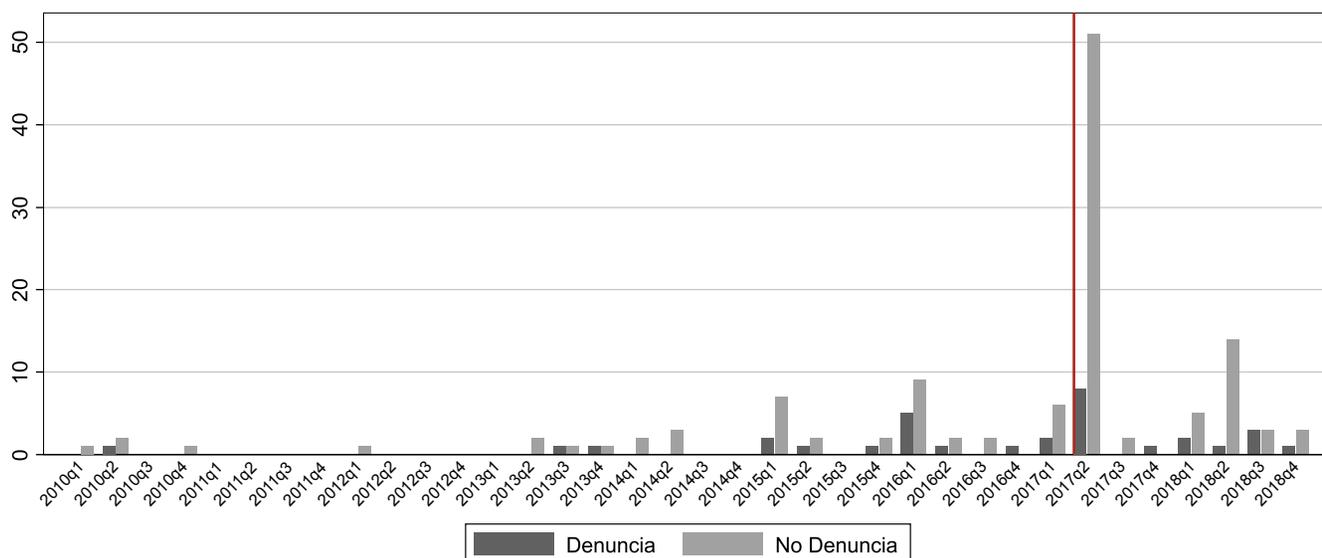
El eje horizontal de la Figura 7 corresponde a los trimestres¹⁶, mientras que el eje vertical representa el total de noticias en dicho periodo. La línea vertical ubicada en el segundo trimestre de 2017 es la fecha en que las autoridades debían entregar las nuevas declaraciones de intereses y patrimonio. Como se ob-

serva, al inicio de la década de 2010 las noticias que incluían las declaraciones de intereses y patrimonio eran relativamente pocas e infrecuentes en el tiempo. Dicha tendencia se revierte desde la mitad de la década, cuando aumenta sustancialmente la cantidad de noticias y su frecuencia.

En marzo de 2015, en el marco de la conformación del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, se envió un instructivo presidencial indicando a todas las autoridades que debían actualizar sus declaraciones y que debían incluir más información que la que estipulaba la ley en ese momento¹⁷.

Estas nuevas declaraciones estarían disponibles en la web sin necesidad de realizar una solicitud específica, lo cual pudo haber contribuido al aumento de noticias que se referían a las declaraciones. Finalmente, se observa que las noticias de no denuncia alcanzan su peak en el segundo trimestre de 2017, fecha en la cual se hicieron públicas en el portal web las nuevas declaraciones de las autoridades, las que fueron ampliamente comentadas en la prensa.

Figura 7: Noticias trimestrales



Fuente: Elaboración propia.

16. Se grafica el trimestre en lugar del mes para visualizar mejor los datos.

17. Para más información, ver <http://dpi.minsegpres.gob.cl/acerca>

Metodología y resultados

El objetivo de esta subsección es determinar si el número de apariciones en prensa de las declaraciones de intereses y patrimonio efectivamente aumentó con la nueva ley de probidad, lo que constituiría evidencia a favor de que disminuyeron los costos de acceder a la información de los intereses de las autoridades, con lo que las investigaciones periodísticas serían menos costosas, y, por lo tanto, más frecuentes. Para ello, se comparan las medias anteriores y

posteriores a la ley, y se utiliza un test t unilateral para determinar si efectivamente el número de noticias aumentó para cada categoría (denuncia y no denuncia). Además, tomando en consideración que el instructivo presidencial avanzaba en el espíritu de lo que posteriormente sería la nueva ley de probidad, y que pudo haber contribuido a bajar los costos de acceso a la información antes de la ley propiamente tal, se presentan los mismos test, pero excluyendo las noticias que aludían a las declaraciones derivadas del instructivo presidencial (Tabla 4).

Tabla 4: Test de medias

	Agregado	Denuncia	No denuncia
Toda la muestra			
Estadístico t	5,396	3,685	5,432
<i>p-value</i>	0,000	0,000	0,000
Obs.	182	182	182
Excluyendo instructivo presidencial			
Estadístico t	5,790	4,486	5,661
<i>p-value</i>	0,000	0,000	0,000
Obs.	182	182	182

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar toda la muestra se observa que la evidencia en contra de la hipótesis nula es contundente, lo cual se expresa en valores grandes del estadístico t y en valores p cercanos a cero, por lo que se rechaza la hipótesis nula al 1% de significancia. Estos resultados se mantienen, con evidencia aún más contundente en contra de la nula, cuando se excluyen las noticias relacionadas con el instructivo presidencial, lo cual es esperable, puesto que básicamente se reduce el número de noticias anteriores a la ley, con lo que la diferencia de medias es aún más pronunciada.

En resumen, los datos son consistentes con que el número de noticias que incluyen las declaraciones de intereses y patrimonio aumentaron después de la fecha en que las nuevas declaraciones estuvieron disponibles en la web. Es importante mencionar que

los resultados de esta subsección reflejan correlaciones y no efectos causales. En efecto, solo es posible concluir que la nueva ley está asociada a un aumento en el número de noticias, pero no se puede afirmar que dicho aumento se deba a la introducción de la ley, pues hay elementos no observables que correlacionan tanto con el número de noticias como con la promulgación de la Ley 20.880. En específico, la nueva ley de probidad se aprobó principalmente gracias al impulso que tomó luego de las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, el cual se originó en respuesta a los escándalos de corrupción destapados entre 2014 y 2015. Dichos escándalos alertaron a la sociedad civil sobre los conflictos de intereses de sus autoridades, lo cual a su vez pudo haber generado un mayor interés en inves-

tigaciones periodísticas que usaban las declaraciones de intereses y patrimonio, incluso si la Ley 20.880 no hubiese existido. Por eso, los resultados de esta subsección deben ser tomados con cautela e interpretados como evidencia descriptiva, mas no causal.

No obstante, el aumento en la cantidad de noticias es decidor de una sociedad civil interesada en investigar los intereses de sus autoridades. Esto es fundamental para el cumplimiento del objetivo de las declaraciones, esto es, la detección de conflictos de intereses. En efecto, según postula la teoría de la disuasión, cuando la ciudadanía ejerce un control social sobre sus autoridades promueve que actúen de manera íntegra.

Conclusiones

En este informe se estudiaron las nuevas declaraciones de intereses y patrimonio en Chile, introducidas en la Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. En particular, se evaluaron los cambios de la nueva normativa y el impacto de dichos cambios en la práctica.

La principal mejora introducida se relaciona con la publicidad de las declaraciones, ya que son abiertas a la ciudadanía y se puede acceder a estas a través de la web sin realizar una solicitud específica. Estas características facilitan el rol fiscalizador de la sociedad civil y contribuyen a mejorar la confianza que deposita sobre sus autoridades (Villanueva, 2008). Por otro lado, si bien la nueva normativa dota a la Contraloría de las facultades para fiscalizar la veracidad de las declaraciones, este avance se ve opacado porque en algunos grupos de agentes públicos la fiscalización depende de sus pares, como ocurre con los parlamentarios.

La evaluación de impacto realizada en este informe presenta evidencia descriptiva a favor del impacto positivo que tuvo la nueva ley. En particular, se en-

cuentra que las nuevas declaraciones están asociadas a una conducta más cautelosa de los diputados, la cual se mide por el número de votaciones en que evitan influir (absteniéndose, no asistiendo a la votación o inhabilitándose). Evaluando el impacto de un reportaje de investigación que denunciaba a determinados parlamentarios previo a las declaraciones, se argumenta que son responsivos al escrutinio de la sociedad civil, puesto que se inhabilitaron más después de la emisión de dicho reportaje, especialmente aquellos que aparecieron en el reportaje. Finalmente, se aprecia que el número de noticias que incluían las declaraciones en su contenido aumentó tanto para las noticias de índole general como para las noticias de denuncia después de la entrada en vigencia de la ley.

Si bien los resultados de la evaluación de impacto no pueden ser interpretados como efectos causales, sí sugieren una relación entre las nuevas declaraciones y resultados deseables desde el punto de vista de la probidad. En adición, los resultados son complementarios a los encontrados en la literatura previa. Djankov et al. (2010) señalan que las declaraciones públicas están consistentemente relacionadas con mejores gobiernos, mientras que en este informe se sugiere que esto se debe al mayor escrutinio público que se genera cuando las declaraciones están abiertas a la ciudadanía.

En definitiva, la publicidad de las declaraciones es crucial para que sean efectivas. Sin embargo, es necesario considerar que las declaraciones son de por sí un procedimiento costoso para los funcionarios públicos y que su publicidad aumenta dicho costo aún más. Por eso, la normativa no debiese pretender abarcar a una gran cantidad de funcionarios, sino que debiese centrarse en un número razonable de estos para los cuales el beneficio de exigir su declaración sea mayor a los costos generados por esta. Además, ello permitiría fiscalizar mejor las declaraciones y a la sociedad supervisar con más facilidad el comportamiento de las autoridades.

Bibliografía

- Anechiarico, F., y Jacobs, J. B. (1998). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. University of Chicago Press.
- Chapochnick, M. (2009). Lo que Contacto se tiene guardado. Qué Pasa. Recuperado de www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2009/08/1-468-9-lo-que-contacto-se-tiene-guardado.shtml
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., y Shleifer, A. (2010). Disclosure by politicians. *American Economic Journal: Applied Economics* , 179-209.
- Fisman, R., Schulz, F., y Vig, V. (2014). The private returns to public office. *Journal of Political Economy* , 122(4), 806-862.
- Lenz, G. S., y Lim, K. (2009). Getting rich(er) in office? Corruption and wealth accumulation in Congress. Working Paper.
- Mackenzie, G. C., y Hafken, M. (2002). *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- OEA (2013). *Ley Modelo Sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas*. Washington, D.C. Recuperado de www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf
- Villanueva, E. (2008). Publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos: una reflexión comparativa. *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional: Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus Cincuenta Años como Investigador del Derecho* , 421-443.

Anexos

A1. Sujetos comprendidos en el capítulo I

1. El presidente de la república, los ministros de Estado, los subsecretarios, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales, los gobernadores regionales, los secretarios regionales ministeriales, los jefes superiores de servicio, los embajadores, los ministros consejeros y los cónsules.
2. Los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Instituto Nacional de Derechos Humanos y del Consejo Nacional de Televisión.
3. Los integrantes de los paneles de expertos o técnicos creados por las leyes 19.940, 20.378 y 20.410.
4. Los alcaldes, concejales y consejeros regionales.
5. Los oficiales generales y oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y niveles jerárquicos equivalentes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
6. Los defensores locales de la Defensoría Penal Pública.
7. Los directores o las personas a que se refieren los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 37 de la Ley 18.046, sobre Sociedades Anónimas, y los directores y gerentes de las empresas públicas creadas por ley y de las sociedades en que el Estado tenga participación accionaria, aun cuando la ley señale que es necesario mencionarlas expresamente para quedar sujetas a la regulación de otras leyes, tales como Televisión Nacional de Chile, la Empresa Nacional de Minería, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, la Corporación Nacional del Cobre de Chile o el Banco del Estado de Chile.
8. Los presidentes y directores de corporaciones y fundaciones que presten servicios o tengan contratos vigentes con la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República, sea que perciban o no una remuneración, y los directores y secretarios ejecutivos de fundaciones, corporaciones o asociaciones reguladas en el decreto con fuerza de ley 1, del año 2006, del Ministerio del Interior.
9. Los funcionarios que cumplan funciones directas de fiscalización.
10. Las demás autoridades y personal de planta y a contrata, que sean directivos, profesionales y técnicos de la Administración del Estado que se desempeñen hasta el tercer nivel jerárquico de la respectiva planta de la entidad o su equivalente. Para establecer la referida equivalencia deberá estarse al grado remuneratorio asignado a los empleos de que se trate y, en caso de no tener asignado un grado, al monto de las respectivas remuneraciones de carácter permanente.
11. Las personas contratadas a honorarios que presten servicios en la Administración del Estado, cuando perciban regularmente una remuneración igual o superior al promedio mensual de la recibida anualmente por un funcionario que se desempeñe en el tercer nivel jerárquico, incluidas las asignaciones que correspondan.
12. Los rectores y miembros de las juntas directivas de las universidades del Estado.

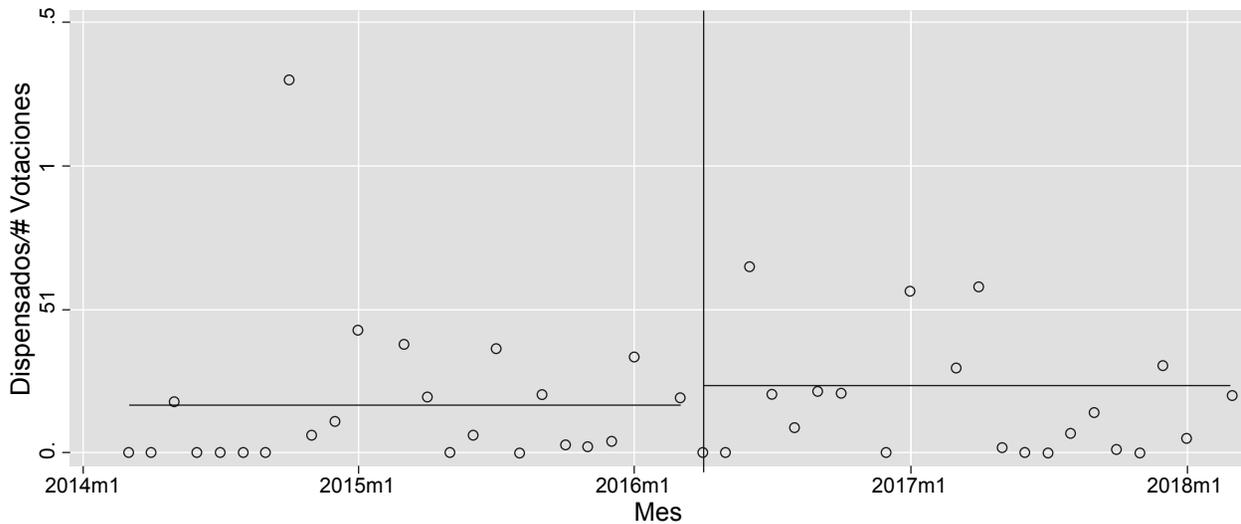
A2. Sujetos comprendidos en el capítulo III

1. Los diputados y senadores.
2. Los funcionarios de las categorías A, B y C de las plantas de ambas corporaciones o de la planta de la Biblioteca del Congreso Nacional.
3. Los abogados secretarios de comisiones y quienes integren el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias o el Comité de Auditoría Parlamentaria.
4. Los miembros del escalafón primario y los de la segunda serie del escalafón secundario del Poder Judicial, a que se refieren los artículos 267 y 269 del Código Orgánico de Tribunales, respectivamente.

5. El director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.
6. El fiscal nacional.
7. Los fiscales regionales.
8. Los fiscales adjuntos.
9. Los jueces titulares y suplentes del Tribunal de Contratación Pública.
10. Los jueces de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.
11. Los integrantes titulares y suplentes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.
12. Los ministros titulares y suplentes de los Tribunales Ambientales, y los ministros de fe de cada uno de estos tribunales.
13. Los ministros y los suplentes de ministro del Tribunal Constitucional.
14. Los integrantes del Tribunal Calificador de Elecciones.
15. Los integrantes de los Tribunales Electorales Regionales.
16. Los miembros del Consejo del Banco Central.
17. El contralor general de la República, el subcontralor general de la República, los contralores regionales y quienes se desempeñen hasta el tercer nivel jerárquico en la Contraloría General de la República.
18. Los miembros de la directiva central de los partidos políticos.

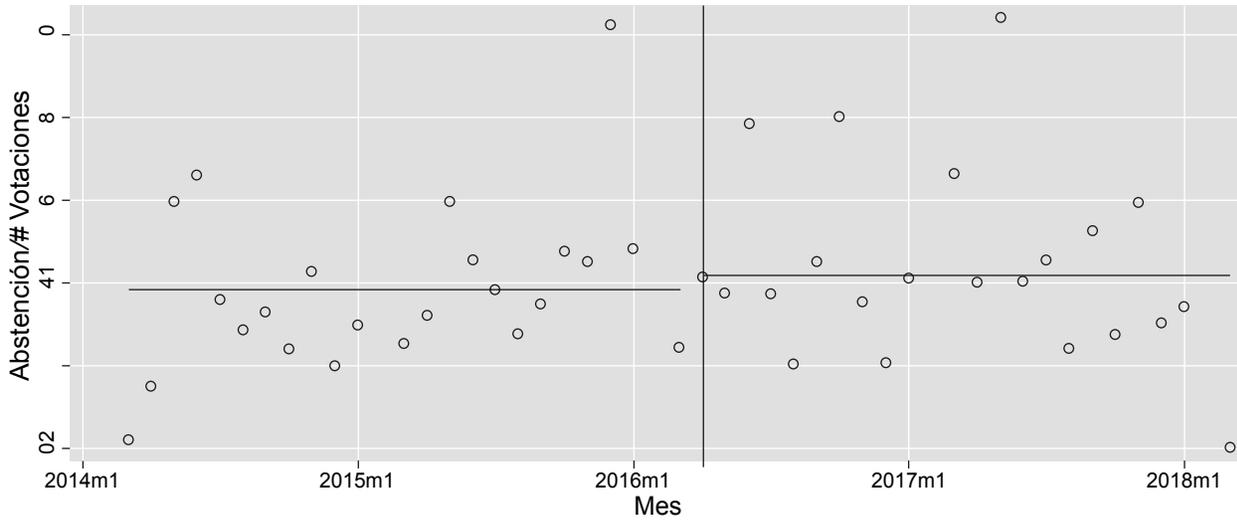
A3: Estimaciones y gráficos usando otro punto de quiebre

Figura 8: Número de dispensados mensuales



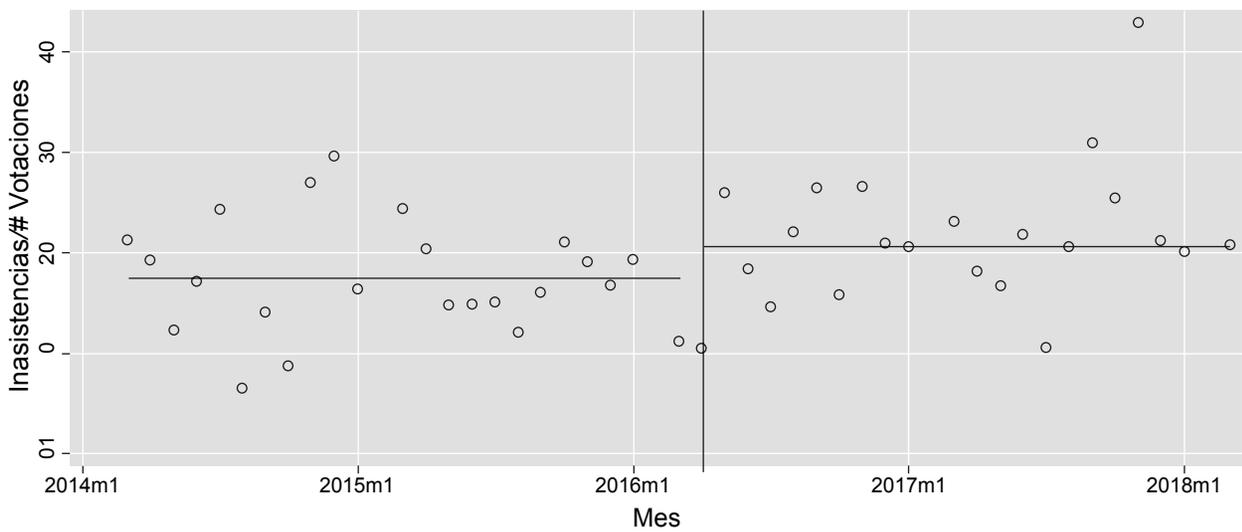
Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Figura 9: Número de abstenciones mensuales



Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Figura 10: Número de inasistencias mensuales



Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Tabla 5: Test de diferencia de medias y Wilcoxon

	Dispensados	Inasistencias	Abstenciones
Diferencia de medias	0,069	3,133	0,324
Estadístico de prueba t	0,669	1,521	0,490
<i>p-value (test t, varianzas iguales)</i>	0,253	0,068	0,313
<i>p-value (test t, varianzas distintas)</i>	0,254	0,068	0,313
Diferencia de medianas	0,031	4,092	0,532
Estadístico de prueba de Wilcoxon	0,581	1,79	0,549
<i>p-value (Wilcoxon ranksum test)</i>	0,281	0,037	0,291
N	46	46	46

Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).

Tabla 6: Test agregados

	Test agregado	
	Diferencia de medias	Wilcoxon
Estadístico de prueba	1,548	1,687
<i>p-value</i>	0,061	0,046

Fuente: Elaboración propia en base a web scraping del sitio web del Congreso (www.camara.cl).



CONTRALORÍA SOCIAL Y USO DE TECNOLOGÍA EN MÉXICO: MAPEANDO LA CORRUPCIÓN



Fernanda Avendaño

Introducción

Las democracias modernas están basadas en por lo menos dos principios fundamentales: el respeto a derechos y libertades individuales, y la elección y participación de la ciudadanía sobre quiénes serán sus representantes y gobernantes.

No obstante, la consecución de este segundo principio no debe limitarse a la realización de elecciones periódicas, ya que un ejercicio efectivo de representación no puede ser exitoso sin mecanismos eficientes de rendición de cuentas.

En este sentido, además de la fiscalización y monitoreo desde las instituciones de gobierno, las democracias modernas requieren de mecanismos de participación ciudadana que involucren las opiniones, necesidades y la vigilancia de la ciudadanía sobre sus gobernantes para garantizar que sean los intereses de la ciudadanía los que prevalezcan en el actuar gubernamental. Hoy por hoy, una democracia necesita de mucho más que elecciones libres.

Por lo tanto, la participación ciudadana en las decisiones y acciones gubernamentales es una herramienta cada vez más utilizada y necesaria. En la medida en que la ciudadanía participa, exige y toma decisiones informadas, la democracia se fortalece y las autoridades son más responsivas a los intereses de la sociedad.

Tanto en el país como en el extranjero han aumentado los mecanismos de participación ciudadana formales e informales, los que en conjunto han abonado a la construcción de gobernanza en los distintos niveles y actividades del gobierno. Ejemplos de estos mecanismos son las organizaciones de la sociedad civil, las iniciativas ciudadanas, el presupuesto participativo, el cabildo abierto, las consultas ciudadanas o plebiscitos, y la contraloría social.

Este reporte se enfoca en el funcionamiento y la utilidad de la contraloría social para el monitoreo y revisión del uso de los recursos públicos. Se ejemplifica con un caso de éxito de contraloría social realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad en el Estado de Chihuahua mediante el diseño y uso de la plataforma Mapeando la Corrupción.

Este ejemplo ilustra cómo los ejercicios de contraloría social pueden apoyarse en la tecnología y el uso de datos para generar y compartir metodologías que permitan aprovechar de mejor forma la información pública y así detectar riesgos de corrupción en las compras de gobierno. Además, el caso de éxito ilustra la forma en que las tecnologías facilitan la cooperación entre colectivos ciudadanos, así como la construcción de capacidades y una mejor adopción e institucionalización de las metodologías y ejercicios ciudadanos, uno de los principales retos que enfrentan los ejercicios de contraloría social.

Contraloría social: Usos, tipos, retos y oportunidades

La contraloría social es un mecanismo de participación ciudadana que tiene como objetivo observar, verificar, monitorear y vigilar el uso adecuado de los recursos públicos asignados a cualquier acción gubernamental, sean programas sociales, proyectos de inversión e infraestructura, adquisición de insumos, bienes o servicios, entre otros. Sirve para fomentar la transparencia en el uso de los recursos públicos, presentar quejas y denuncias ante cualquier irregularidad o falla, así como verificar que los recursos se utilicen bajo los criterios de honestidad, transparencia, eficiencia, eficacia y economía.

Existen varias formas de contraloría social: las organizaciones de sociedad civil, las asociaciones de padres y madres de familia, los comités de vecinos y vecinas para la vigilancia de obras públicas, los comités de vigilancia de los programas sociales y la figura de testigo social en las contrataciones públicas.

La contraloría social busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública ya sea de forma directa, por medio de su inclusión en comités de obra u órganos colegiados, o de forma indirecta, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias (Hevia de la Jara, 2007).

A pesar de que es un tipo de participación ciudadana, la contraloría social se diferencia de otras formas de participación en que está ideada específicamente para el control, vigilancia y evaluación de las acciones, recursos y programas de gobierno. Por lo tanto, difiere de un mecanismo de incidencia, planeación, construcción de agenda o ejecución de políticas públicas. Mientras que la mayoría de los ejercicios de participación están enfocados en la deliberación y consulta para la toma de decisiones, la contraloría social se orienta al monitoreo de los recursos públicos.

Es común que los ejercicios de contraloría social gocen de cierto grado de organización formal e institucionalización, ya que en ocasiones están previstos en los reglamentos o reglas de operación de programas sociales y proyectos de infraestructura.

La incorporación de la ciudadanía en la vigilancia de los recursos públicos contribuye al combate contra la corrupción. Sin embargo, su participación en procesos complejos y técnicos puede ser un reto. ¿Cómo es posible empoderar a la ciudadanía para que pueda ejercer un verdadero control y monitoreo de los recursos públicos?

Lograr que la ciudadanía y la sociedad civil organizada sea un contrapeso efectivo para señalar fallas y proponer recomendaciones va más allá de la voluntad, la dedicación y el deseo de participar que cierto grupo de vecinos o colectivos ciudadanos pudiera tener, toda vez que los ejercicios de contraloría social necesitan de la construcción y distribución de capacidades que permitan que agrupaciones ciudadanas cuenten con los conocimientos y herramientas necesarios para evaluar una obra, revisar un proceso de contratación, evaluar la distribución de recursos de un programa social, entre otros.

Al mismo tiempo, las capacidades de los grupos ciudadanos determinarán el grado de extensión de los ejercicios de contraloría social. Si bien un grupo de vecinos o asociaciones de padres de familia pueden organizarse para monitorear una obra en específico en una escuela o un programa social del cual son beneficiarios, es difícil que esta misma agrupación pueda destinar recursos al monitoreo y auditoría de obras adicionales. Esta fragmentación de la contraloría social puede inhibir la transmisión de capacidades y la detección de problemas recurrentes en la ejecución del gasto.

Además, es importante que los ejercicios de contraloría social cuenten con canales institucionales para tramitar sus quejas, denuncias y hallazgos, ya que la vigilancia que los grupos ciudadanos puedan ejercer solo será efectiva si las autoridades cuentan con los mecanismos para conocer de, canalizar y atender los resultados. México cuenta con una serie de mecanismos de contraloría social reglamentados e implementados a lo largo de varios años, así como de un marco legal nacional e internacional que busca impulsar este y otro tipo de figuras de participación ciudadana.

En 2006, México firmó la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), que obliga a establecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (OEA, 2003). De igual forma, México es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde 2003, la cual establece que la participación de la sociedad es fundamental para la lucha anticorrupción.

En el país, la contraloría social está reglamentada en una serie de leyes, entre ellas la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), que establece las herramientas básicas para la rendición de cuentas y la participación ciudadana (LGTAIP, 2015), y la Ley General de Desarrollo Social, que norma el derecho a la participación y desarrolla un capítulo específico sobre contraloría social (Secretaría de la Función Pública, 2018). Además, existen reglamentos interiores y reglas de operación que dedican apartados y lineamientos específicos a la contraloría social. El reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP) establece que la Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción coordinará los esquemas de contraloría social y representará a la SFP ante las instancias de coordinación nacional e internacional en materia de ciudadanización y contraloría social.

La legislación mexicana establece una serie de derechos específicos orientados a garantizar la participación ciudadana en el control y la decisión de los recursos públicos mediante acciones de contraloría social. Las leyes y los acuerdos internacionales inclu-

yen elementos específicos que permiten y fortalecen la existencia de mecanismos de control y vigilancia donde participen ciudadanos y organizaciones (Hevia de la Jara, 2007).

En años recientes, la aprobación de leyes federales y estatales dieron lugar a los Sistemas Anticorrupción, que incluyen la figura de los Comités de Participación Ciudadana. Estos pretenden ser un vínculo institucional entre las acciones de combate a la corrupción del gobierno federal y los gobiernos estatales con los esfuerzos e iniciativas de colectivos ciudadanos y la academia. Si bien durante sus primeros años de existencia tanto los Comités como los Sistemas han tenido serias limitaciones presupuestales, podrían representar una plataforma interesante para fortalecer metodologías de contraloría social, compartir capacidades e institucionalizar buenas prácticas para replicarlas a lo largo del país.

Comités de Participación Ciudadana

La reforma constitucional de 2015 en materia de combate a la corrupción y las leyes secundarias aprobadas durante 2016 dieron lugar al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), un organismo creado con el objetivo de mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, con mecanismos claros de asignación de responsabilidades basados en meritocracia, certeza, estabilidad y ética pública (LGSNA, 2015).

El SNA, a través del Comité Coordinador, es el órgano encargado de establecer las bases para la coordinación de esfuerzos de dependencias públicas ya existentes. Además, cada entidad federativa cuenta con un Sistema Local Anticorrupción que diseñará políticas regionales anticorrupción que se llevarán a cabo en coordinación con la federación.

El Comité Coordinador está integrado por:

1. El titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF);
2. El titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción / Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC);

- 3.El titular de la Secretaría de Función Pública (SFP)
- 4.El presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA);
- 5.El presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI);
- 6.Un representante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF);
- 7.Un representante del Comité de Participación Ciudadana (CPC)

Una de las facultades más importantes del Comité Coordinador es el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

Para lograrlo, todos los actores son indispensables, sin embargo, para este estudio vale la pena destacar la importancia del CPC, que está integrado por cinco ciudadanos comprometidos con la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, y es un organismo central en las tareas de coordinación del SNA.

El CPC lidera las tareas del Comité Coordinador y es el enlace con las organizaciones sociales y académicas que tengan interés en participar y ser parte de una red de conocimiento sobre la política nacional anticorrupción. Sus funciones principales son desarrollar propuestas sobre la política nacional y los proyectos de fiscalización de recursos públicos, así como mecanismos para la denuncia y prevención de hechos de corrupción (Transparencia Mexicana, 2017). Entre sus responsabilidades se encuentran:

1. Proponer al Comité Coordinador proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en materia anticorrupción; proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.
2. Red anticorrupción: Proponer mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el CPC para establecer una red de articulación ciudadana y académica.
3. Indicadores para control de la corrupción: Proponer indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional.
4. Fiscalización Ciudadana: Proponer reglas y procedimientos para recibir las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil quiera hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales.
5. Seguimiento al SNA: El CPC dará seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional, y propondrá al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.

El CPC nacional y los comités a nivel estatal son un vínculo útil entre el gobierno y la ciudadanía para desarrollar herramientas enfocadas en la prevención, detección y sanción de prácticas de corrupción.

Si bien la creación e implementación del CPC es un gran avance, todavía hay un largo camino por recorrer. Luis Pérez de Acha, exintegrante del CPC, señaló que ese modelo sirvió para institucionalizar la participación social y la legitimación (Expansión Política, 2018). Sin embargo, los intentos del comité por colocar temas importantes sobre la mesa, específicamente información sobre escándalos de corrupción de relevancia, no han sido traducidos en investigaciones

sustantivas que generen sanciones y responsabilidades administrativas.

Para que las acciones y recomendaciones de la ciudadanía se traduzcan en políticas públicas de sanción y combate a la corrupción es importante desarrollar herramientas innovadoras. El uso de la tecnología, la generación de datos y de plataformas digitales son algunos de los elementos que permiten cumplir este objetivo.

*Uso de tecnología:
el valor de los datos estructurados*

Generar bases de datos estructuradas y cumplir con estándares de calidad de la información es una forma de dotar de herramientas a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil para que pueda ejercitar la contraloría social. Además, es una práctica sumamente útil para gobiernos locales, estatales y federales, ya que permite agilizar procesos, detectar prácticas de riesgo de corrupción, focalizar investigaciones y la auditoría, y optimizar los recursos públicos.

La tecnología y los datos estructurados son cada vez más útiles para generar evidencia, recomendaciones y rutas de acción gubernamentales. Por lo tanto, en la medida en que las herramientas de contraloría social aprovechen esta información, será posible que estas incidan en las decisiones y la rendición de cuentas del gobierno.

Los datos estructurados se refieren a volúmenes muy grandes de información almacenada en conjuntos de datos cuyo tamaño está más allá de la capacidad de las herramientas típicas de software de bases de datos para capturar, almacenar, administrar y analizar (Montes, 2019). Estos conjuntos de datos se captan a través de interacciones electrónicas. En el caso del sector público, la información generada producto de las operaciones de gobierno puede servirle al mismo gobierno y a la sociedad civil para evaluar políticas públicas y mejorar procedimientos.

Los datos estructurados incentivan la investigación, ya que son útiles para elaborar y desarrollar políticas públicas. La estructuración permite que las organizaciones no gubernamentales, investigadores, servido-

res públicos y cualquier persona pueda tener acceso a datos que les permitan enfocarse en las investigaciones correspondientes.

Una de las formas más comunes de estructurar información es mediante la creación de bases de datos, un factor clave para la transparencia y acceso a la información para la ciudadanía. Por lo tanto, generar y actualizar bases de datos es un mecanismo de rendición de cuentas por parte de los tomadores de decisiones. Además, la información generada en estas bases es más accesible, lo que hace más eficiente el proceso de auditar.

En el caso de las compras públicas, registrar la información de las contrataciones en bases de datos estructuradas, y posteriormente en plataformas digitales, es una buena práctica para combatir la corrupción, rendir cuentas y transparentar el uso de recursos públicos. La publicación y análisis de estos datos permite prevenir y detectar esquemas de corrupción. La información estructurada facilita los esfuerzos de auditoría, ya que, a diferencia de los documentos escaneados, permite analizar patrones de comportamiento, redes de actores, ciclos y similitudes en las compras periódicas que de otra forma no pudieran ser detectadas (Montes, 2019).

Además, esta información permite asignar riesgos de corrupción a dependencias o transacciones específicas. De igual forma, permite que los procesos de planeación de compras públicas sean más eficientes. En consecuencia, el uso y análisis de los datos estructurados generados por los sistemas electrónicos de compras públicas puede ser un gran insumo para el diseño y propuesta de política pública, especialmente aquellas con un enfoque de prevención, detección y sanción de prácticas de corrupción.

Uno de los beneficios de las herramientas para detectar riesgos de corrupción en compras públicas es la posibilidad de hacer un análisis de datos más exhaustivo y, a través de indicadores, enfocarse en el lugar en el que se encuentra el problema. Estos sistemas deben estar diseñados de manera que permitan definir de qué tipo de riesgo de corrupción se trata, a partir de las compras públicas, y quiénes son los que incurren en prácticas de corrupción.

Para un mejor análisis y afinar las herramientas de detección de riesgos, es importante asegurar una calidad mínima en los datos. Por lo tanto, es importante que los procesos de captura, registro, almacenamiento y publicación de la información de los sistemas de compras públicas se ajusten a estándares internacionales.

Para analizar adecuadamente los datos masivos de las contrataciones públicas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desarrolló un proceso que requiere que los datos cumplan con estándares adecuados de (1) registro, (2) actualización, (3) sistematización, (4) accesibilidad, (5) transparencia, (6) calidad y (7) salida (OCDE, 2018).

1. Registrar quién genera los datos y de qué manera.
2. Actualizar de manera frecuente los datos, desde que se generan hasta que se publican.
3. Registrar, almacenar y publicar la información de manera adecuada, y con bases de datos comparables, para que el público pueda usarlas fácilmente.
4. Brindar un acceso fácil, rápido y sin costo a los datos, ya sea a través de plataformas digitales o solicitudes.
5. Cumplir con las obligaciones de transparencia al publicar la información.
6. Verificar la calidad de los datos y asegurar que coincidan con las reglas y procedimientos requeridos por las leyes.
7. Permitir que la información sea descargable, en formatos abiertos y de fácil interpretación al usuario y, en caso necesario, proporcionar una guía de uso.

Un uso común y efectivo de los datos estructurados es la generación de banderas rojas en las compras públicas, una herramienta muy útil para detectar posibles actos de corrupción. En los últimos años se han desarrollado varias metodologías para identificar banderas rojas en compras públicas alrededor del mundo (Open Contracting Partnership, 2011). Debido a la complejidad de estos procesos, los focos rojos varían mucho. Algunos son más sencillos de identificar, mientras que otros pueden ser ambiguos o equívocos.

A pesar de su heterogeneidad, las banderas rojas en compras públicas son una clara señal de que se necesita mayor escrutinio (World Bank, 2014), que puede incluir la revisión detallada de los documentos requeridos, el cumplimiento de la ley de compras públicas, así como una investigación para identificar las principales fallas y la etapa del proceso en el que surgieron.

La tecnología por sí misma no detecta la corrupción, pero su uso en conjunto con la estructuración de datos e información proveen a la ciudadanía de los insumos necesarios para desarrollar metodologías exitosas para detectar riesgos de corrupción. Además, las metodologías basadas en tecnologías abiertas facilitan la replicación de ejercicios y la transferencia de capacidades.

Tomando en cuenta lo anterior, y ante la necesidad de desarrollar herramientas tecnológicas que utilicen de manera eficiente los datos de compras públicas y que, a su vez, permitan la participación de la ciudadanía en la detección de prácticas de riesgo de corrupción, surge el proyecto Mapeando la Corrupción, una herramienta de detección de riesgos de corrupción mediante banderas rojas que refleja uno de los cientos de usos que se les puede dar las bases de datos y al uso de tecnología en las compras públicas.

Mapeando la Corrupción

En los últimos años, las compras públicas en México han sido más conocidas por los escándalos de corrupción cometidos por administraciones federales y locales que por las mejoras en infraestructura y servicios que estas pueden proveer. Por ello, es fundamental que el gobierno y la ciudadanía desarrollen esfuerzos conjuntos para mejorar la detección y sanción de actos de corrupción en este sector.

Mapeando la Corrupción es una herramienta tecnológica diseñada para dotar a los gobiernos y a los ciudadanos de metodologías y plataformas que detecten riesgos de corrupción en las compras de sus comunidades. La plataforma aprovecha la información pública de las compras del gobierno para generar y estructurar bases de datos y calcular de manera automática indicadores de riesgo de corrupción para cada contrato producto del análisis de datos prove-

nientes de los documentos públicos que detallan un proceso de compra.

La elaboración y análisis de indicadores de riesgo brinda a las instancias de gobierno, o a los colectivos ciudadanos, un mapa de ruta que muestra los procesos con mayor riesgo de corrupción. De esta manera, es posible priorizar los esfuerzos de auditoría en aquellos procesos con banderas rojas de corrupción en lugar de depender de una muestra aleatoria de riesgo.

Los indicadores y metodologías de Mapeando la Corrupción están montados y automatizados en una plataforma electrónica de captura y consulta de la información que sistematiza los datos de los procesos de compra pública de cualquier entidad, municipio, dependencia de gobierno u organización de la sociedad civil que esté interesada en adoptar la herramienta para, por un lado, aumentar la transparencia y acceder a la información de los procesos de compras públicas, y, por el otro, para generar datos útiles y usar la tecnología para detectar prácticas de riesgo de corrupción.

Riesgos de corrupción en compras públicas

Las compras públicas son centrales en la política pública, ya que dotan al gobierno de insumos para ejercer la gran mayoría de las acciones gubernamentales, desde grandes proyectos de inversión e infraestructura, hasta los servicios de salud, educación y seguridad. Por lo tanto, la manera en que ejecutan sus recursos y adquieren bienes y servicios es un tema de interés para la ciudadanía, ya que es quien se ve beneficiada o perjudicada según las decisiones de compra del gobierno (Palacios y Valdés, 2011). Por su objetivo y por la gran cantidad de recursos utilizados, las compras públicas son fundamentales para el desarrollo de un país. Si son eficientes, las compras públicas representan una fuente de bienestar social y económico (Palacios, Valdés y Montiel, 2011).

Si el gobierno busca, en todas sus compras, obtener bienes, servicios y proyectos de infraestructura de la máxima calidad al menor precio posible, y planea sus compras basándose en el beneficio de la población y no de intereses privados, las compras que realice se-

rán eficientes. No obstante, en cada compra pueden interferir diversos intereses y presiones que terminan opacando el bien público (Fazekas, János y King, 2013).

Según la OCDE (2017), que ha evaluado las prácticas y procesos de contratación en los países miembro, todos los procesos de compra pública son notoriamente vulnerables a la corrupción y al fraude. Ello se debe, en gran medida, a la complejidad del proceso y al hecho de que involucra una cantidad importante de recursos. Ambas razones crean áreas de oportunidad e incentivos para el comportamiento deshonesto tanto de los funcionarios públicos como de los proveedores. Por lo tanto, las compras públicas deben ser realizadas bajo el más alto escrutinio, monitoreo, transparencia, apego y cumplimiento de la ley.

Para garantizar la transparencia y mejores prácticas en las compras públicas es necesario cumplir con los siguientes requerimientos:

- Publicidad del proceso y accesibilidad de las bases de datos con la información generada.
- Criterios claros de selección de ganadores.
- Medios que permitan monitorear la fase de contratación. Pueden ser plataformas electrónicas que incluyan la planeación, conducción y monitoreo de las compras públicas de forma abierta y en tiempo real.

Las plataformas electrónicas reducen costos de implementación y los riesgos de corrupción, ya que aumentan la eficiencia y efectividad (OCDE, 2017) y minimizan la discrecionalidad al reducir el contacto directo entre las partes. Además, contar con toda la información en una plataforma permite documentar y publicar el proceso, lo que facilita posteriores evaluaciones y auditorías, a la vez que contribuye a la estandarización de procesos, el monitoreo de las etapas del proceso y la rendición de cuentas.

Para que un esquema de corrupción en una compra pública sea exitoso, el contrato debe ser asignado a una empresa previamente seleccionada, ya que, de existir un arreglo entre funcionarios y algún proveedor, estos deben asegurarse de que el contrato sea asignado a la empresa que es parte de la red de corrupción (Fazekas, János y King, 2013).

Por lo tanto, cuando se presentan actos de corrupción en una compra pública, el ganador se determina por razones ajenas a la eficiencia de la empresa o a la calidad de los productos ofrecidos. Sin embargo, esta no es una tarea sencilla, ya que por ley las compras públicas deben de ser asignadas mediante concurso, lo que dificulta el control que los funcionarios pudieran tener en la asignación de un contrato (Avendaño et al., 2020).

En consecuencia, para que un esquema de corrupción sea exitoso, es necesario que existan obstáculos a la competencia (Fazekas, János y King, 2013), ya sea evitando un concurso a través de una adjudicación directa, o haciendo trampa en un concurso para favorecer a un proveedor. Con esa finalidad, una serie de prácticas pueden realizarse con el objetivo de dirigir el proceso de compra.

El objetivo de Mapeando al Corrupción es generar indicadores que permitan identificar indicios de que se han cometido prácticas destinadas a limitar la libre competencia en las compras públicas. Los indicadores están pensados para ser lo suficientemente generales como para que puedan ser calculados en cualquier proceso de compra sin importar la normatividad específica del país o región. Al mismo tiempo, los indicadores son lo suficientemente precisos como para señalar prácticas específicas de corrupción que permitan guiar ejercicios posteriores de auditoría.

Metodología

Para el desarrollo de Mapeando la Corrupción, el equipo de investigación del IMCO y México Evaluó realizó una extensa revisión de literatura y analizó casos probados de corrupción. Este ejercicio permitió identificar prácticas y modalidades conocidas de corrupción y asociarlas a rastros concretos presentes en la documentación de un proceso de compra. Posteriormente, el equipo diseñó indicadores para encontrar de manera expedita y precisa la presencia o ausencia de indicios de que alguna de estas prácticas fue realizada.

En total, se crearon siete indicadores de riesgo. A continuación, se presenta una breve descripción, así como las características principales de los indicadores

calculados por la herramienta. Para una explicación detallada y las fórmulas empleadas para el cálculo de cada indicador, se puede ver el [Anexo Metodológico](#).

Favoritismo

Este indicador mide el riesgo de que un proveedor haya sido favorecido por una dependencia del gobierno. Estos proveedores tienen un éxito anormalmente alto en ganar contratos gubernamentales y generalmente su periodo de éxito está ligado a la administración en turno.

Para identificar esta práctica de riesgo de corrupción, el indicador de favoritismo analiza tres elementos principales:

- Frecuencia de contratos: Se trata del número de contratos, ya sean licitaciones públicas, invitaciones restringidas o adjudicaciones directas, que obtuvo cada proveedor en un año y dependencia determinada con respecto al resto de los proveedores ganadores. Es decir, identifica cuántos contratos ganó en comparación con el proveedor más exitoso.
- Porcentaje de éxito: Este porcentaje analiza los contratos ganados por cada proveedor en un año y dependencia determinada con respecto a las propuestas emitidas. Es decir, cuántas de las propuestas que realizó fueron ganadoras.
- Recursos obtenidos: Analiza el monto total adjudicado a cada proveedor en un año y dependencia determinada con respecto al monto total del proveedor que más dinero recibió.

Este indicador asigna un peso distinto a cada tipo de proceso de compra, donde las adjudicaciones directas reciben mayor peso, seguido de las invitaciones restringidas y un menor riesgo a las licitaciones públicas.

De esta forma, una calificación de riesgo alto la tiene un proveedor que haya obtenido, en el mismo año de la compra, un alto número de contratos, por un monto de dinero considerable y con una gran cantidad de adjudicaciones directas, en comparación con el resto de los proveedores.

Concurso dirigido

El objetivo de esta práctica es incluir requisitos técnicos que solo algunas empresas puedan cumplir para eliminar la competencia y favorecer a una empresa previamente seleccionada. Una calificación de riesgo alto significa que durante el concurso se eliminó a la mayoría de la competencia y, como consecuencia, el ganador terminó conteniendo contra pocos proveedores.

Al añadir dichos requisitos excesivos, las bases del concurso quedan “hechas a la medida” para cierta empresa. Como resultado, a pesar de que pudieran existir propuestas de mayor calidad o mejor precio, los funcionarios podrán descalificarlas apelando al incumplimiento de requisitos, los cuales fueron incluidos únicamente con el propósito de favorecer a cierto competidor. Si esta práctica se lleva a cabo correctamente, es posible hacer de una licitación pública una adjudicación directa disfrazada.

Para detectar requisitos técnicos que pudieran ser excesivos y distinguirlos de aquellos que sí son necesarios para realizar el servicio contratado, se requiere de un conocimiento del objeto de cada una de las contrataciones, por lo que este tipo de evaluación solo es posible mediante auditorías forenses. No obstante, sí es posible identificar qué procesos de compra tienen mayor riesgo de haber padecido esta modalidad de corrupción al analizar el número de empresas descalificadas de la contienda, junto con el número de propuestas que sobrevivieron a la etapa de descalificación.

Por lo tanto, el indicador de concurso dirigido considera dos principales elementos:

- Competencia eliminada. Esta variable mide el número de empresas que no cumplieron con los requisitos técnicos entre el total de propuestas presentadas. Es decir, analiza cuántas propuestas fueron consideradas solventes con respecto a las propuestas presentadas.
- Ausencia de competencia. Esta variable mide el número de proveedores contra los que compite la empresa ganadora. Es decir, el número de competidores finales.

Contratos fraccionados

Esta práctica consiste en dividir un contrato de un monto considerable de dinero en contratos de menor tamaño a fin de evitar una licitación pública.

Las leyes de obras y adquisiciones permiten contratar mediante procesos de excepción cuando las compras son pequeñas; sin embargo, existen riesgos de que las condiciones de los procedimientos para fomentar compras competitivas sean manipuladas. Para esto, se establecen límites de gastos permitidos para cada proceso de excepción, de forma que la suma de contratos que obtenga una empresa en fechas cercanas, o al mismo tiempo, no supere el límite establecido por la ley para realizar un proceso de excepción o licitación pública.

Para identificar el riesgo de contratos fraccionados, este indicador analiza dos principales elementos, la fecha de firma del contrato y el objeto de este:

- Detección por fecha. Esta variable mide si la suma del monto adjudicado a una empresa en un tiempo determinado (una semana) rebasa el monto límite para realizar una licitación pública.
- Detección por obra. Esta variable mide si la suma del monto adjudicado a una empresa con el mismo objeto, ya sea una obra o un bien, rebasa el monto límite para realizar una licitación pública.

Sobrecosto

Consiste en presupuestar una compra con un valor más bajo que el verdadero para lograr que se ajuste a los límites permitidos para llevar a cabo un proceso de excepción y de esta forma evitar una licitación pública, o bien, para recuperar recursos por medio de convenios modificatorios al monto inicial.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) considera la posibilidad de modificar contratos mientras no superen el 25% del monto o plazo fijado en un inicio en el contrato. Por lo tanto, este porcentaje permite considerar si el costo final del contrato es mayor a las modificaciones permitidas en la ley.

El indicador mide el riesgo de que existan sobrecostos en la compra. Una calificación de riesgo alto indica que el monto final de la compra superó por un 25% el monto originalmente contratado, o bien, que el costo final fue mayor al límite establecido para evitar una licitación pública.

Para hacerlo, analiza dos variables:

- Modificaciones al contrato. Identifica la diferencia entre el monto inicial y el monto final. Debido a que puede haber modificaciones en cualquier contrato, este cálculo aplica para todo tipo de proceso, licitación pública, adjudicación directa e invitación restringida.
- Superar el límite de excepción. Analiza si el monto final rebasa el monto límite para evitar una licitación pública. Esta variable solo se calcula para adjudicaciones directas e invitaciones restringidas.

Plazos cortos

Esta práctica consiste en recortar los plazos de un proceso de compra en dos momentos principales: durante la recolección o adquisición de las bases, o en la entrega de propuestas, con el objetivo de limitar el número de proveedores participantes.

Si en cualquiera de estas dos circunstancias los plazos son reducidos, es posible que esto afecte el número de proveedores participantes, ya que no contarán con el tiempo o la información suficiente para realizar una propuesta técnica y económicamente solvente.

Esta modalidad de corrupción solo aplica para procesos de licitación pública, ya que para la adjudicación directa no es posible limitar aún más la competencia y en el caso de las invitaciones restringidas es necesario contar con por lo menos tres propuestas presentadas para llevar a cabo la contratación.

Para identificar el riesgo de un plazo corto en los procesos, este indicador analiza tres principales variables:

- Tiempo para adquirir bases. Identifica si el plazo para obtener las bases del concurso es menor a dos días desde la publicación de la convocatoria.

- Tiempo para presentar propuestas. Identifica si el plazo para presentar propuestas es menor a 14 días desde la publicación de la convocatoria.
- Participación de empresas. Mide cuántas empresas cumplieron los plazos cortos y presentaron propuestas.

Colusión

Esta práctica detecta el riesgo de que las empresas que participan en una licitación acuerden antes del concurso cuál será la ganadora, para luego acomodar sus propuestas a fin de que así suceda. Al coludirse, los proveedores participantes reducen las condiciones de competencia y se turnan para ganar contratos.

Por lo tanto, este indicador analiza los precios de las contrataciones y las interacciones entre los proveedores participantes para entender los posibles esquemas colusorios. Una calificación de alto riesgo señala que los competidores de determinado proceso participan de manera recurrente en los mismos concursos durante un año y, además, que sus propuestas no buscan competir, sino extraer recursos.

El indicador de colusión detecta dos principales prácticas:

- Colusión por precios. Mide si la diferencia entre el monto presupuestado y el monto contratado es menor al 5%, con el objetivo de identificar las propuestas que buscaron maximizar sus ganancias en lugar de presentar una propuesta económicamente atractiva para el Estado.
- Participación conjunta. Mide el porcentaje de participación de dos proveedores en proporción a su participación total en un año determinado. Es decir, identifica el número de veces que dos proveedores participan de manera conjunta en función de sus participaciones totales en el año.

Empresas fantasma

Este indicador identifica el riesgo de que un contrato haya sido adjudicado a una empresa con características similares a empresas fantasma detectadas en investigaciones anteriores. Por ejemplo, las empresas pueden estar constituidas y registradas legalmente,

pero no proveer ningún servicio o producto, sino que solo ganan contratos del gobierno y realizan transacciones con este.

Para identificar aquellas empresas con comportamientos irregulares, el indicador analiza tres elementos:

- Reciente creación. Identifica si la empresa ganó uno o más contratos durante el primer año de su constitución.
- Cambio de gobierno. Identifica si la empresa fue creada entre una elección de gobierno y hasta un año después de la toma de posesión.
- Proceso de excepción. Identifica si los contratos que ganó la empresa en un periodo determinado fueron únicamente por proceso de adjudicación directa.

En términos generales, para asignar un mayor riesgo a una empresa fantasma deben cumplirse al menos dos condiciones: que la empresa sea de reciente creación o esté ligada al cambio de gobierno, así como que todos los contratos que ganara fueran por adjudicaciones directas. Esto parecería indicar que la empresa fue creada específicamente para recibir contratos gubernamentales.

Sin embargo, a fin de identificar el primer contrato ganado por la empresa es importante contar con suficiente información. Para que este indicador refleje un riesgo alto, debe ser utilizado cuando se cuente con información histórica de las dependencias de cada gobierno.

La aplicación de los indicadores planteados posibilita identificar contratos con riesgo de corrupción, así como patrones de comportamiento y redes de actores. Esta información permite que los gobiernos participantes agilicen y enfoquen sus procesos de auditoría y, además, dota a la ciudadanía de información importante para realizar ejercicios de contraloría social en búsqueda de una mejor rendición de cuentas.

A través de esta metodología es posible realizar un análisis comparativo a través del tiempo y de los distintos Estados de México para identificar fallas sistémicas que puedan estar generando espacios para prácticas corruptas.

Además, se persigue que la generación de indicadores de riesgo de corrupción sea automatizada y calculada en tiempo real. Por lo tanto, para aumentar la efectividad de la detección de corrupción, se creó una plataforma de captura y consulta del proyecto, <https://mapeandolacorrupcion.mx>. Por medio de los indicadores y la plataforma, es posible detectar banderas rojas en cada proceso de compra pública en tiempo real. La plataforma sistematiza la información capturada y publica los resultados de los indicadores de riesgo para cada compra. A continuación, se muestran los resultados encontrados a través del uso de la plataforma en ejercicios de contraloría social realizados en el Estado de Chihuahua.

Experiencias de uso

Gobierno estatal de Chihuahua

Uno de los principales aliados para el desarrollo y prueba de la metodología del IMCO y México Evalúa fue el gobierno del Estado de Chihuahua. A lo largo de varios años la Secretaría de la Función Pública del Estado colaboró con la apertura y sistematización de información de compras públicas, lo cual permitió contar con los datos necesarios para probar los indicadores desarrollados. Las principales actividades realizadas en conjunto con el gobierno estatal de Chihuahua fueron:

1. Digitalización y publicación de los procesos de compra pública, incluyendo adquisiciones, servicios y obra.
2. Reformas a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Chihuahua, así como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Chihuahua.
3. Creación y desarrollo del Portal de Contrataciones Abiertas de Chihuahua.

Con el diseño de los indicadores concluido, como prueba piloto se sistematizó la información de todos los procesos de contratación del Instituto de Infraestructura Física Educativa de Chihuahua (Ichife) desde

2014 a 2018 para contar con una base de datos estructurados de compras públicas en la cual probar los indicadores.

Esto permitió que en octubre de 2018 el IMCO entregara a la SFP un documento donde detallaba los procesos de compra pública del Ichife en los años analizados y que obtuvieron una calificación de alto riesgo por cada uno de los indicadores de Mapeando la Corrupción. La SFP utilizó esta información para comenzar las investigaciones correspondientes.

A continuación, se muestran resultados generales del ejercicio de contraloría social realizado para el Ichife con especial atención al indicador de Favoritismo. Los resultados completos de este ejercicio se pueden consultar aquí.

Durante 2014 y hasta 2018, el Ichife realizó 1.668 procesos de obra pública, por un monto total de \$1.947.248.345,15 pesos, es decir, más de 97 millones de dólares.

Tabla 7: Número de contratos y monto de las compras por año entre 2014 y 2018, Ichife

Año	Número de contratos	Monto acumulado
2014	147	\$303.891.709,02
2015	467	\$328.885.235,40
2016	503	\$635.083.881,39
2017	131	\$217.234.793,61
2018	420	\$462.152.725,73

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa (Ichife).

Durante 2015 y 2016 aumentó significativamente el número de contratos realizados en 2014 por el Ichife, la dependencia encargada de la infraestructura física educativa del Estado. Este incremento, en gran medida, se explica por la implementación de un programa federal: Escuelas al CIEN.

En 2015, como parte de la reforma educativa, se anunció la emisión de Bonos de Infraestructura Educativa como una de las principales medidas implementadas para mejorar las instalaciones de escuelas públicas del país. Estos bonos serían financiados por medio del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el cual recibiría recursos para proyectos de infraestructura física educativa financiados con Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN).

El objetivo de este programa era mejorar las condiciones de más de 33.000 escuelas en todo el país.

Los recursos fueron distribuidos entre las entidades federativas, por conducto de sus respectivos organismos responsables de la Infraestructura Física Educativa, para el financiamiento de las obras del Programa Escuelas al CIEN.

En el caso de Chihuahua, el organismo responsable de ejecutar las obras de este programa fue el Ichife. El Programa Escuelas al CIEN fue iniciado el 7 de diciembre de 2015, razón por la cual los contratos de obra pública aumentaron significativamente a partir de ese año y durante 2016.

Además, del número total de contratos, es importante identificar la proporción de procesos de compra según el tipo de contratación. La Tabla 2 muestra el número de contratos asignados por tipo de proceso.

Tabla 8: Porcentaje de contratos asignados por tipo de proceso, Ichife, 2014-2018

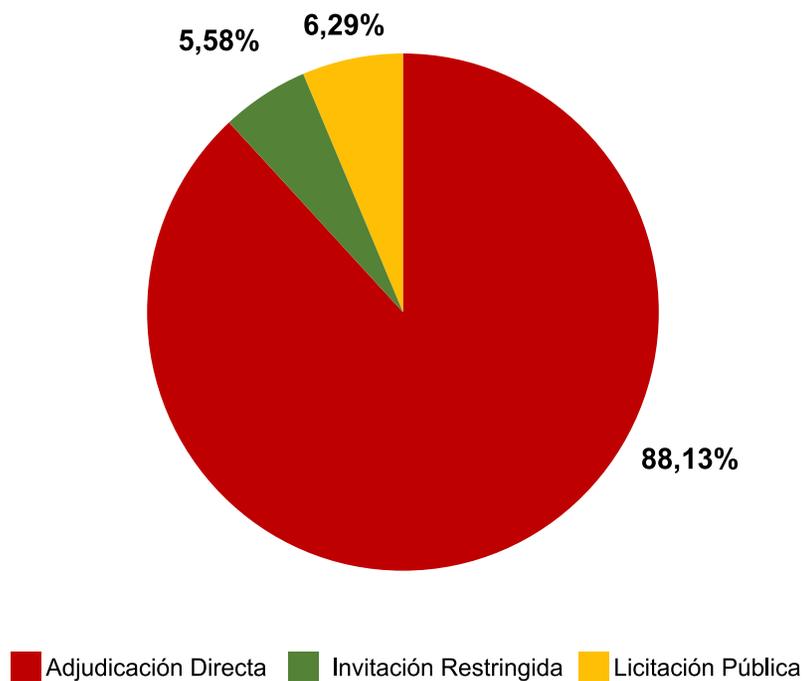
Año	Licitación pública	Invitación restringida	Adjudicación directa
2014	11%	8%	81%
2015	2%	4%	94%
2016	5%	7%	88%
2017	27%	6%	69%
2018	5%	5%	90%

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa (Ichife).

Como la Tabla 8 indica, la proporción de adjudicaciones directas por años supera con creces el número de contratos asignados mediante concursos, lo cual

representa una de las primeras limitaciones a la competencia económica, así como un riesgo de corrupción.

Gráfico 1: Porcentaje de contratos asignados por tipo de proceso, Ichife, 2014-2018



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa (Ichife).

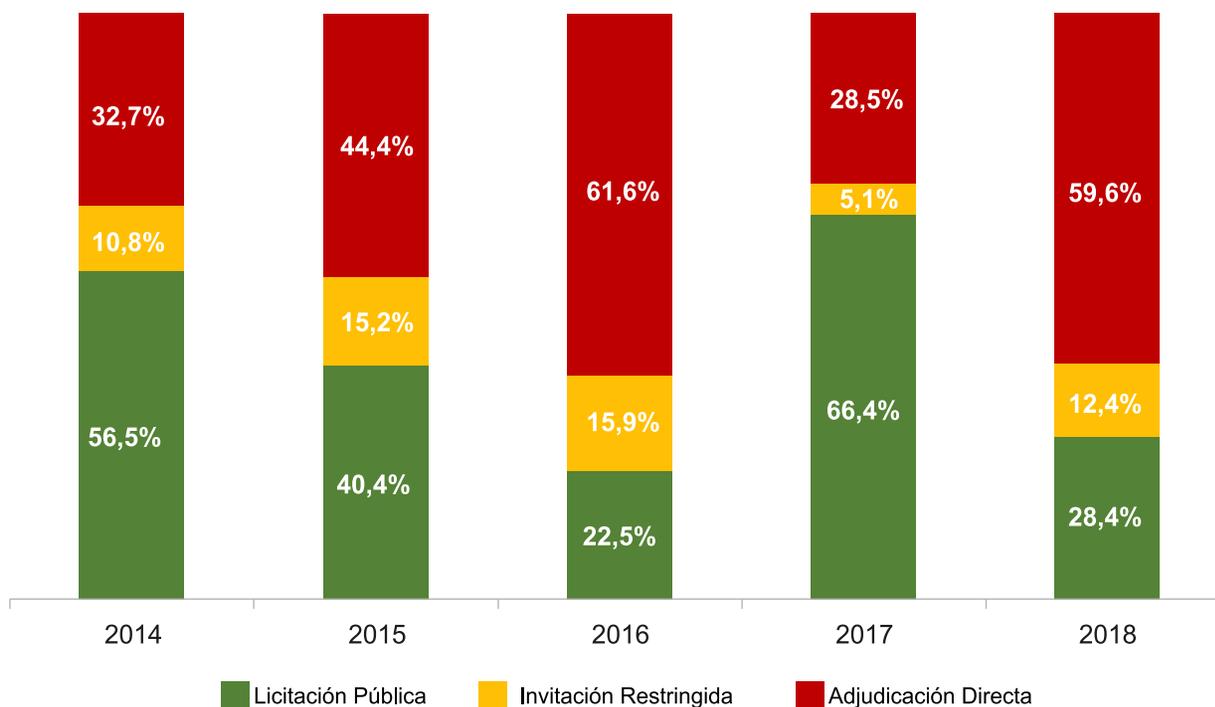
El uso excesivo de procesos de excepción, específicamente de adjudicaciones directas, representa un riesgo importante en el modo de contratar y realizar compras públicas. Si bien estos procesos están permitidos en la ley, si se toman en cuenta las recomendaciones nacionales e internacionales, es importante priorizar el uso de licitaciones públicas.

Si bien el tipo de proceso es fundamental, también es necesario analizar el monto correspondiente a cada tipo de proceso. Cuando las compras, servicios u obras públicas son de montos pequeños, el costo ad-

ministrativo de realizar licitaciones puede ser mayor, por lo que los procesos de excepción cobran sentido y relevancia.

El Gráfico 2 muestra la proporción del monto anual ejercido por tipo de proceso. En 2014, la proporción del monto por licitación pública fue mayor que los procesos de excepción, con el 56% del monto total. Las adjudicaciones directas representaron el 33% del monto total, mientras que las invitaciones restringidas representaron el 11%.

Gráfico 2: Proporción de monto ejercido por tipo de proceso, Ichife, 2014-2018



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa (Ichife).

Ahora bien, en los siguientes años esta proporción cambió. En 2016, las licitaciones públicas representaron únicamente el 22% del monto total ejercido, mientras que las adjudicaciones directas correspondieron al 61% del monto total. Al parecer, en 2017 las proporciones fueron ajustadas nuevamente, con el 34% del monto total para los procesos de excepción, lo que representa 73.014.848,46 pesos, y el 66% para las licitaciones públicas, porcentaje que representa 144.219.945,15 pesos.

Es importante mencionar que el periodo analizado considera dos administraciones estatales de diferentes partidos políticos. De 2014 a finales de 2016, el gobernador de Chihuahua fue César Duarte, mientras que a partir de octubre de 2016 comenzó el gobierno de Javier Corral. Este cambio es fundamental para entender las modificaciones en las cifras e indicadores año a año.

Resultados para el indicador de Favoritismo

Como se explicó, el indicador de Favoritismo mide el riesgo de que un proveedor obtenga un trato preferencial de una dependencia del gobierno. Estos proveedores tienen un éxito anormalmente alto en ganar contratos gubernamentales y generalmente su periodo de éxito está ligado a la administración en turno. El indicador considera, para cada proveedor, el número de contratos asignados, el monto obtenido producto de dichos contratos y el porcentaje de éxito de los procesos de compra en los cuales participaron.

El objetivo del indicador es detectar empresas que hayan tenido un éxito anormal en comparación con

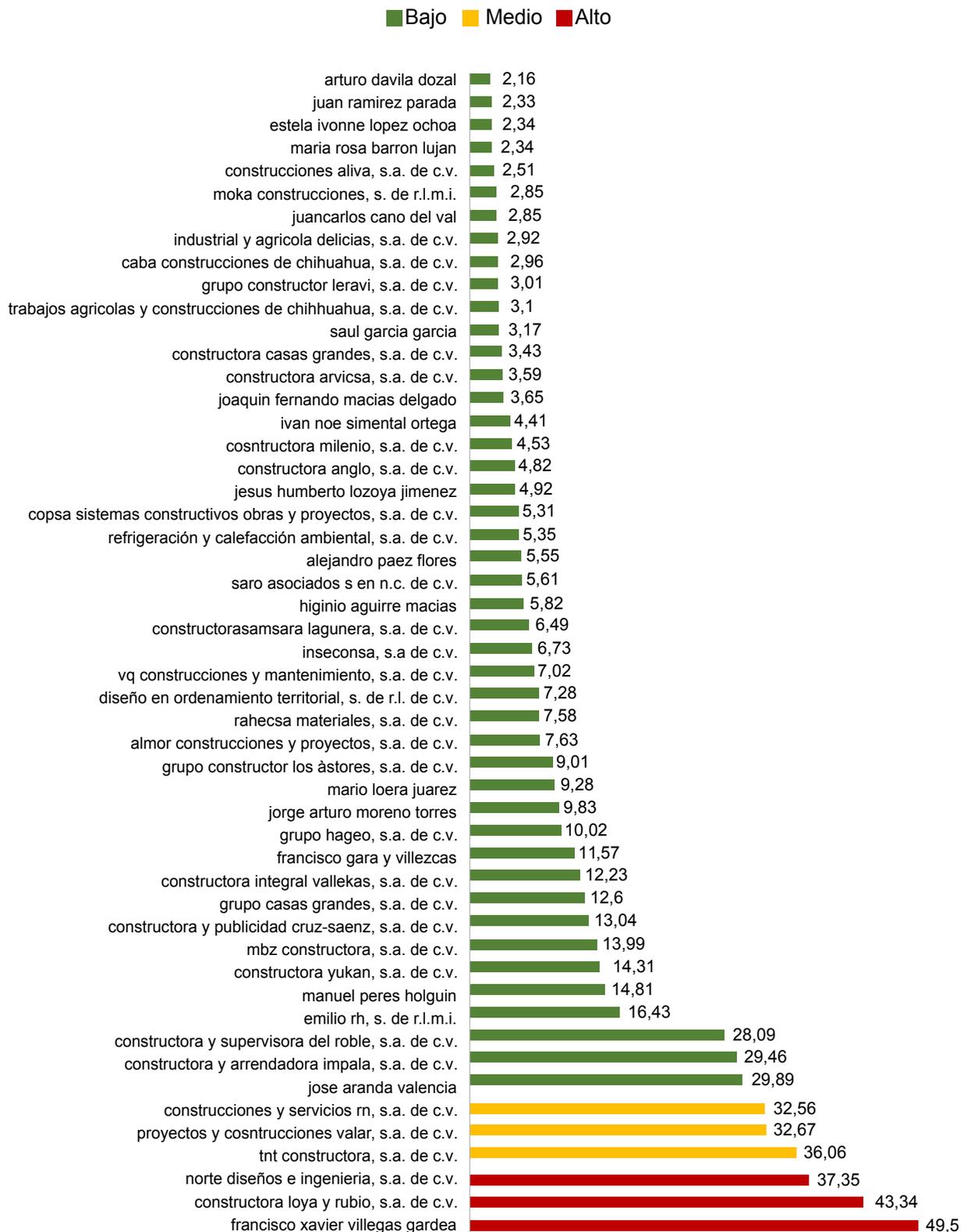
el resto de los proveedores de la dependencia. Para ello asigna un peso distinto a cada tipo de proceso de compra, de modo que las adjudicaciones directas reciben mayor peso, seguidas de las invitaciones restringidas y luego de las licitaciones públicas.

Los siguientes gráficos muestran los resultados que obtuvieron todos los proveedores del Ichife en el indicador de Favoritismo para 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018. En todos los años, la mayoría de los contratistas del Ichife tuvieron un comportamiento similar, con calificaciones menores a los 25 puntos, las cuales representan un riesgo muy bajo de obtener un trato preferencial del gobierno, ya que indican que su éxito es similar al resto del mercado.

No obstante, conforme el indicador se acerca a los 30 puntos, se observan empresas que se separan y obtienen calificaciones de alto riesgo, de manera que un grupo de empresas se despega claramente de la población con saltos en la calificación, en algunos casos, de más de diez puntos.

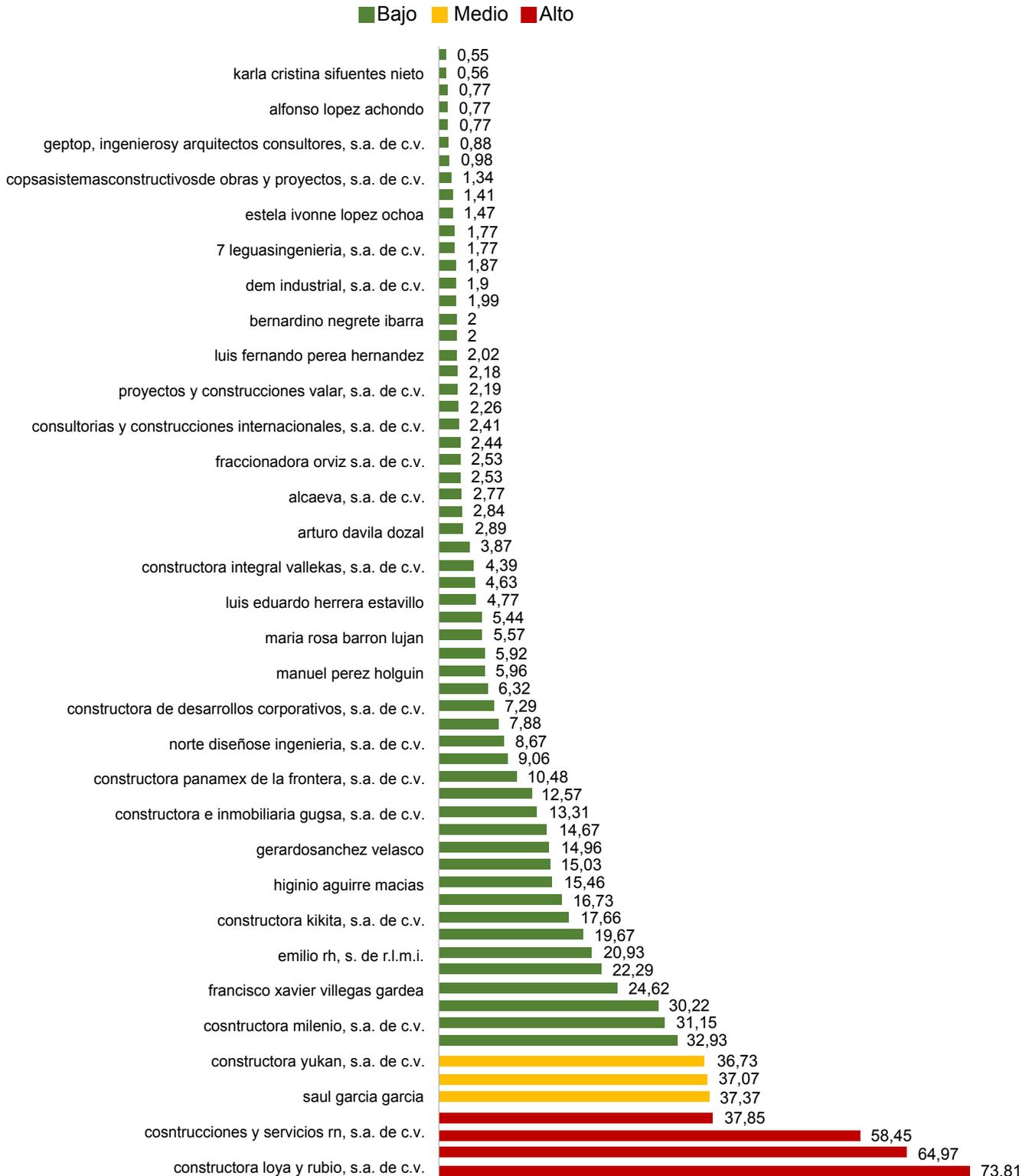
Los resultados muestran gran disparidad en el éxito de las empresas, sobre todo en 2015 y 2016, periodo en que las tres empresas con mayor riesgo parecieran responder a una lógica distinta que el resto del mercado. Dichas empresas gozaron de un éxito anormal en comparación con sus competidores, el cual podría responder más a una relación especial entre la empresa y los funcionarios públicos que a ofertas de calidad. Especialmente, al considerar que el indicador otorga mayor peso a las adjudicaciones directas y a las invitaciones restringidas. Es decir, estas empresas recibieron un número anormalmente alto de contratos y dinero a través de procesos de excepción.

Gráfico 3: Calificaciones por proveedor del indicador de Favoritismo, Ichife, 2014



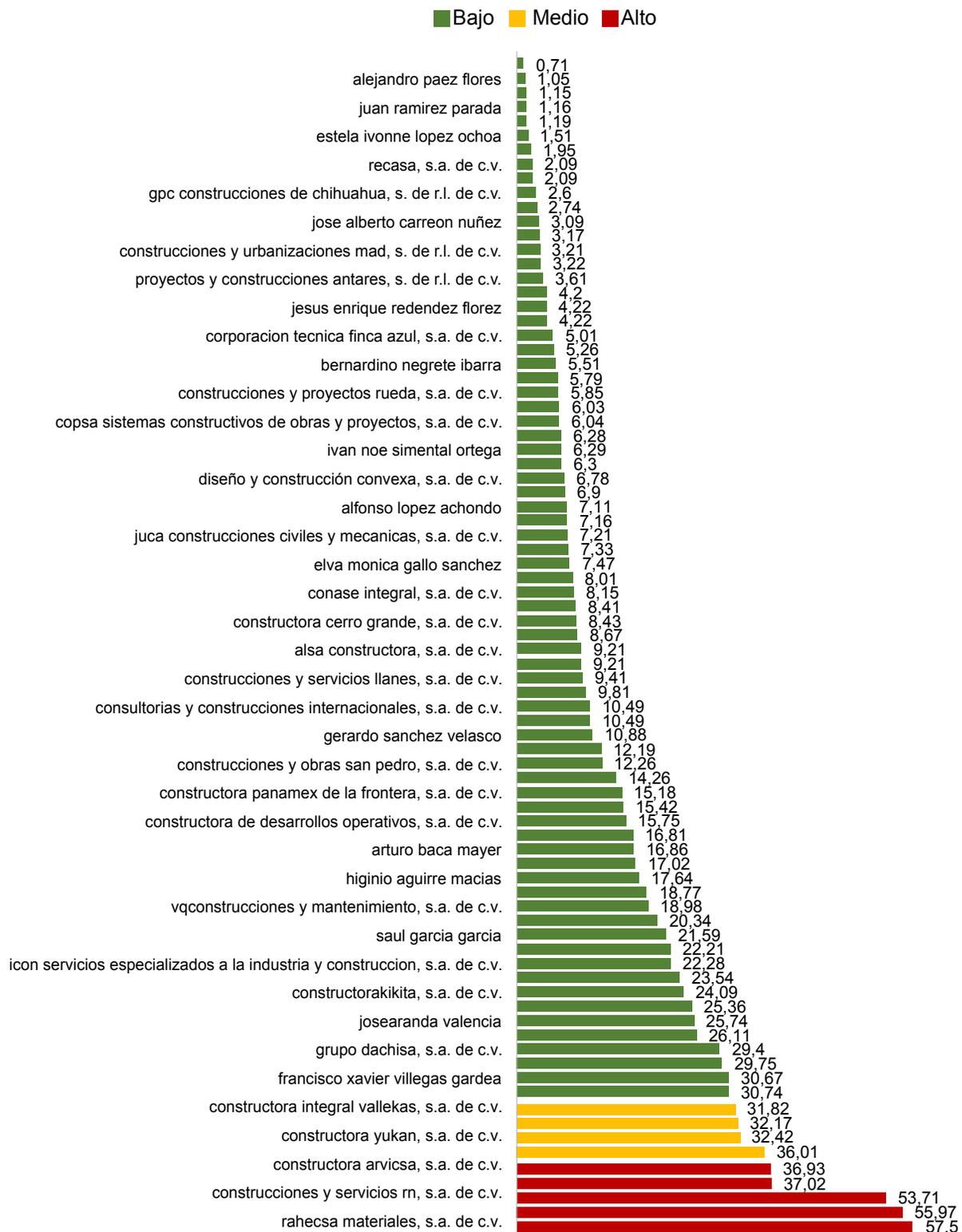
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa (Ichife).

Gráfico 4: Calificaciones por proveedor del indicador de Favoritismo, Ichife, 2015



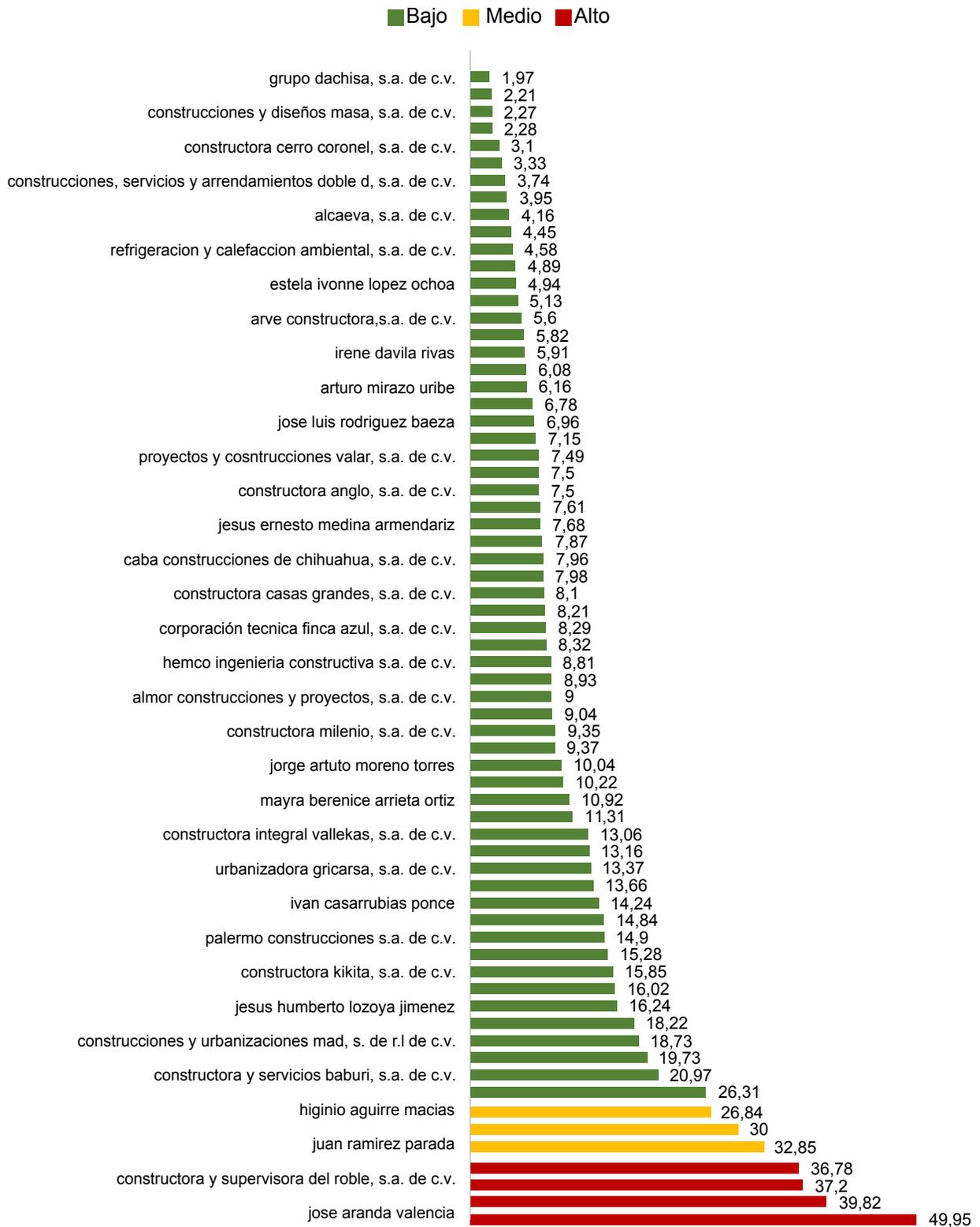
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa (Ichife).

Gráfico 5: Calificaciones por proveedor del indicador de Favoritismo, Ichife, 2016



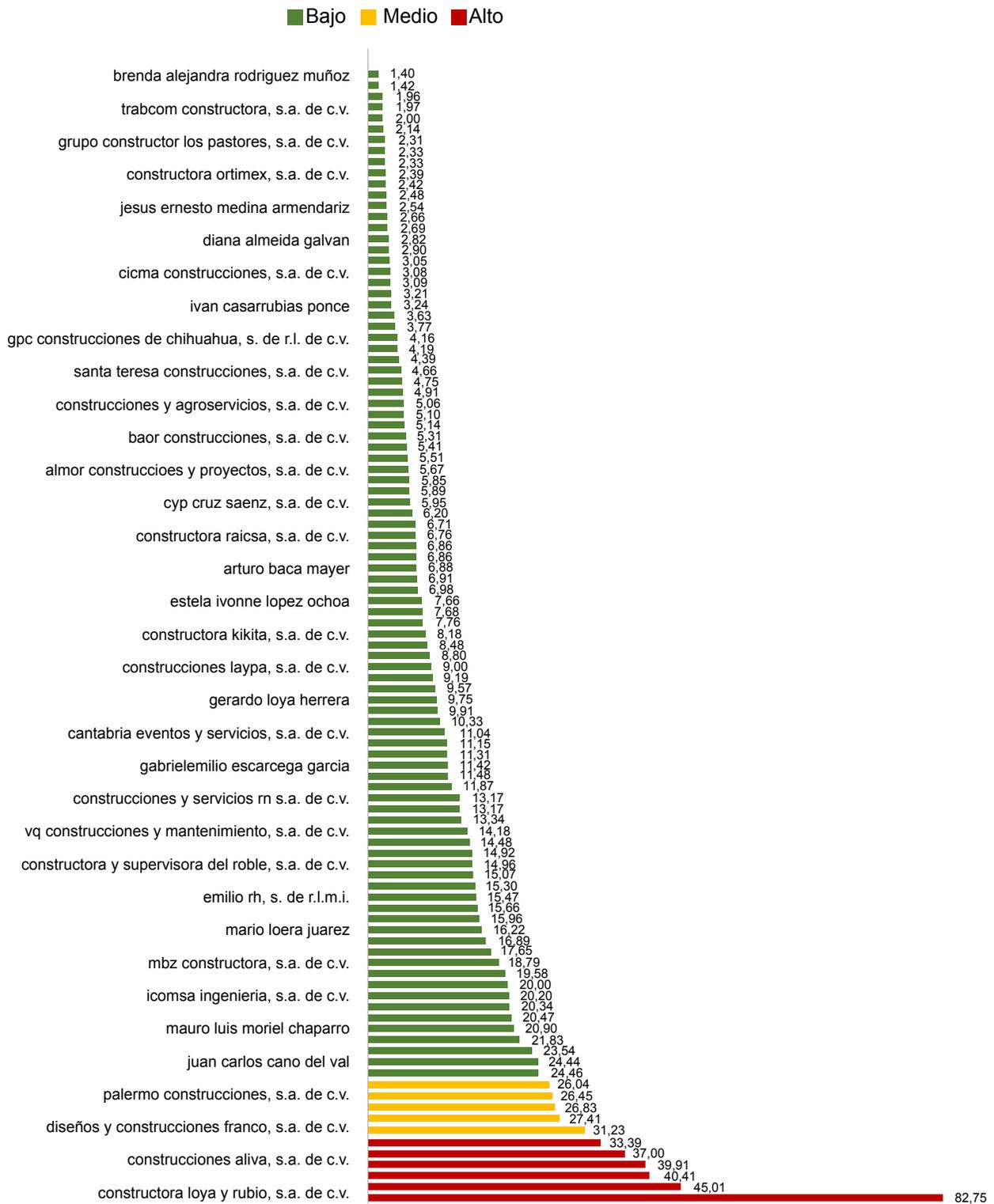
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa (Ichife).

Gráfico 6: Calificaciones por proveedor del indicador de Favoritismo, Ichife, 2017



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa (Ichife).

Gráfico 7: Calificaciones por proveedor del indicador de Favoritismo, Ichife, 2018



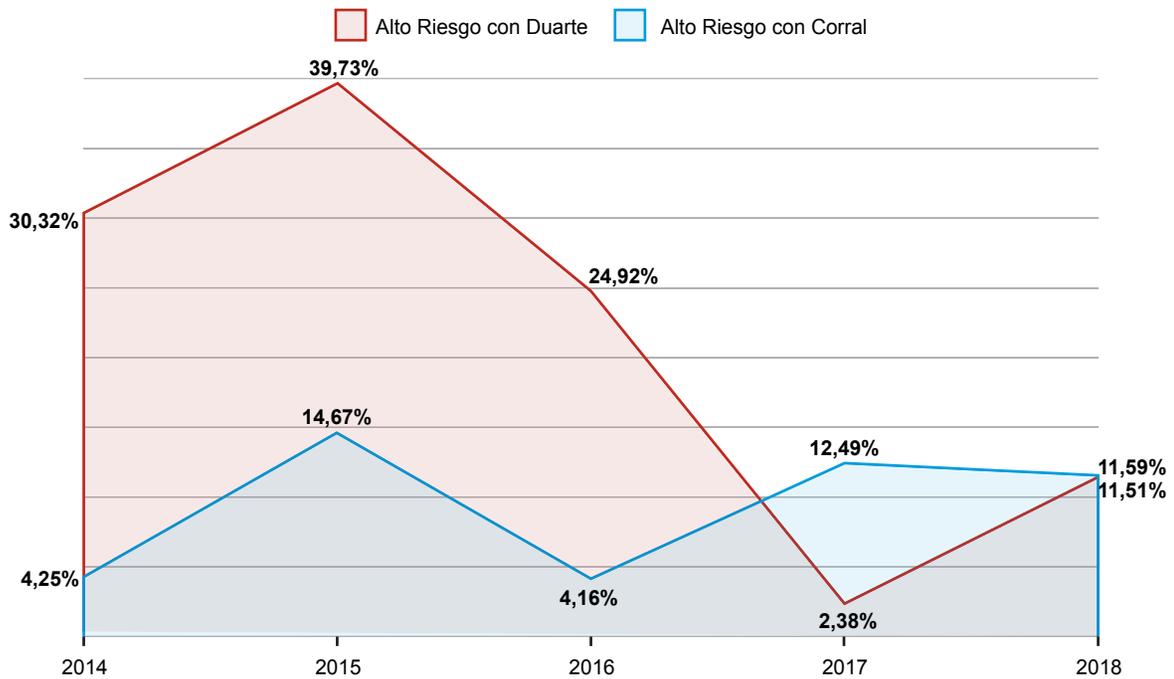
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa (Ichife).

Cambio de gobierno, cambio de compadres

El éxito de las empresas con calificaciones altas de riesgo parece estar vinculado al gobierno en funciones, dado que de 2014 a 2016, durante la administración de César Duarte, las empresas con calificaciones de riesgo medio y alto suelen repetirse año a año.

No obstante, el “éxito” de la mayoría de estas empresas termina en 2017, cuando comienza una nueva administración. Este fenómeno es mucho más claro al visualizar el gráfico de participación de mercado, que analiza el porcentaje del dinero adjudicado por el Ichife que año a año obtuvieron las empresas con alto riesgo de favoritismo.

Gráfico 8: Calificaciones por proveedor del indicador de Favoritismo, Ichife, 2018



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa (Ichife).

Entre 2014 y 2016, años correspondientes a la administración de César Duarte, siete contratistas obtuvieron calificaciones de riesgo altas: Francisco Gardía (2014), Constructora Loya y Rubio (2014, 2015 y 2016), Norte Diseños e Ingeniería (2014), Constructora y Supervisora del Roble (2015 y 2016), Construcciones y Servicios RN (2015 y 2016), la Constructora

Arvicsa (2015 y 2016) y José Aranda Valencia (2017 y 2018). Al agrupar los contratos de estas empresas, el gráfico muestra que, para 2014, en conjunto, obtuvieron poco más de 92 millones de pesos, es decir, el 30% del total de recursos asignados por el Ichife para ese año.

En 2015 esta proporción creció al 39,76% y en 2016 fue del 24,92%. Para 2017, ya con un nuevo gobierno, la cantidad de recursos acumulados por estas mismas empresas decreció drásticamente al 2,38%. Para 2018 la proporción aumentó al 11%, sin embargo, sigue siendo significativamente menor que los años anteriores.

Si el éxito de estas empresas fuera producto de la calidad de sus propuestas, la expectativa sería que se mantuviera estable sin importar el cambio de administración. No obstante, este conjunto de empresas con alto riesgo de favoritismo pasó de obtener 158 millones de pesos en contratos durante el último año de la administración de César Duarte, a tan solo cinco millones de pesos durante el primer año de la administración de Javier Corral.

Por su parte, los nuevos ganadores, es decir, los proveedores con calificaciones de alto riesgo en el primer año de la administración de Javier Corral (2017), acumularon el 12,45% de los recursos asignados por el Ichife para dicho año, mientras que en el segundo año (2018) acumularon el 11,59%. Este desempeño no parece ser anormal si se compara con años anteriores. Sin embargo, es importante analizar la información de años posteriores para asegurar que estos nuevos ganadores no estén repitiendo el comportamiento de la administración anterior.

El Gráfico 8 ilustra la información del indicador de Favoritismo, que permite identificar el historial de desempeño de la empresa en un determinado tiempo y sirve para detectar las empresas favoritas de la administración en funciones. Sin embargo, este indicador no analiza en qué condiciones se llevaron a cabo los procesos de contratación. Por ese motivo, todos los contratos otorgados a la misma empresa, en el mismo año, reciben la misma calificación.

Si bien los datos mostrados son generales, la plataforma de Mapeando asigna calificaciones a cada proceso de compra, por lo que, además de tendencias como la anterior, permite identificar contratos en específico con altos niveles de riesgo, con el propósito de guiar acciones adicionales de revisión y auditoría.

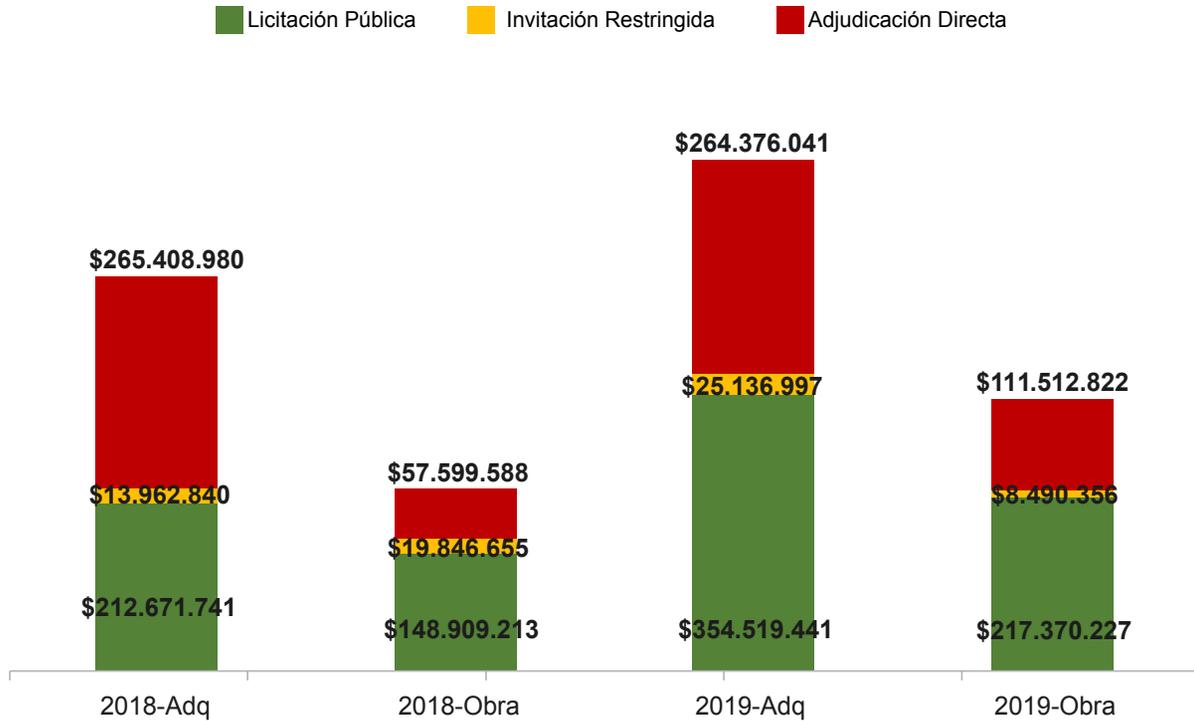
Gobierno municipal de Chihuahua

La Sindicatura del municipio de Chihuahua fue la segunda institución gubernamental en adoptar la herramienta Mapeando la Corrupción y analizar todas las compras públicas realizadas por el municipio en 2018 y 2019. Para fue medir e identificar riesgos de corrupción en las compras públicas del municipio, el equipo de la Sindicatura agrupó y analizó todos los requisitos, datos y etapas de las compras públicas de 1.932 procedimientos, de los cuales 1.645 fueron de adquisiciones y 287 de obra pública (Sindicatura de Chihuahua, 2020).

El monto total revisado es de más de 1.690.000 de pesos y se analizaron 689 empresas o personas físicas proveedoras de bienes y servicios. Chihuahua fue el primer municipio en utilizar la herramienta y, además, hasta el momento es la base de datos de compras públicas más grande que se haya estructurado a través de la plataforma de Mapeando la Corrupción.

Dado que el municipio carece de una plataforma oficial de contrataciones públicas, este ejercicio no solo le permitió a la Sindicatura identificar riesgos en contratos en específico o áreas de oportunidad en el funcionamiento de los comités de compras del municipio, sino también que la administración y la ciudadanía pudieran acceder a información confiable para mejorar los procesos de adquisiciones, así como rendir cuentas a las personas del municipio.

Gráfico 9: Monto total ejercido por tipo de proceso, Municipio de Chihuahua, 2018-2019



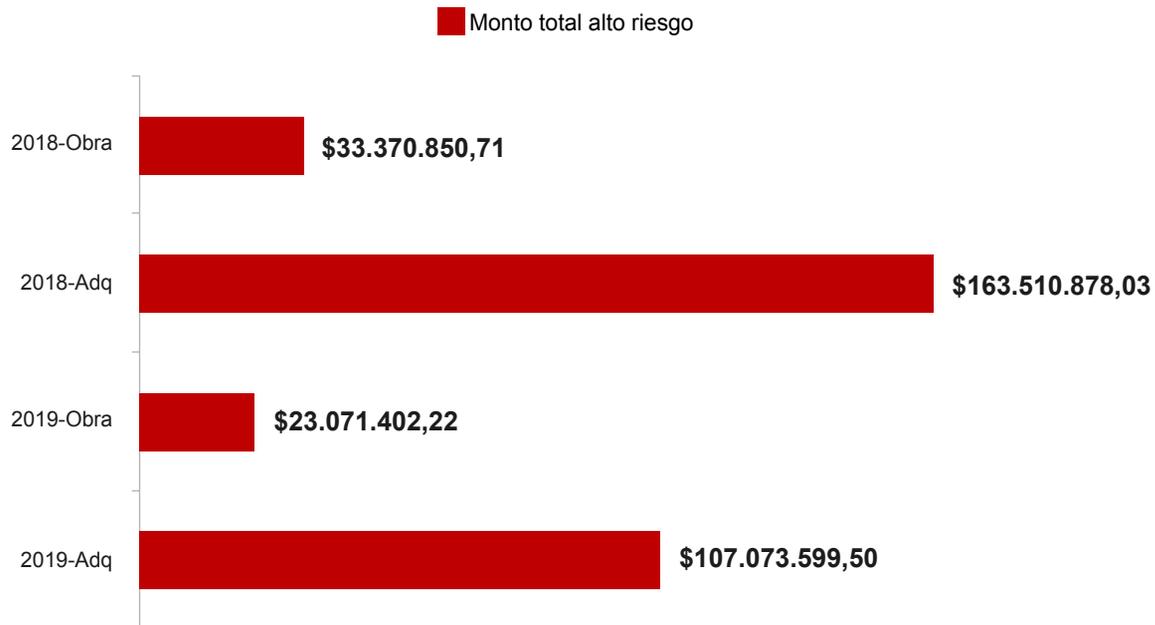
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Municipio de Chihuahua.

La revisión de las compras públicas del municipio se dividió en dos resultados principales: tendencias de prácticas con riesgo de corrupción a través del análisis agregado de los indicadores y contratos específicos que fueron objeto de estudio para analizar en detalle.

La Sindicatura generó un reporte con todos los resultados: las prácticas de riesgo detectadas, la calificación de riesgo de cada proceso de compra según el indicador analizado, los proveedores con riesgo alto de favoritismo, los casos de estudio y el análisis de redes entre proveedores.

A su vez, con el objetivo de fortalecer la contraloría social, la vigilancia y el análisis de las compras, la Sindicatura de Chihuahua puso a disposición de todas las personas la base de datos estructurada de todos los procesos de compra analizados en 2018 y 2019. Esta contiene la información general de los contratos, así como la calificación de riesgo de cada uno de los indicadores que Mapeando la Corrupción calcula. El reporte de resultados y la base de datos está disponible en la página de internet de la Sindicatura de Chihuahua.

Gráfico 10: Monto acumulado de procesos con alto riesgo de sobrecosto, Municipio de Chihuahua, 2018-2019



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Municipio de Chihuahua.

Uno de los principales hallazgos del ejercicio realizado por la Sindicatura en conjunto con el IMCO fue la alta cantidad de contratos con calificación de alto riesgo en el indicador de sobrecosto. Es decir, compras que fueron presupuestadas y contratadas por una cifra determinada, pero que acabaron costando más del 25% del monto inicial contratado. Una diferencia tan grande entre el monto contratado y el monto final de las compras representa riesgos de corrupción, ya que demuestra que la propuesta presentada por el proveedor al cual se le asignó el contrato pudo no haber reflejado los costos reales de los trabajos por realizar.

Al presentar una propuesta menor, aunque incompleta, los proveedores pueden entonces ganar los contratos y, posteriormente, mediante convenios modificatorios, terminar cobrando el monto verdadero de los trabajos. Esta estrategia pone en desven-

taja a proveedores que no fueron considerados por haber presentado propuestas más caras que la ganadora, aun cuando estas reflejaran una aproximación más certera del costo real de la obra.

Además de las tendencias, el uso de la metodología y plataforma de Mapeando la Corrupción permitió identificar compras individuales con claras señales de riesgo de corrupción. Fue posible detectar estos casos gracias a las metodologías de sistematización, estructuración y análisis de datos desarrollados por la sociedad civil.

Por ejemplo, la adquisición de vehículos para patrulla por más de 40 millones de pesos con número de proceso 2019-DSEGPM-OM-55-19-A-LP partidas 1-4 obtuvo una calificación de riesgo alta para el indicador de concurso dirigido. En este caso la plataforma

señaló que la compra daba indicios de haber incluido requisitos con la intención de que solo una empresa fuera capaz de cumplir con las especificaciones de los productos.

Una vez identificado el riesgo, la Sindicatura analizó la documentación de la compra y encontró que muchos participantes en la Junta de Aclaraciones hicieron comentarios respecto de la especificidad de los requisitos técnicos. Las bases tenían ya el peso y longitud de los vehículos requeridos y los participantes expresaron sus dudas. Igualmente, para el equipo táctico, mencionan que solo una marca cumple con los requisitos pedidos y se les niega cambiar las especificaciones. En consecuencia, pocas empresas presentaron propuestas y solo hubo una propuesta solvente por partida. En las partidas de los vehículos el ganador fue Productos Automotrices, que no hizo ninguna pregunta en la Junta de Aclaraciones.

Otro caso encontrado gracias a la plataforma fue el de la adquisición de chalecos balísticos con número de proceso 2019-DSEGPM-E2-2019-IR. Esta compra, realizada por invitación restringida, recibió una calificación de riesgo alta en el indicador de colusión. Al revisar la información se constató que la propuesta ganadora presentada por Power Hit, S. A. de C. V. era exactamente igual al monto presupuestado para la adquisición, lo cual es prácticamente imposible. Las otras dos propuestas en la invitación restringida tienen montos más altos, comportamiento característico de un esquema de simulación de competencia.

Plan Estratégico de Juárez

Hasta ahora, en los casos documentados se aprecia el diseño de una metodología de contraloría social y

la disposición de un gobierno estatal a implementarla en sus compras. Por otro lado, esta misma metodología ha servido como mecanismo de auditoría oficial gracias a la creación de una plataforma tecnológica para el gobierno municipal. El tercer ejemplo muestra cómo esta herramienta tecnológica permite también que organizaciones ciudadanas repliquen la metodología de detección de riesgos en sus comunidades. De esta manera, el uso de la tecnología, además de automatizar la detección de riesgos, permite replicar buenas prácticas en distintos ejercicios de contraloría social y transferir capacidades de análisis y recursos técnicos a nuevas organizaciones.

La organización de la sociedad civil Plan Estratégico de Juárez utilizó la metodología *Mapeando la Corrupción* a través de la plataforma tecnológica para obtener el nivel de riesgo de corrupción de cada contrato de obra pública realizado por el Gobierno Municipal de Juárez durante 2019.

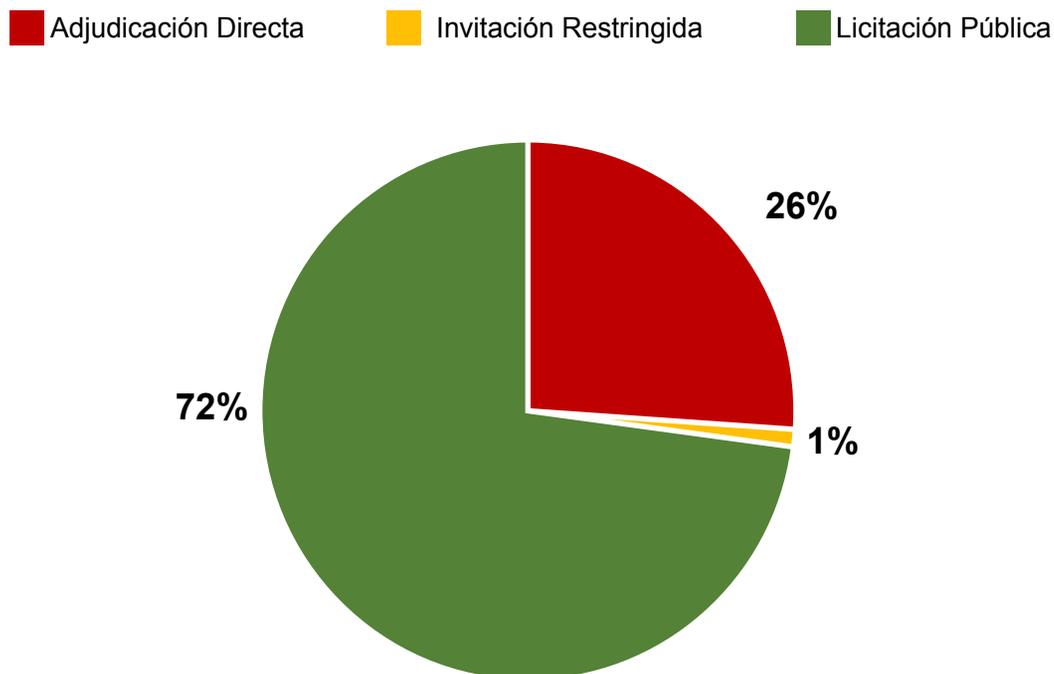
El equipo de Plan Estratégico de Juárez analizó 283 contratos de obra pública que representan 567 millones de pesos. La información de estos procesos de compra fue estructurada en una base de datos que contiene la calificación de riesgo por cada contrato de las siete prácticas anteriormente descritas. La base de datos es pública y está disponible en la página de internet de la organización.

Plan Estratégico de Juárez realizó un ejercicio de contraloría social para detectar riesgos de corrupción en los contratos de obra del municipio, e identificó las etapas del proceso de compra con más irregularidades. Sin duda, el hallazgo más importante fue la falta de competencia en las compras públicas, a pesar de que el proceso de compra más utilizado por el gobierno municipal de Juárez fue la licitación pública.

Tabla 9: Número de contratos asignados por tipo de proceso, Municipio de Juárez, 2019

Año	Licitación pública	Invitación restringida	Adjudicación directa
2019	203	4	74

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Plan Estratégico de Juárez.

Gráfico 11: Porcentaje de contratos por tipo de proceso, Municipio de Juárez, 2019

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Plan Estratégico de Juárez.

Llama la atención que, contrario a lo encontrado en el nivel federal o en la mayoría de los análisis de compras públicas realizados en México, el Municipio de Ciudad Juárez contrata de manera predominante mediante procesos de licitación pública. En 2019, el 72% de los contratos por obra pública fueron asigna-

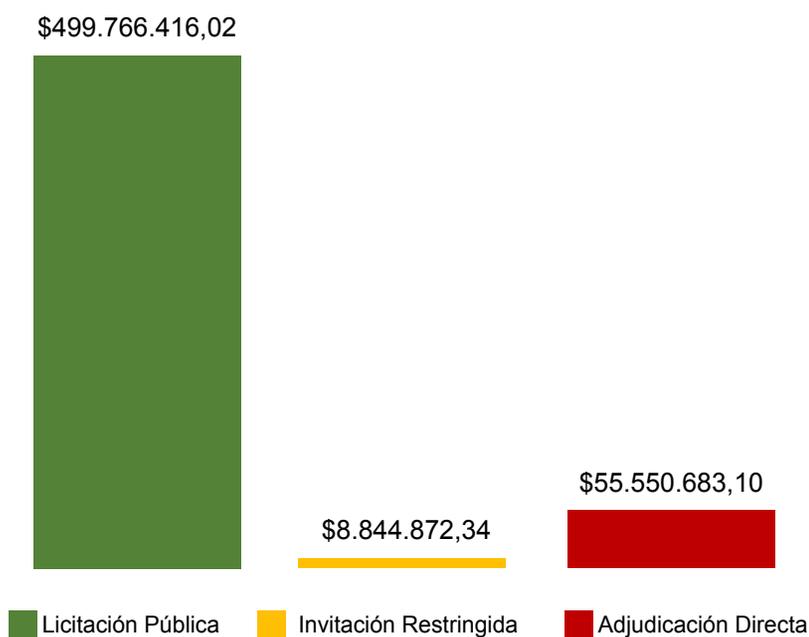
dos mediante concurso. Consecuentemente, la mayoría de los recursos destinados a compras públicas fueron asignados mediante procesos que favorecen la competencia (Tabla 10 y Gráfico 12). Estas cifras muestran un seguimiento a las buenas prácticas y a las recomendaciones nacionales e internacionales.

Tabla 10: Monto asignado por tipo de procedimiento, Municipio de Juárez, 2019

Año	Licitación pública	Invitación restringida	Adjudicación directa
2019	\$499.766.416,02	\$8.844.872,34	\$55.550.683,10

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Plan Estratégico de Juárez.

Gráfico 12: Monto total ejercido por tipo de proceso, Municipio de Juárez, 2019



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Plan Estratégico de Juárez.

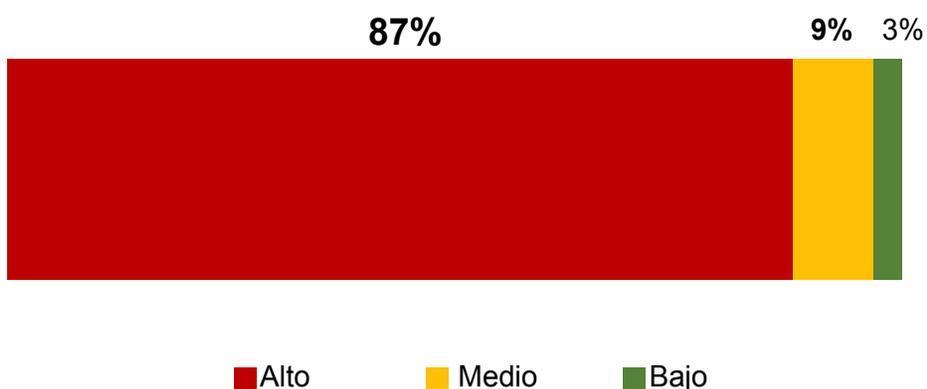
Sin embargo, en el 96% de las licitaciones realizadas por el municipio durante 2019 se observa un riesgo medio o alto de corrupción por concurso dirigido, lo que equivale a casi 480 de los 500 millones de pesos ejercidos. Es decir, las licitaciones públicas no garantizan ausencia de corrupción, ya que sus características pueden limitar la libre competencia entre las empresas.

En el Municipio de Ciudad Juárez, 9 de cada 10 licitaciones públicas presentan riesgo alto o medio de haber sido dirigidas a un proveedor determinado. Es decir, a pesar de que en general se realizaron concursos para asignar contratos públicos, las características de los procesos de compra muestran que se impusieron limitaciones a la competencia y a la participación de otros proveedores. En otras palabras, si

bien el municipio licita la mayoría de sus compras, en realidad se podría tratar de adjudicaciones directas disfrazadas, con lo que no se estaría garantizando la obtención de las mejores condiciones del mercado, sino que más bien pudiera tratarse de acuerdos indebidos entre proveedores y funcionarios públicos.

En 172 de las 207 obras (83%) asignadas mediante licitación pública o invitación restringida se eliminó al 100% de la competencia. Es decir, en 8 de cada 10 concursos solo una empresa fue capaz de cumplir con las condiciones y requisitos establecidos en las convocatorias, en lo que es una evidencia clara de limitaciones a la competencia.

Gráfico 13: Porcentaje de licitaciones públicas según riesgo de concurso dirigido, Municipio de Juárez, 2019



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Plan Estratégico de Juárez.

Gráfico 14: Porcentaje de licitaciones públicas en las que se eliminó al 100% de la competencia, Municipio de Juárez, 2019



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Plan Estratégico de Juárez.

Además de los problemas de competencia encontrados gracias al uso de la plataforma, Plan Estratégico de Juárez identificó que 206 contratos de 283 (72%) presentan una calificación de alto riesgo en al menos uno de los siete indicadores de la metodología de Mapeando la Corrupción, lo que representa un monto de 504 millones de pesos. En 2019 se adjudicaron 567 millones de pesos en contratos de obra pública. De esta cifra, el 89% del dinero tiene un alto de riesgo de corrupción (Plan Estratégico de Juárez, 2020).

Conclusiones

Los ejercicios de contraloría social son instrumentos valiosos para la rendición de cuentas en cualquier democracia, ya que la ciudadanía puede asegurarse de que el gasto destinado por el gobierno a obras, programas o cualquier actividad en su beneficio se ejecuta de manera íntegra y eficaz. Para ello es necesario que realice ejercicios de monitoreo y control, y que disponga de canales de denuncia atendidos por las autoridades competentes. La institucionalización y fortalecimiento de estos ejercicios permite hacer un seguimiento puntual e independiente al gasto público, el que puede derivar en ejercicios de auditoría y rendición de cuentas.

Sin embargo, los ejercicios de contraloría social suelen quedar limitados o restringidos a programas y obras específicos, y no a la totalidad del gasto. De igual forma, las buenas prácticas desarrolladas en la implementación de un ejercicio en específico de contraloría social difícilmente podrán ser retomadas por una comunidad u organización distinta debido a que las capacidades y recursos disponibles varían considerablemente.

El uso de nuevas tecnologías tiene el potencial de facilitar la transferencia de capacidades entre colectivos ciudadanos organizados, además de agilizar la atención de observaciones y la institucionalización de buenas prácticas por parte de las autoridades. Así lo demostró el diseño, implementación y uso de Mapeando la Corrupción, una herramienta tecnológica diseñada para dotar a los gobiernos y a los ciudadanos de metodologías y plataformas para detectar riesgos de corrupción en las compras de sus comunidades.

Al generar indicadores de riesgo que se pueden aplicar a cualquier compra pública y automatizar su cálculo mediante una plataforma amigable con el usuario, Mapeando la Corrupción pone al alcance de cualquier organización ciudadana o gobierno local una herramienta para detectar riesgos en las contrataciones públicas. Además, la plataforma permite identificar de manera rápida los posibles riesgos y comunicarlos a través de un portal de consulta pública.

La implementación de la plataforma en conjunto con organizaciones ciudadanas y gobiernos locales muestra cómo a través del uso de tecnologías es posible aumentar la capacidad de monitoreo y ampliar el universo auditable. Por su parte, la automatización de procesos y la publicación de resultados facilita la atención de las observaciones y que las autoridades adopten nuevos mecanismos de control impulsados por la participación ciudadana. La generación de plataformas similares para otros rubros del gasto potenciaría los alcances del monitoreo del gasto desde la sociedad civil.

Bibliografía

- Avendaño, F., Chávez, I., Gómez, R., y Montes, P. (2020). Compras públicas en México. Competencia: la gran ausente. IMCO. Recuperado de <https://imco.org.mx/compras-publicas-en-mexico-competencia-la-gran-ausente>
- Expansión Política (2018). 2 años del Sistema Nacional Anticorrupción: un cumpleaños marcado por claroscuros. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/07/19/2-anos-del-sistema-anticorrupcion-un-cumpleanos-marcado-por-claroscuros>
- Fazekas, M., János, I., y King, L. P. (2013). Corruption Manual for Beginners. Budapest: Corruption Research Center. Recuperado de www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-Toth-King_Corruption-manual-for-beginners_v2_2013.pdf
- Hevia de la Jara, F. (2007). Contraloría social y protección de programas sociales. México: PNUD.
- Montes, P. (2019). Nota Técnica Regional: Compras Públicas y Big Data. IMCO. Recuperado de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/IMCO_NotaTecnica_CPBD.pdf
- Open Contracting Partnership (2011). Red Flags for Integrity: Giving the green light to open data solutions. Recuperado de www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/11/OCP2016-Red-flags-for-integrityshared.pdf
- OCDE (2017). Government at Glance. Recuperado de www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en;jsessionid=tsKcTa9s1LyF-lgrabpxRtuH.ip-10-240-5-166
- ——— (2018). Open Government Data Report. Recuperado de www.oecd.org/gov/open-government-data-report-9789264305847-en.htm
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2003). Convención Interamericana contra la Corrupción. Recuperado de www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp
- Palacios, J., Valdés, M., y Montiel, M. J. (2011). Rendición de cuentas y compras de gobierno. IMCO. Recuperado de <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/cuaderno-5-rendicion-de-cuentas.pdf>
- Palacios, J., y Valdés, M. (2011). Competencia en las compras públicas: evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México. IMCO. Recuperado de [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/6/Competencia_en_las_compras_p%C3%BAblicas.12sept2011_documento_\(final\).pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/6/Competencia_en_las_compras_p%C3%BAblicas.12sept2011_documento_(final).pdf)
- Plan Estratégico de Juárez (2020). Riesgo de corrupción en contrataciones de obra pública en Juárez. Recuperado de <https://planjuarez.org/riesgo-de-corrupcion-en-contrataciones-municipales>

- Secretaría de la Función Pública (2018). Conoce la contraloría social. Ley General de Desarrollo Social. Recuperado de www.gob.mx/sfp/documentos/conoce-la-contraloria-social
- Sindicatura del Municipio de Chihuahua (2020). Reporte de Resultados Mapeando la Corrupción. Municipio de Chihuahua. Recuperado de www.sindicatura.mx/public/cargas/covamos/obj9/Informe_ejecutivo_mapeando.pdf
- Transparencia Mexicana (2017). ¿Qué hace el Comité de Participación Ciudadana del SNA? Recuperado de www.tm.org.mx/comite-participacion-ciudadana-del-sna/
- World Bank (2014). Fraud and Corruption Awareness Handbook. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/309511468156866119/pdf/877290PUB0Frau-00Box382147B00PUBLIC0.pdf>

FACTORES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES ASOCIADOS A LA CORRUPCIÓN

EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN COLOMBIA



Daphne Álvarez Villa, Jorge Enrique Caputo, Alejandra Quintana y Fabio Sánchez Torres

Resumen

Este trabajo estudia la relación entre corrupción y un conjunto de medidas e indicadores del entorno institucional, político y económico en los municipios de Colombia. Para ello, se utilizan las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación a los alcaldes municipales como medida del nivel de corrupción subnacional. Además, se analiza la conveniencia de dicha medida, se consideran las variables de interés en el periodo de ocurrencia de la falta que originó la posterior sanción y se analiza en detalle el fenómeno. Por medio de un modelo de probabilidad lineal con datos de panel para el periodo 2004-2015, se encuentra que, en promedio, al interior de cada municipio un incremento en la dependencia fiscal va de la mano con mayor corrupción de

las autoridades locales. En el plano político los resultados señalan que una mayor competencia política está asociada con una mayor probabilidad de que los alcaldes cometan infracciones disciplinarias. Por último, se aporta evidencia sobre la existencia de redes clientelares entre diferentes niveles y ramas del poder público, ya que se aprecia una relación significativa y positiva entre la alineación política del alcalde con la Cámara de Representantes y la probabilidad de corrupción. Esto sugiere que la corrupción subnacional no necesariamente se origina en las regiones, sino que en general responde a incentivos y falencias institucionales del orden nacional, que influyen tanto sobre actores locales como del nivel central.

Introducción

La corrupción en el nivel subnacional colombiano ha sido un obstáculo para que los potenciales impactos positivos de la descentralización política y fiscal — que se profundizó en el país durante la década del 90¹⁸— se materialicen. Aunque podrían argumentarse diversas formas en las que la descentralización contribuye al desarrollo económico y social de un país, sus efectos han sido minados en muchas regiones colombianas como consecuencia de la captura de los gobiernos locales por actores políticos, privados y grupos ilegales. Para establecer medidas que eliminen las oportunidades de corrupción en el nivel subnacional es necesario identificar el conjunto de factores e incentivos institucionales que las facilitan. Así, el objetivo de este trabajo es analizar la relación entre corrupción y un conjunto de medidas e indicadores del entorno institucional, político y económico en los municipios de Colombia.

En los últimos años se han realizado notables esfuerzos en la literatura para superar los inconvenientes de los índices de percepción de la corrupción. En el caso colombiano, se ha avanzado en el estudio de los determinantes y las dinámicas que afectan la corrupción en el nivel local. Específicamente, se ha investigado la relación entre el comportamiento de la corrupción subnacional y diversas variables, como las regalías¹⁹, las transferencias o resultados electorales. Es importante destacar que estos estudios analizan la asociación individual de alguna de las variables mencionadas, mas no su efecto en conjunto. En consecuencia, este trabajo contribuirá a la literatura al analizar de manera conjunta el papel de las variables utilizadas frecuentemente, así como de otras nuevas en este ámbito, a saber, la competencia política, la alineación partidista (del mandatario local con el Concejo Municipal y el Congreso) y la inversión regionalizada departamental.

Simultáneamente, la literatura ha hecho contribuciones teóricas y empíricas que sugieren condiciones necesarias para que los procesos de descentralización alineen los incentivos de los dirigentes políticos con las necesidades de los ciudadanos (Fisman y Gatti, 2002; Hargged y Web, 2004; Litvak, Ahmad y Bird, 1998). Estos estudios sugieren que la descentralización debe tender a una competencia entre gobiernos subnacionales, que genere herramientas e incentivos que limiten el abuso de autoridad, la extracción de rentas, el clientelismo y la corrupción (Weingast, 2009). Por lo tanto, es necesario revisar las condiciones que caracterizan la descentralización colombiana y entender su relación con la corrupción. Este trabajo contribuye a este propósito mediante la revisión de diversos componentes de la descentralización en el país frente a medidas de corrupción más precisas que las abordadas por la literatura previa.

En este estudio se utilizan las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación (en adelante, PGN) contra los alcaldes como medida de corrupción local en Colombia. Las principales ventajas de esta variable son que i) corresponde a hechos verificables de corrupción por una autoridad competente y no a percepciones ciudadanas; ii) las sanciones disciplinarias están correlacionadas con diferentes medidas de riesgo de corrupción, es decir, existe una mayor proporción de estas sanciones en los lugares de mayor riesgo (Saavedra y Conde, 2018); y iii) que se puede identificar con exactitud el periodo en el cual ocurrieron los actos corruptos. Estas características corresponden a mejoras respecto de otros trabajos en la literatura (Glaeser y Saks, 2006; Leeson y Sobel, 2008), los que, por utilizar el momento de la condena, no consideran el tiempo transcurrido entre la ocurrencia del hecho, la apertura de la investigación y el momento del fallo sancionatorio. Dado lo anterior, con base en información de los 3.366 al-

18. En 1986 se introdujo en el país la elección municipal de los alcaldes, y con la Constitución de 1991 se profundizó la descentralización fiscal y del gasto.

19. Transferencias derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables.

caldes electos en tres periodos electorales diferentes entre 2004 y 2015²⁰, a través de un modelo de datos panel²¹ se estima la relación entre la corrupción municipal y factores de interés del entorno institucional colombiano.

Los resultados de este estudio indican que, en promedio, al interior de cada municipio variaciones positivas de las transferencias y regalías como proporción de los ingresos fiscales locales se asocian a mayor corrupción. Lo mismo ocurre con la inversión regionalizada total y la proporción de inversión regionalizada social, que guardan una correlación positiva con la medida de corrupción utilizada al interior del municipio. Estos resultados reflejan deficiencias del proceso de descentralización colombiano, pues se enfoca en la asignación de recursos para la provisión de bienes públicos y deja de lado la generación de recursos propios (Sánchez y Pachón, 2017). Al respecto, la literatura establece que un incremento en la dependencia fiscal (o una menor proporción de ingresos propios) va de la mano con mayor corrupción de las autoridades locales (Brollo et al., 2013; Fisman y Gatti, 2002; Tornell y Lane, 1999); asimismo, respalda el argumento de que los mayores recursos generados por la descentralización en Colombia incentivaron dinámicas clientelistas en que se intercambian bienes y servicios por apoyo político (Corredor y Cortés-Barros, 2018; Eaton, 2006). Los mecanismos que operan detrás de estos resultados responden a una característica intrínseca a este tipo de recursos, a saber, que llegan “sin esfuerzo”.

Debe notarse que la inversión regionalizada representa recursos que no solo no responden al esfuerzo local, sino además que su proceso de asignación genera por sí mismo oportunidades de corrupción. Siguiendo a López (2016), en la asignación de estas partidas complementarias existe un riesgo de co-

rrupción debido a que su distribución no está sujeta a reglas claras, sino que más bien responde a mecanismos opacos. En esta línea, este estudio encuentra que una mayor alineación partidista del alcalde con el Congreso de la República (específicamente con la Cámara de Representantes) está relacionada con mayor corrupción. Lo anterior sugiere la existencia de redes clientelares entre los congresistas y los alcaldes, que involucran las partidas del presupuesto nacional destinado a las regiones y que acaban siendo capturadas para beneficio privado (López, 2016).

En general, debido a la dependencia fiscal de los gobiernos locales y el oportunismo político —según lo facilite el entorno institucional— las elecciones se transforman en una herramienta de manipulación política y no en una expresión popular de la ciudadanía (Weingast, 2009). En el plano electoral, los resultados de este trabajo indican que una mayor competencia política en el nivel local está asociada con una mayor probabilidad de que los alcaldes cometan infracciones disciplinarias; sin embargo, estos resultados no son robustos porque se consideran únicamente las sanciones más fuertes como indicadores de corrupción.

A continuación se revisa la literatura, con énfasis en los factores asociados a la corrupción en general y a la corrupción en el nivel subnacional colombiano en particular, haciendo breve referencia a las características del proceso de descentralización en Colombia. Luego se describen los datos del ejercicio empírico, examinando en detalle la relación entre las sanciones disciplinarias proferidas por la PGN y los actos de corrupción. Más adelante se expone la estrategia empírica y se discuten los resultados econométricos. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones.

20. El número de alcaldes en la muestra corresponde a 1.122 municipios colombianos durante tres periodos electorales. En Colombia no existe la reelección inmediata de alcaldes.

21. Específicamente, se usa un modelo de probabilidad lineal con efectos fijos de municipio y periodo.

Medidas de corrupción y determinantes generales

La literatura que analiza la relación entre corrupción y diferentes variables económicas, políticas e institucionales por medio de comparaciones entre países es abundante. De acuerdo con Treisman (2007), la mayoría se basa en los índices transnacionales de percepción de la corrupción publicados recientemente²².

Los resultados al respecto indican que mayores niveles de percepción de corrupción están correlacionados con menores niveles de crecimiento y/o desarrollo económico (Aidt, Dutta y Sena, 2008; Ades y Di Tella, 1999; Goel y Nelson, 2010; La Porta et al., 1999), regímenes autoritarios y/o democracias relativamente jóvenes (Montinola y Jackman, 2002; Rock, 2009; Treisman, 2000), restricciones a la libertad de prensa (Bhattacharyya y Hodler, 2015; Treisman, 2000), baja libertad y competencia económicas (Ades y Di Tella, 1999; Montinola y Jackman, 2002; Paldam, 2002; Saha, Gounder y Su, 2009), mayor inestabilidad política (Campante, Chor y Do, 2009; Lederman, Loayza y Soares, 2005), menor representación femenina (Swamy et al., 2001), bajo nivel de globalización (Badinger y Nindl, 2014; Sandholtz y Koetzle, 2000), limitada descentralización fiscal (Arikan, 2004; Fisman y Gatti, 2002) o mayores dotaciones de recursos naturales (Bhattacharyya y Hodler, 2010; Leite y Weidmann, 1999; Vicente, 2010). No obstante, casi ninguno de estos trabajos establece relaciones de causalidad entre las variables en cuestión, o bien, incurrir en errores de medición derivados de la utilización de medidas de percepción de la corrupción, que en muchos casos tienen una débil correlación con los niveles reales de esta (Maldonado, 2014; Treisman, 2007).

En aras de solucionar dichos problemas, en los últimos años los estudios se han concentrado en la corrupción subnacional, y recabado nueva y mejor in-

formación sobre la presencia real de este fenómeno. Estos datos provienen de auditorías de programas anticorrupción del nivel municipal, como los llevados a cabo en Brasil, Indonesia o India, o de investigaciones y sanciones impuestas por los organismos de control a los funcionarios públicos. En líneas generales, estos trabajos apuntan a las siguientes variables como los principales factores asociados a la corrupción subnacional.

Competencia política. De acuerdo con Del Monte y Papagni (2007), el grado de competencia política es la variable política que incide en mayor medida en la corrupción. Sin embargo, sus efectos en el nivel subnacional no son concluyentes. Por un lado, mayores niveles de competencia podrían traducirse en menores niveles de corrupción; en contextos altamente competitivos los mandatarios locales tienen menos incentivos para perseguir sus intereses personales y cometer actos de corrupción si al hacerlo se arriesgan a ser castigados por los electores (Ashworth et al., 2014; Finan y Ferraz, 2011; Syaleryd y Vlachos, 2009)²³.

Por otro lado, podría argumentarse que los políticos corruptos tienen ventajas comparativas en ganar elecciones con mayor competencia política gracias a la utilización de mecanismos ilegales o tácticas de fraude para conseguir votos, tales como la compra de sufragios, la trashumancia electoral²⁴ o la intimidación a los electores (Afridi, Dhillon, Solan, 2017; Aidt, Golden y Tiwari, 2011; Golden et al., 2015). Cabe resaltar que los efectos positivos o negativos mencionados anteriormente pueden estar mediados por las instituciones electorales, por el carácter abierto o cerrado de las listas (Chang, 2005; Chang y Golden, 2007), o por el grado de proporcionalidad de estas (Alfano, Baraldi y Cantabene, 2013).

22. Principalmente el CPI de Transparencia Internacional o el ICRG proveniente de los analistas de Political Risk Services.

23. En el caso colombiano los alcaldes no pueden ser reelegidos inmediatamente, lo que implica que la corrupción no tiene costos directos de corto plazo para ellos, aunque sí podría tenerlos para su partido o movimiento político.

24. Trashumancia electoral: movilización fraudulenta de electores desde otras jurisdicciones, a quienes no corresponde elegir al mandatario en cuestión. Se trata, en general, de irregularidades en la inscripción de cédulas.

Descentralización. La calidad de los gobiernos se ve afectada de diferentes maneras por la descentralización política y fiscal. En particular, la relación entre corrupción y descentralización no es clara y la literatura encuentra un efecto heterogéneo o condicional de la descentralización (Arikan, 2004; Estache y Sinha, 1995; Fisman y Gatti, 2002; Goldsmith, 1999; Huther y Shah, 1998; Ivanya y Shah 2010; Treisman, 2000b).

Los sistemas descentralizados proporcionan un entorno favorable a la corrupción debido a varias razones. Una de ellas se refiere a la calidad de la burocracia. La descentralización puede atraer funcionarios de menor calidad, en la medida en que los cargos locales tengan menor poder, prestigio y ganancias asociadas en comparación con los cargos del nivel central (Brueckner, 1999; Persson y Tabellini, 2000; Tanzi, 1996). De otro lado, se argumenta que las entidades de vigilancia y la prensa local pueden ser menos profesionales y más fáciles de manipular que las del nivel nacional (Treisman, 2000b), o, de forma similar, que las élites locales tienen más influencia sobre las decisiones de los políticos del nivel subnacional, ya que los funcionarios públicos tienen una relación más cercana con sus regiones (Tanzi, 1996; Villalonga, 2018). Finalmente, la dispersión en la toma de decisiones como resultado de la descentralización (Shleifer y Vishny, 1993) y la falta de coordinación entre políticos corruptos implicaría un exceso de extracción de rentas por encima del nivel de extracción de un sistema centralizado (Fisman y Gatti, 2002).

Por el contrario, otros argumentos apuntan a que la descentralización reduce la corrupción. En un contexto descentralizado, los gobiernos locales disponen de información que les permite encontrar soluciones más ajustadas a las necesidades de las comunidades (Tiebout, 1956). Al acercar la toma de decisiones a la ciudadanía, la descentralización incentiva la rendición de cuentas y facilita la gobernabilidad (Persson y Tabellini, 2000). A lo anterior se suma el mecanismo de competencia interjurisdiccional. La autonomía otorgada por la descentralización genera competencia entre gobiernos locales e incentiva la prestación más eficiente de los servicios públicos (Tanzi, 2000) y la innovación en el diseño de políticas públicas. La competencia puede darse para atraer un mayor número

de residentes (Brennan y Buchanan, 1980) o evitar la migración de factores de producción debido a políticas distorsionantes (Jin et al., 1999). El mecanismo de competencia interjurisdiccional reduciría la medida en la que los políticos locales pueden extraer rentas y predeciría la reducción de los niveles de corrupción como consecuencia de un sistema descentralizado (Fisman y Gatti, 2002).

La literatura reconoce que los beneficios de la descentralización están condicionados a los incentivos fiscales y políticos que enfrentan los gobiernos locales²⁵ (Litvak et al., 1998). Específicamente, este sistema de competencia virtuoso, que promueve la generación de rentas propias y limita el abuso de poder de las autoridades locales, estaría presente si se cumplen las siguientes condiciones (Weingast, 2009): (i) los gobiernos locales tienen autonomía económica y regulatoria sobre la provisión de bienes y servicios públicos, con lo cual pueden efectivamente encontrar soluciones ajustadas a las necesidades locales; (ii) existe un mercado común con libre movilidad de factores y productos, de tal forma que se genere competencia por los mismos; y (iii) los gobiernos están sujetos a un hard-budget constraint. En este escenario, el mecanismo de mercado limitaría el abuso de poder en los gobiernos subnacionales.

Respecto del punto (iii), los estudios que analizan la relación entre la descentralización fiscal y la corrupción subnacional han encontrado que aumentos de los ingresos no tributarios incrementan la corrupción, ya que incentivan la apropiación ilegal de recursos a través de los procesos políticos (Tornell y Lane, 1999). En general, financiar gastos locales principalmente con transferencias del nivel central puede conducir al manejo irresponsable de los recursos por la ruptura del vínculo entre esfuerzo local y resultado. Esto se ve reforzado por los menores incentivos al control social de los recursos públicos, lo cual es, igualmente, consecuencia de un gasto que no responde al esfuerzo fiscal propio. En este sentido, el tipo de descentralización importa a la hora de mirar sus efectos sobre la corrupción, pues descentralización exclusivamente en el gasto puede afectar negativamente la generación de ingresos locales e incentivar la extracción de rentas (Careaga y Weingast, 2000; Fisman y Gatti, 2002; Rodden, 2000).

25. Según Weingast (2009), los primeros estudios sobre los resultados de un sistema descentralizado parten del supuesto de que el planificador central maximiza el beneficio social. Por su parte, los estudios posteriores analizan los resultados de la descentralización a partir de los incentivos políticos y fiscales a los que se enfrentan los gobernadores locales.

De acuerdo con Brollo et al. (2013), en un escenario de soft-budget constraints los canales que específicamente explicarían el aumento en los niveles de corrupción son complementarios. En primer lugar, los mayores ingresos conducen a una situación de riesgo moral: los políticos tienen mayor margen de manobra para cometer actos de corrupción sin decepcionar a sus votantes ni reducir sus aspiraciones de reelección, sobre todo cuando una mayor porción de los ingresos municipales no corresponde al esfuerzo tributario de los votantes. Como consecuencia de lo primero, existe asimismo un problema de selección adversa, es decir, un municipio con mayor proporción de ingresos no tributarios atrae un mayor número de candidatos de menor calidad, lo que potencia los efectos negativos del primer mecanismo. Estos procesos han sido identificados en países disímiles como Estados Unidos (Fisman y Gatti, 2002), Brasil (Brollo et al., 2013) y Uganda (Reinikka y Svensson, 2004).

Dotaciones de recursos naturales. La relación entre la dotación de recursos naturales y la corrupción ha estado enmarcada dentro del fenómeno de la maldición de los recursos naturales, y funciona de manera similar a la relación entre ingresos no tributarios y apropiación ilegal de rentas (Caselli y Michaels, 2013; Dimant y Tosato, 2018). La literatura al respecto señala, por ejemplo, que, bajo una bonanza de precios de commodities, el valor asociado a ser mandatario es mucho mayor, lo que incrementa la competencia política en estas zonas. A su vez, esto genera incentivos en los mandatarios titulares para incurrir en actividades de corrupción y fraude, ya sea para aumentar la posibilidad de ser reelegido²⁶ o para maximizar sus beneficios personales antes de terminar su periodo. No obstante, estos efectos negativos pueden ser mitigados o potenciados dependiendo del grado de vigilancia de los organismos de control sobre la destinación de estos recursos adicionales (Monteiro y Ferraz, 2012) o la magnitud del shock de precios (Maldonado, 2014).

Componentes de la descentralización en Colombia

Colombia ha tenido un rápido proceso de descentralización, en especial desde la Reforma Constitucional de 1991, que ha implicado un drástico aumento en la transferencia de recursos de la nación a las entidades territoriales, así como una mayor autonomía de las mismas. Actualmente, Colombia es el país latinoamericano no federal con mayor grado de descentralización de la región (OCDE, 2019). El objetivo de este proceso ha sido promover el desarrollo de las regiones mediante una mayor y más eficaz provisión de bienes y servicios públicos a las comunidades, al mismo tiempo que promover la participación ciudadana y la democracia mediante la apertura de espacios a las comunidades en la administración territorial. En suma, el proceso de descentralización ha estado enfocado en tres ejes principales:

- **Descentralización política:** El objetivo principal de este eje radica en garantizar la autonomía de las entidades subnacionales en la toma de decisiones y estimular la participación ciudadana con el fin de legitimar el sistema político. Este proceso de descentralización inició en la década de los 80²⁷ con la elección popular de alcaldes²⁸. De igual manera, fue con la reforma constitucional de 1991 que Colombia flexibilizó los criterios para fundar partidos políticos y abrió el sistema político para favorecer la competencia (Batlle y Puyana, 2013). Este proceso ha estimulado la aparición de nuevos partidos en la política colombiana, lo que ha permitido la participación de grupos tradicionalmente excluidos y estimulado la competencia electoral en el nivel local.

No obstante, se argumenta que las reformas minimizaron excesivamente los controles para crear y mantener un partido político en el país. De esta manera se fragmentó el sistema de partidos políticos, pues aparecieron decenas de partidos políticos de corta duración (Batlle y Puyana, 2011). Esta situación debilitó al sistema de partidos, dado que se sometieron al servicio personalista de caudillos políticos y caciques regionales (Batlle y Puyana, 2013).

26. En el caso colombiano no podría hablarse de esta posibilidad, dado que no hay reelección inmediata.

27. Antes de este proceso Colombia era un país con gran centralización política, de modo que los gobernadores eran nombrados por el presidente y estos eran los encargados de escoger a los alcaldes municipales.

28. La reforma constitucional de 1986 estableció que los alcaldes serían elegidos popularmente por un periodo de dos años, sin la posibilidad de ser reelegidos. Posteriormente el periodo de mandato se extendió a tres años en 1991 y a cuatro desde 2002.

– **Descentralización administrativa:** Este eje de descentralización implica que las entidades subnacionales adquieren muchas de las competencias que antes ejercía el Gobierno Nacional Central, por ejemplo, la provisión de bienes y servicios públicos como la educación, la salud, el alumbrado público o el alcantarillado. Esto significa que los alcaldes y gobernadores se convierten en los principales ordenadores del gasto en el nivel local. Estos funcionarios deben garantizar la equidad y eficiencia en la prestación de estos bienes y servicios.

Paralelamente, se han descentralizado la vigilancia y el control fiscal de los recursos públicos municipales. Antes, estas funciones le correspondían a la oficina central de la Contraloría General de la República (CGR), pero tras el proceso de descentralización pasaron a las 65 Contralorías Territoriales dispuestas en todo el territorio nacional. Si bien la mayor responsabilidad asignada a los territorios en la vigilancia de sus recursos puede parecer deseable, se argumenta que este cambio aumenta el riesgo de captura de rentas por parte de los funcionarios públicos y/o grupos armados. Los contralores territoriales son elegidos por los concejos y asambleas, de modo que estos funcionarios tienen incentivos para coludirse con los políticos locales con el fin de ser elegidos a cambio de incurrir en prácticas de clientelismo, patrimonialismo y corrupción (Corredor y Cortés-Barros, 2018).

– **Descentralización fiscal:** Esta dimensión implica que los gobiernos subnacionales deben poseer los recursos necesarios para ejercer sus nuevas funciones administrativas, lo que se garantiza mediante arreglos institucionales que deberían permitir la autonomía fiscal de las entidades subnacionales, la sostenibilidad de las finanzas públicas y erigir un sistema de transferencias intergubernamentales (PGN, 2011). Inicialmente, este esquema de transferencias intergubernamentales, para financiar bienes y servicios públicos (principalmente educación y salud), era un porcentaje fijo de los ingresos corrientes de la nación y se compuso de dos elementos: el situado fiscal y las participaciones municipales²⁹ (Bonet, Pérez y

Ayala, 2014). Este esquema incrementó significativamente el gasto público subnacional, que pasó del 2,8% del PIB en 1990 al 9,4% del PIB en 1999, lo que causó un déficit en los gobiernos subnacionales (Bonet, Pérez y Ricciulli-Marín, 2018). Simultáneamente, a finales de la década de los noventa Colombia se enfrentó a una crisis fiscal, lo que redujo el monto de los ingresos corrientes de la nación y comprometió los recursos que garantizaban las transferencias a los gobiernos locales. Dado lo anterior, a través del Acto Legislativo 01 de 2001 se creó el Sistema General de Participación (SGP), que unificaba el situado fiscal y las participaciones municipales al tiempo que garantizaba un crecimiento sostenible de los montos recibidos por los municipios, ya que estaban indexados a la inflación y el crecimiento económico del país.

Además, la Constitución de 1991 estableció que las regalías provenientes de la explotación de recursos minero-energéticos eran propiedad de las regiones donde se realizaba la explotación y el transporte, lo que concentró los recursos en pocos municipios (Bonet-Morón et al., 2018). Con el fin de lograr una redistribución más equitativa y una ejecución del gasto más eficiente, se construyó el Sistema General de Regalías (SGR), mediante el cual el gobierno gira las contraprestaciones económicas que recibe el Estado colombiano por la explotación de recursos naturales. En general, los fondos del SGR no pueden ser ejecutados hasta que los gobiernos locales formulen un proyecto que mejore las condiciones de vida de la población y que esté en línea con los planes de desarrollo territoriales (Bonet et al., 2018).

Sin embargo, el proceso de descentralización fiscal colombiano no ha fortalecido la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar recursos propios (Sánchez y Pachón, 2017). De hecho, la mayor parte del gasto de los municipios se financia con transferencias del gobierno nacional central. En 1996, la capacidad de generar ingresos permanentes de los gobiernos municipales correspondía al 50%, pero en 2015 esta cifra cayó al 38,8% (Bonet et al., 2018); al mismo tiempo, se percibe un aumento de la dependencia de las transferencias³⁰.

Por otro lado, este proceso ha estado asociado a un aumento de la violencia en varias áreas del país. De

29. El situado fiscal correspondía a los recursos que el Gobierno Nacional asignaba a los departamentos, Bogotá (la capital) y algunos distritos especiales. Las participaciones municipales son los recursos asignados al resto de los municipios del país.

30. Específicamente, la dependencia de las transferencias ha aumentado desde el 23,5% en 1996 hasta el 43,1% en 2015 (Bonet et al., 2018).

acuerdo con varios autores, los grupos armados comenzaron a luchar por el control de las entidades territoriales dado el mayor flujo de recursos públicos que empezaron a manejar tras el proceso de descentralización (Eaton, 2006). Además, empezaron a recurrir a la violencia selectiva como forma de coerción a las comunidades para mantener el poder y extraer rentas públicas para financiarse (Chacón, 2017).

Revisión de la literatura para el caso colombiano

Es necesario subrayar que en el caso colombiano se han realizado esfuerzos significativos por medir el nivel de corrupción subnacional recurriendo a diversas fuentes; específicamente, a partir de indicadores de riesgo de corrupción (Cano, 2014; Gamarra, 2006), por medio de indicadores más complejos basados en la información del sistema de contratación y compra pública (Zuleta, Saavedra y Medellín, 2018), o a través de las sanciones impuestas por los organismos de control a los servidores públicos locales (Martínez, 2014; Ortiz y Calixto, 2018; Rueda y Ruiz, 2018; Ruiz, 2018).

Esta literatura se remonta al trabajo seminal de Gamarra (2006), que encontró que la corrupción departamental —medida a través del índice de transparencia, el índice Golden y Picci³¹, y las cuantías de los procesos de responsabilidad fiscal per cápita— es un fenómeno geográficamente concentrado en clústeres regionales y está directamente ligada a la pobreza y el tamaño del Estado. Posteriormente, Cano (2014), utilizando medidas de transparencia y eficiencia del gasto público, realizó la primera aproximación a las principales causas y efectos de la corrupción en el nivel municipal en Colombia.

La autora afirma que la corrupción es afectada positivamente por el tamaño del Estado local y negativamente por la educación y el desempeño fiscal de los municipios. Otros trabajos han vinculado la capacidad institucional de las entidades territoriales como factor relevante asociado al riesgo de corrupción. Haciendo uso de indicadores de desempeño institucional, como en Saavedra y Conde (2018), se hace evidente una significativa asociación entre capacidad local estatal, transparencia, eficiencia del gasto y pobreza.

Si bien los indicadores de transparencia señalan el grado de cumplimiento mediante mecanismos de rendición de cuentas y control institucional, no necesariamente reflejan de forma adecuada la variación en los niveles de corrupción. Trabajos posteriores utilizan mediciones más sofisticadas y se enfocan en la incidencia de una sola variable sobre la corrupción local. Una de las variables más estudiadas es la institucionalidad electoral. Al respecto, Ruiz (2018) demuestra que los alcaldes que recibieron donaciones privadas en sus campañas electorales tienen una mayor probabilidad de ser sancionados disciplinariamente por la PGN durante su mandato, en comparación con los alcaldes que no las recibieron. Estos resultados se pueden entender por el sistema mixto de financiación de la política, en que el otorgamiento de recursos públicos ha sido poco efectivo y los candidatos dependen predominantemente de dineros privados para sostener sus campañas. Incluso tienden a ofrecer contraprestaciones con recursos públicos para conseguir financiación, constituyendo así auténticas microempresas electorales (Perry y Saavedra, 2018). Por su parte, Rueda y Ruiz (2018) plantean que los alcaldes electos en procesos con mayores reportes de compra de votos tienen más probabilidades de ser investigados, sancionados y destituidos del cargo por la PGN.

Otra variable estudiada en el caso colombiano son los ingresos no tributarios de carácter transitorio, como las regalías y las transferencias derivadas de desastres naturales. Al respecto, Martínez (2014) señala que un aumento en las regalías municipales incrementa la probabilidad de que los servidores públicos sean investigados y sancionados disciplinariamente por la PGN. A pesar de lo anterior, esta relación puede variar dependiendo del nivel de las regalías. Por ejemplo, Ardanaz y Caballero (2016) muestran que las regalías tienen un efecto perverso sobre las irregularidades en los contratos públicos a partir de cierto umbral, pero no cuando se trata de cantidades modestas de estos recursos. Por último, Gallego (2018) demuestra que los partidos políticos en los municipios más afectados por la ola invernal de 2010-2011 tuvieron mayor probabilidad de permanecer en las alcaldías tras las siguientes elecciones, mediante mecanismos clientelares derivados de un aumento temporal de los ingresos municipales.

31. De acuerdo con Golden y Picci, este índice es la diferencia entre la cantidad de infraestructura pública local y el pago acumulado que hace el Estado por ella.

Trabajos más recientes han explorado nuevos canales y variables que pueden explicar las dinámicas de la corrupción local, apoyándose en rasgos institucionales particulares del país. Fergusson, Harker y Molina (2019) analizan el efecto de la alineación partidista entre los gobiernos locales y regionales sobre la presencia de estudiantes falsos en las escuelas públicas del país, los cuales son fabricados por los políticos locales con el fin de obtener más transferencias del gobierno nacional. Los autores plantean que la proporción de estudiantes falsos es mayor en los municipios donde el alcalde es del mismo partido que el gobernador del departamento.

Teniendo en cuenta lo señalado por la literatura previa, en este trabajo se hace referencia a la competencia política, las regalías y las transferencias como importantes variables asociadas a la corrupción local. Además, se estudiarán la alineación partidista —con el Concejo Municipal y el Congreso de la República— y la inversión regionalizada³³ para informar sobre los potenciales mecanismos para desviar dineros públicos, los cuales, se ha argumentado, son concertados entre ministros, congresistas, gobernadores, alcaldes y contratistas (López, 2016)³³.

El presente contribuye a medir de manera más precisa el nivel de corrupción subnacional, ya que utiliza las sanciones disciplinarias imputadas a los alcaldes municipales. Para efectos de esta investigación, se construyó una base de datos única, que dispone de información sobre los mandatarios sancionados proveniente de la PGN y el periodo de ocurrencia de la falta (aspecto que se profundiza en la siguiente sección). Al lograr vincular cada sanción con el momento de ocurrencia de los actos de corrupción se eliminan sesgos e imprecisiones derivadas de ignorar el tiempo del proceso disciplinario. Además, el enfoque en los alcaldes garantiza que la mayoría de los casos analizados estén relacionados efectivamente con corrupción, dada su función como ordenadores

principales del gasto local. Finalmente, cabe resaltar que se utiliza la información de la PGN —y no la de la CGR— debido a que la primera sigue siendo centralizada y, por tanto, la elección de sus funcionarios no depende de las autoridades locales a quienes supervisa, lo que permite atenuar posibles sesgos en la medición de la corrupción municipal. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el presente estudio contribuye a identificar factores asociados a la corrupción municipal, mediante una estrategia empírica que logra aislar variables no observadas intrínsecas a cada municipio, e introduce variables no analizadas previamente por la literatura.

Descripción de los datos

Este estudio recurre a seis bases de datos de tres fuentes: el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) proveniente de la PGN; la información de elecciones legislativas, departamentales y locales provenientes de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), y las ejecuciones presupuestales municipales y la inversión regionalizada, obtenidas del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Medidas de corrupción

La primera fuente de información, SIRI, contiene las sanciones disciplinarias imputadas a los servidores públicos por la PGN. Para efectos de este trabajo se usan datos disponibles desde 2007 hasta 2017, y únicamente las sanciones en contra de los alcaldes municipales, por las razones expuestas en la sección anterior.

La base de datos SIRI contiene información detallada sobre cada proceso disciplinario, incluyendo el nombre del funcionario sancionado, su cargo, la entidad y

32. La inversión regionalizada es una partida presupuestal adicional y complementaria proveniente del Gobierno Nacional, que es gestionada por los congresistas con el fin de realizar proyectos de inversión que pueden beneficiar a sus regiones de origen. De acuerdo con Durán y Montenegro (2002), los recursos provenientes de la inversión regionalizada se envían a una entidad estatal de orden nacional dependiendo del sector al cual pertenece el proyecto. Posteriormente, el alcalde o gobernador firma un convenio interadministrativo con la entidad estatal con el fin de recibir los recursos. Finalmente, la autoridad local realiza el contrato vía licitación pública o contratación directa con la persona encargada de ejecutar el proyecto. Sin embargo, López (2016) afirma que la asignación de estas partidas, a diferencia de las transferencias del SGP, no está sujeta a reglas transparentes y claras, por lo que hay gran opacidad en su distribución, lo que puede favorecer las prácticas clientelares en su proceso de negociación. López (2016) asegura que estas partidas son utilizadas por el Gobierno para recibir el apoyo de congresistas en sus políticas y proyectos de ley.

33. Un caso emblemático de corrupción en Colombia que involucra las diferentes ramas del poder público es el caso del departamento de Córdoba. Un estudio detallado de la estructura de corrupción que afectó al sector salud de dicho departamento se hace en otra de las investigaciones del Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia.

municipio al que pertenece, la fecha de ejecución del fallo sancionatorio, la dependencia de la PGN encargada del caso y el tipo de sanción recibida, según la siguiente clasificación³⁴:

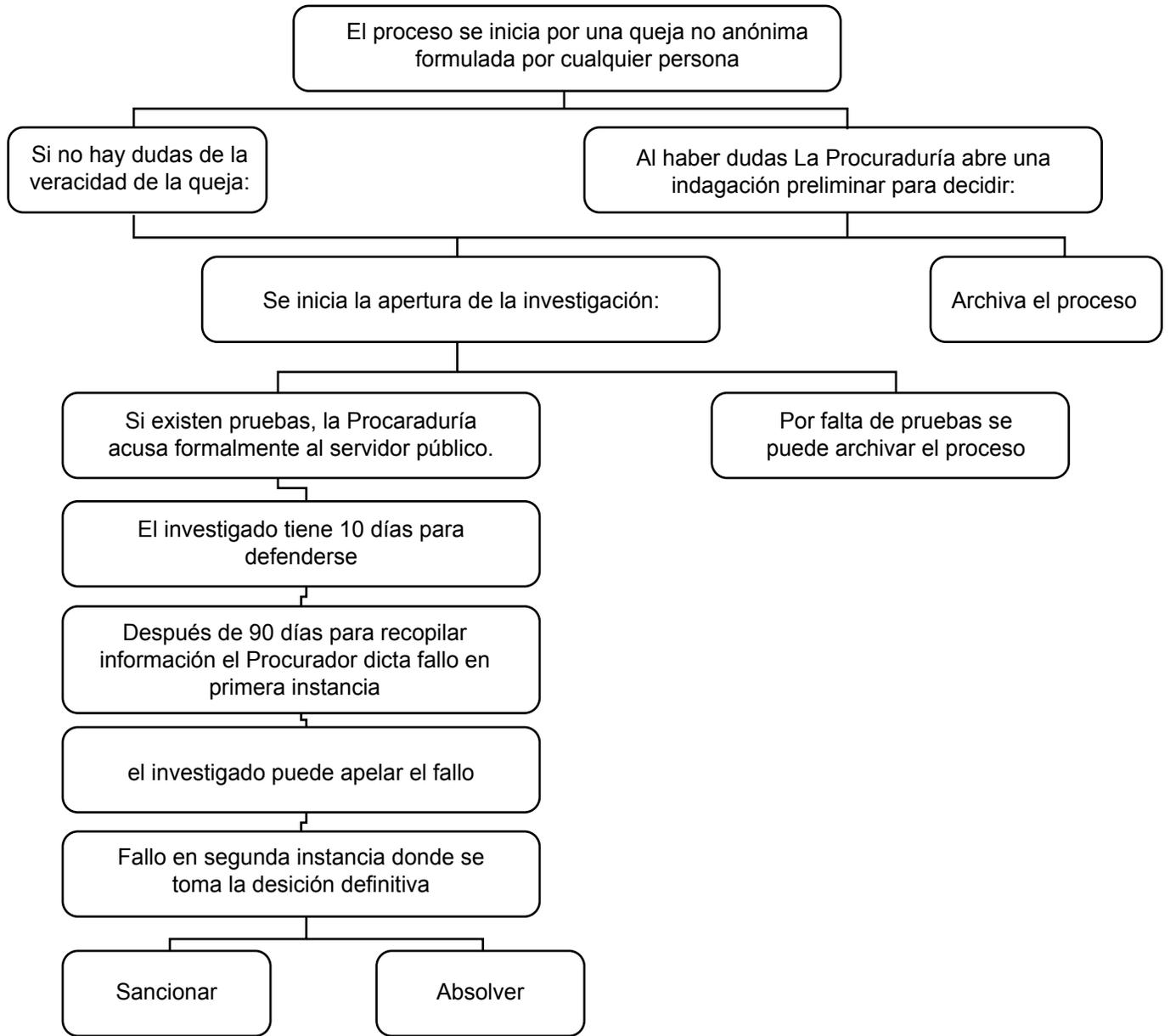
- Destitución e inhabilidad general: Es la sanción más grave que pueden recibir los servidores públicos por parte de la PGN. Implica la terminación de la relación del servidor público con el cargo y la imposibilidad de trabajar con el Estado por un periodo de entre 10 y 20 años.
- Suspensión: Implica la separación temporal del ejercicio del cargo por un periodo de entre 30 días y un año.
- Suspensión e inhabilidad especial: Esta suspensión trae consigo la prohibición adicional de ejercer algún otro cargo público por un periodo no superior a un año.
- Multa: Es una sanción de carácter pecuniario, que varía entre 10 a 180 días del salario básico mensual devengado por el funcionario público al momento de la comisión de la falta.
- Amonestación escrita: Es la sanción más leve que puede imponer la PGN. Corresponde a un llamado de atención por escrito que se registra en la hoja de vida del servidor público.

Una limitación importante de SIRI es que no consigna el período de ocurrencia de las faltas disciplinarias. Para solucionar este problema, se utilizó el nombre del alcalde y se cruzó con la base de información electoral de la RNEC. Se recuperó así con certeza el periodo de ocurrencia de los hechos —aunque no las fechas exactas— y se logró observar 3.366 alcaldes electos que cubren tres periodos de gobierno (2004-2007, 2008-2011 y 2012-2015). En particular, para los alcaldes que gobernaron en este periodo se registraron 1.798 sanciones contra 1.013 alcaldes. Esto indica que aproximadamente 3 de cada 10 alcaldes fueron sancionados disciplinariamente por hechos acontecidos en los periodos de gobierno señalados.

Asimismo, para entender las limitaciones y ventajas de esta medida es relevante conocer el proceso en el que incurre la PGN para investigar y sancionar a un alcalde o funcionario público. En la Figura 11 se señalan las principales características del proceso disciplinario en Colombia. Nótese que la PGN está obligada a investigar cualquier queja no anónima formulada por cualquier persona.

34. El tipo de sanciones que pueden recibir los servidores públicos están tipificadas en el Código Disciplinario Único (CDU).

Figura 11: Proceso disciplinario ordinario en Colombia

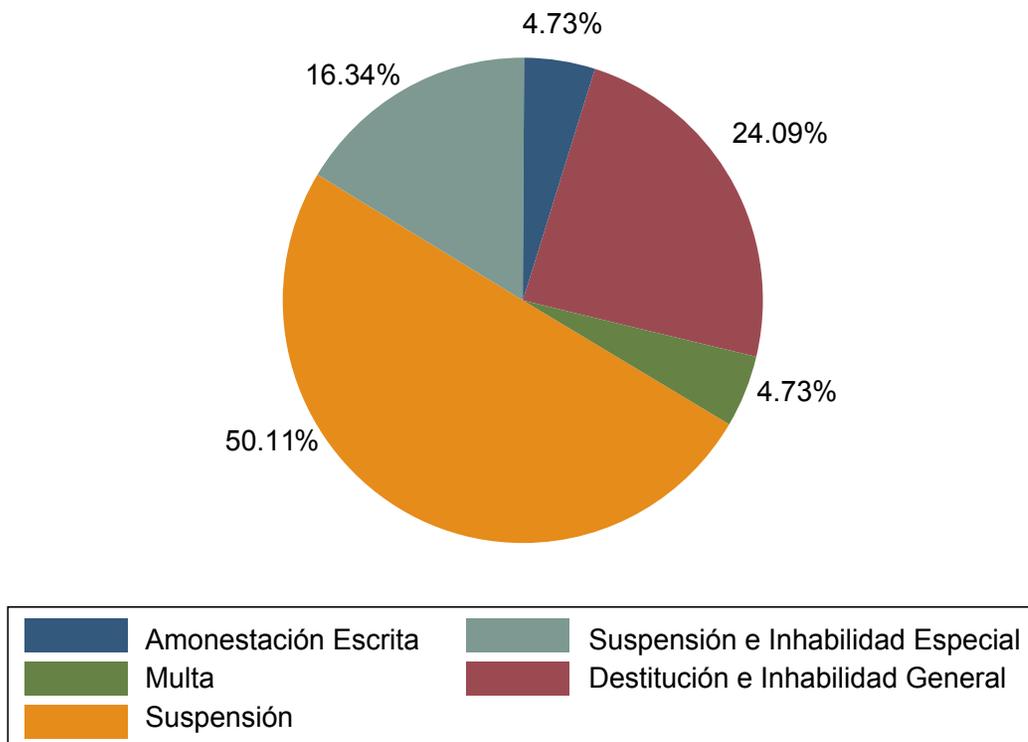


Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el Gráfico 15 muestra la distribución de los tipos de sanciones que recibieron los alcaldes que gobernaron entre 2004 y 2015. Cabe destacar que el 66% de las sanciones se concentra en las suspensio-

nes. En segundo lugar se encuentran las destituciones, con el 24% del total, y el 10% restante equivale a sanciones menores como multas o amonestaciones.

Gráfico 15: Distribución de las sanciones disciplinarias para los alcaldes del periodo 2004-2015 que fueron sancionados



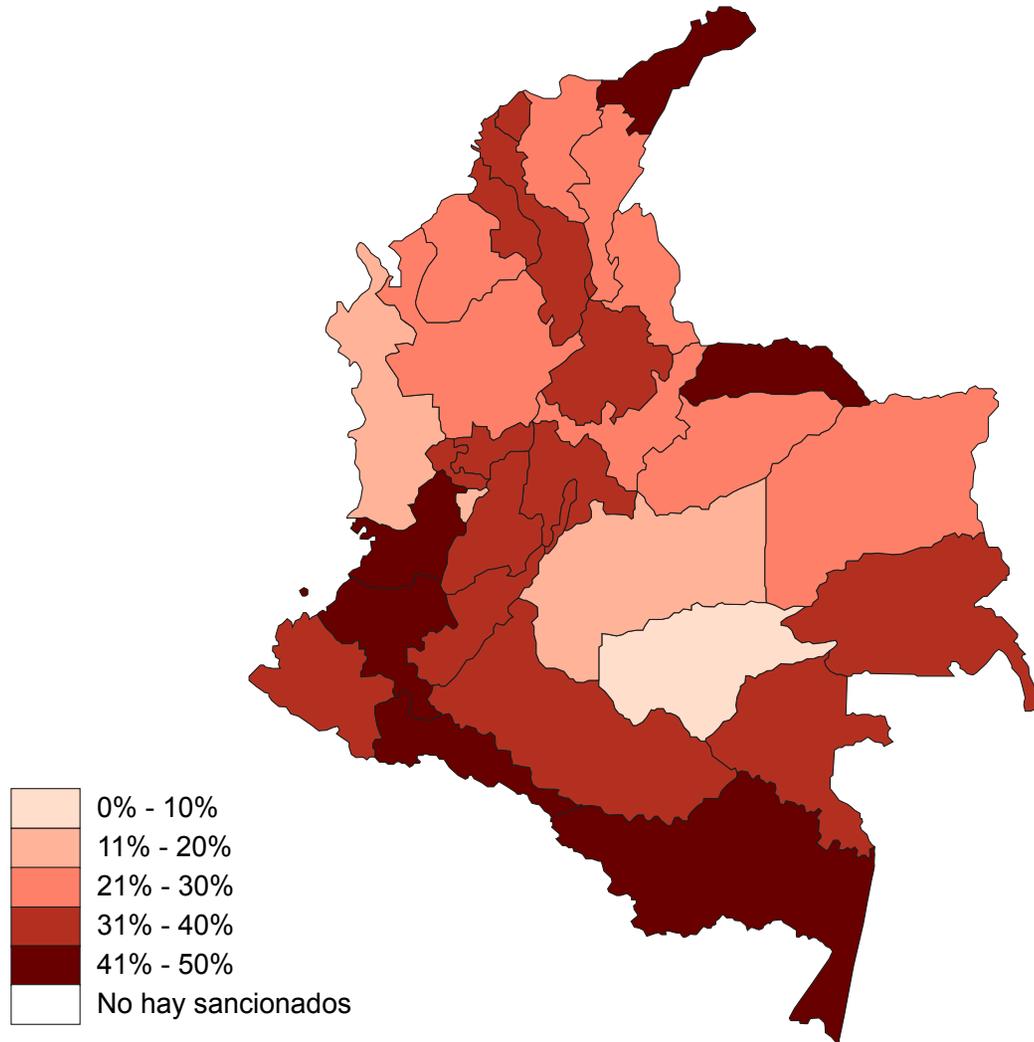
Fuente: Elaboración propia.

Otra característica de las sanciones disciplinarias a los alcaldes es su distribución geográfica. El mapa en el Gráfico 16 indica una mayor concentración de sanciones en los municipios pertenecientes a las zonas periféricas del país, específicamente en el sur, en

el departamento de Amazonas; en el sudoeste, en departamentos como Cauca, Putumayo y Valle del Cauca; en el norte, en La Guajira, y, por último, en el nordeste, en el departamento de Arauca.

Gráfico 16:

Porcentaje de alcaldes sancionados disciplinariamente
(sobre el total de alcaldías en el departamento)



Fuente: Elaboración propia.

Variables políticas

Con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil se calcula una medida de competencia política municipal, definida por el margen de victoria —o la diferencia en porcentaje de votos obtenidos— entre el alcalde electo y el segundo candidato con mayor número de votos³⁵. Esta variable se calcula para las elecciones locales de 2003, 2007 y 2011, correspondientes a los periodos de mandato mencionados arriba.

Otras variables de tipo político incluyen la alineación con la Cámara de Representantes y con el Concejo Municipal. El grado de alineación del alcalde y la Cámara de Representantes se define como la proporción de votos de los representantes electos del mismo partido del alcalde respecto del total de votos de la Cámara en cada municipio. Esta proporción es indicativa del grado de inclinación del municipio por el partido del alcalde en la Cámara, lo que po-

35. En Colombia no hay segunda vuelta para la elección de alcaldes u otros cargos públicos diferentes al presidente de la república.

dría mostrar, por ejemplo, el aporte de los políticos locales a la elección de congresistas de su mismo partido, evidenciando, de entrada, su potencial nivel de alineación con dichos congresistas. De forma similar, la proporción de votos puede ser indicativa del poder de estos congresistas en la política local. Una medida que considere simplemente el porcentaje de representantes con la misma afiliación partidista del alcalde depende del número de votos departamentales, y no lograría capturar la variación municipal de las dinámicas mencionadas. Como no es el caso del Consejo Municipal, para calcular la alineación con esta corporación se utiliza la proporción del Concejo municipal que es del mismo partido del alcalde. Para calcular estas variables se consideran las elecciones legislativas de 2002, 2006 y 2010³⁶, y las elecciones del Concejo de 2003, 2007 y 2011.

Variables fiscales

Este trabajo también incluye variables fiscales de orden local y regional obtenidas de las ejecuciones presupuestales del DNP, en específico, i) los ingresos

totales municipales, compuestos por ingresos tributarios, transferencias, participaciones del presupuesto de la nación, regalías y otros ingresos no tributarios; ii) las transferencias como proporción de los ingresos totales (2001 las transferencias del Gobierno Nacional Central a las entidades territoriales se realizan a través del SGP³⁷); iii) las regalías como proporción de los ingresos totales —estas dos últimas variables indican la dependencia fiscal municipal—; iv) el monto total de las partidas de inversión regionalizada que destina el gobierno nacional a cada departamento³⁸; y v) la proporción de inversión regionalizada social, definida aquella destinada a educación, agricultura, protección social y vivienda como proporción de la inversión regionalizada total.

La Tabla 11 presenta las estadísticas descriptivas de las variables mencionadas en esta sección. Una primera mirada a los datos anticipa algunas de las relaciones esperadas; en particular, se aprecia que los municipios con alcaldes sancionados tienen una mayor dependencia de los recursos provenientes de regalías y transferencias, además de elecciones más competitivas.

36. Estas elecciones corresponden a los periodos legislativos 2002-2006, 2006-2010 y 2010-2014.

37. Para detalles de su distribución, ver el Anexo 1.

38. Cabe resaltar que todas las variables de este conjunto corresponden a su promedio —a precios constantes— por periodo de mandato. Las series fueron deflactadas usando el índice de precios al consumidor, con base 2008, publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Tabla 11: Estadísticas descriptivas según estatus de sanción

Categoría	Variable	No sancionados			Sancionados			T-test
		Media	Desviación estándar	Obs	Media	Desviación estándar	Obs	
Competencia política	Margen de victoria	0,16	0,17	2097	0,15	0,15	998	0,012**
Alineación partidista	Proporción del Concejo del mismo partido del alcalde	0,27	0,20	2266	0,28	0,19	1013	-0,004
	Proporción de votos municipales de representantes departamentales a la Cámara del mismo partido del alcalde	0,11	0,16	2353	0,11	0,16	1013	-0,001
VARIABLES FISCALES MUNICIPALES	Logaritmo de inversión regionalizada (millones de pesos de 2008)	12,75	1,00	2353	12,61	0,87	1013	0,14***
	Logaritmo del ingreso total (millones de pesos de 2008)	9,18	0,98	2286	9,23	1,02	1013	-0,04*
	Proporción del ingreso en transferencias	0,66	0,18	2286	0,68	0,18	1013	-0,012**
	Proporción del ingreso en regalías	0,063	0,10	2286	0,68	0,13	1013	-0,004***
	Proporción de inversión regionalizada social	0,406	0,11	2353	0,410	0,11	1013	-0,004

Notas: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

Fuente: Elaboración propia.

Las sanciones disciplinarias como medida de corrupción en el nivel subnacional

En este apartado se justificará el uso y pertinencia de las sanciones disciplinarias de la PGN como medida del nivel de corrupción local. De acuerdo con el Código Disciplinario Único³⁹, una acción constituye una falta disciplinaria cuando conlleva incumplimiento de deberes, extralimitación del ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de

inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses por parte de un servidor público. En definitiva, las sanciones disciplinarias son faltas a la moralidad y buena conducta de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

La utilización de esta variable como medida de corrupción podría ser problemática porque numerosas acciones pueden constituir faltas disciplinarias sin estar relacionadas directamente con actos de

39. El Código Disciplinario Único es la ley que reglamenta el comportamiento de los funcionarios públicos en Colombia.

corrupción. Este problema se mitiga al utilizar únicamente las sanciones en contra de los alcaldes, dada su función como ordenadores principales del gasto municipal. De hecho, como se confirma en el ejercicio a continuación, las faltas disciplinarias de dichos funcionarios están en su mayoría directamente relacionadas con irregularidades en la ejecución de los recursos públicos.

Se toma una submuestra aleatoria del 10% de las sanciones disciplinarias de alcaldes y se busca caso por caso en la página web de la PGN y en medios de comunicación masivos digitales, para así determinar si el alcalde fue sancionado por actos de corrupción o no. Los resultados de este ejercicio para el periodo de gobierno 2012-2015⁴⁰ se muestran en la Tabla 12.

Tabla 12: Casos de corrupción por tipo de sanción en la submuestra aleatoria

Tipo de sanción recibida por el alcalde	Hechos relacionados con corrupción	Hechos no relacionados con corrupción	Casos no encontrados
Amonestación escrita	-	-	100%
Multa	-	66%	34%
Suspensión	58%	14%	28%
Suspensión e inhabilidad especial	58%	21%	21%
Destitución e inhabilidad general	74%	13%	13%
Todas	55%	16%	29%

Fuente: Elaboración propia.

De esta tabla se desprende que la mayoría de las sanciones disciplinarias contra los alcaldes son consecuencia de actos de corrupción. Además, se observa una correlación positiva entre la gravedad de la sanción y la probabilidad de que el alcalde sea sancionado por corrupción. Con esa base, se utilizan dos medidas en este estudio: la primera incluye todos los tipos de sanción, mientras que la segunda —más ajustada a la presencia de corrupción— solo considera suspensiones y destituciones.

Algunos esquemas de corrupción en los municipios colombianos

Utilizando la submuestra aleatoria mencionada en el apartado anterior, en la Figura 1 se clasifica la corrupción en el nivel local según sus modalidades y tipologías más comunes⁴¹. Dado el tamaño de la muestra, no se les pretende dar un orden de importancia.

El 36,1% de las prácticas corruptas de la submuestra

40. Por tratarse de un período reciente, es posible verificar la mayoría de los casos de sanción en fuentes digitales. Al realizar el ejercicio para todo el período de estudio, la proporción relativa de casos de corrupción vs. casos no relacionados con corrupción se mantiene, aunque hay más casos para los cuales no se encuentra información.

41. La clasificación en tipologías de este apartado está basada en la expuesta por la Misión de Observación Electoral (MOE, 2018) en el reporte “Así se roban a Colombia: Las tipologías que usan los políticos corruptos”.

están relacionadas con expedir normas contrarias a la ley con el fin de violar la destinación de los recursos. Un esquema comúnmente usado consiste en desviar los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) —destinados por ley a los sectores de educación y salud— para pagar contratos de prestación de servicios y/o de suministro. En otros casos se usa el dinero para pagar extorsiones de grupos armados ilegales o para suscribir contratos sin cumplir con los requisitos legales.

El 18% de los funcionarios corruptos incurren en la inclusión de sobrecostos en los contratos públicos mediante el reconocimiento de pagos laborales no existentes o avaluando bienes a precios más elevados. Por ejemplo, la Procuraduría destituyó e inhabilitó por 10 años al alcalde de un municipio del departamento de Córdoba por reconocer altas sumas de dinero de manera irregular a 27 empleados de la administración municipal por concepto de cesantías.

Otra tipología común de corrupción local consiste en la contratación “a dedo”; el 11,5% de los alcaldes corruptos de la submuestra han incurrido en esta práctica. Bajo esta modalidad, el alcalde busca diseñar mecanismos con el fin de usar procesos de selección más expeditos que le permitan escoger al contratista de su preferencia⁴². Una de las irregularidades más frecuentes de contratación “a dedo” es el fraccionamiento de contratos, que consiste en la celebración de varios contratos de bajo valor, pero todos con el mismo objetivo, que podrían haberse realizado bajo un mismo contrato. La motivación fundamental son los menores requisitos legales de los contratos de mínima cuantía. Por ejemplo, la Procuraduría destituyó e inhabilitó por 12 años al alcalde de un municipio del departamento del Huila por recurrir a este procedimiento para favorecer a un político aliado. También se acude a la utilización indebida de la situación de urgencia manifiesta con el fin de realizar contratación directa. Por estos hechos, la Procuraduría sancionó a un alcalde de un municipio en el norte de Santander.

42. Los contratos más comunes son mínima cuantía: en esta modalidad la entidad estatal no debe tener en cuenta ciertas formalidades y procedimientos. Los términos del proceso de mínima cuantía son más cortos, específicamente, el término para presentar ofertas es de por lo menos un día hábil. Contratación directa: su aplicación es de carácter restrictivo debido a que en esta contratación no hay competencia.

Figura 12: Modalidades de corrupción en la submuestra aleatoria

Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación de la Misión de Observación Electoral (2018).

Estrategia empírica

Para identificar la relación entre las variables políticas/fiscales de interés y la presencia de sanciones al

alcalde se estima el siguiente modelo de probabilidad lineal (MPL) con datos de panel⁴³:

$$\text{Corrupción}_{it} = \alpha + \beta^i \text{Variables Políticas}_{it} + \pi^i \text{Variables Fiscales}_{it} + \Omega_t + \mu_i + \epsilon_{it}$$

Los subíndices i y t hacen referencia a municipio y periodo de mandato del alcalde, respectivamente. Los términos Ω_t y μ_i son efectos fijos que se incluyen para capturar factores observables y no observables específicos de cada período y municipio⁴⁴, respectivamente. Por su parte, los errores estándar se estiman utilizando clústeres a nivel de municipio, pues se espera que los errores para cada municipio estén correlacionados en el tiempo.

La variable corrupción es una variable categórica igual a 1 si el alcalde recibió alguna sanción disciplinaria por alguna falta cometida durante su periodo de mandato e igual a cero en caso contrario. Como se mencionó, se utilizan diferentes medidas para esta variable con el fin de incluir sanciones disciplinarias de distinto grado.

El vector de variables políticas incluye una medida de la competencia política que enfrentó cada alcalde en las elecciones y medidas de alineación partidista con diferentes corporaciones públicas. La variable competencia corresponde al margen de victoria entre los dos primeros candidatos en la elección municipal. La dirección de su relación con la corrupción no es clara a priori. En un escenario de alta competencia, un mandatario local podría preferir reducir las prácticas corruptas y el mal uso de los recursos como consecuencia de la mayor rendición de cuentas que se espera de elecciones altamente competitivas. No obstante, estas prácticas corruptas podrían también aumentar como consecuencia de la búsqueda de apoyo político que permita aumentar la gobernabilidad del alcalde, o como retribución a favores recibidos durante la campaña.

Además, en el caso colombiano los alcaldes no pueden ser reelegidos inmediatamente, lo que implica que la corrupción no tiene costos directos de corto plazo para el alcalde, aunque sí podría tenerlos para su partido o movimiento político. Respecto de esta última posibilidad, debe notarse que en el contexto colombiano los candidatos son vistos en muchos casos como actores individuales, desmarcados de su rol como representantes de un partido.

Las variables de alineación política incluyen la afinidad política del alcalde con la Cámara de Representantes y con el Concejo Municipal. Estas variables se pueden entender en un contexto de redes clientelares donde se intercambian favores políticos, en particular, donde los congresistas y concejales apoyan a candidatos a la alcaldía mediante votos y dinero, a cambio de cargos y contratos públicos una vez electos como alcaldes (Fergusson, Harker y Molina, 2019).

Por tanto, se espera que la relación entre alineación y corrupción sea positiva. Debe notarse que las variables de alineación política, de la forma como fue posible medirlas en este estudio, tienen una importante limitación, ya que no pueden capturar coaliciones políticas más allá de la alineación de partido. Esto es sobre todo relevante porque los candidatos deciden cada vez más frecuentemente inscribirse mediante firmas antes que por partidos políticos. Esta limitación podría explicar una subestimación del efecto de la alineación política del alcalde con las diferentes instancias del poder público aquí consideradas, o una menor precisión en su estimación.

43. Se escoge un MPL con el objetivo de facilitar la interpretación de los coeficientes y de incluir efectos fijos sin perder información ni caer en el problema de parámetros incidentales.

44. Por ejemplo, si el municipio es capital de departamento o no lo es; o si su ubicación geográfica está en la periferia del país, considerando el desarrollo histórico de las diferentes regiones colombianas. Ver Angrist y Pischke (2009) para profundizar en la metodología.

El vector de variables fiscales incluye, en primer lugar, el logaritmo de los ingresos totales del municipio y su composición. Se calculan la proporción de ingresos provenientes de regalías y la proporción de transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) provenientes del gobierno central. Se espera que el coeficiente asociado a la proporción de regalías sea positivo, considerando que estos recursos, al no depender del esfuerzo fiscal local, generan incentivos para su apropiación ilegal (Bhattacharyya y Hodler, 2010; Dimant y Tosato, 2018; Leite y Weidmann, 1999). El mismo razonamiento aplica a las transferencias de la nación, no obstante, estos recursos tienen una destinación específica y, en consecuencia, las oportunidades para su captura privada podrían ser menores. Por último, se espera que el ingreso total tenga un coeficiente negativo. Mayores niveles de ingreso son indicativos de mayor capacidad local estatal y tamaño de la economía, lo que es consecuencia —a la vez que permite— del desarrollo de instituciones eficientes que evitan la apropiación de rentas (Svensson, 2005).

Asimismo, se incluye la inversión nacional de orden regional (inversión regionalizada), que corresponde a las partidas del presupuesto anual nacional destinadas a los departamentos. La asignación de estas partidas tiene un alto componente político, dado que en su negociación toman parte el Gobierno Nacional, los congresistas y los funcionarios del orden regional —gobernadores— y local —alcaldes— con alto grado de discrecionalidad, como se mencionó. Por ello, estas partidas son susceptibles de ser capturadas por los políticos y ofrecen oportunidades de corrupción tanto en el nivel central como en el local.

Resultados

Los resultados econométricos, que se presentan en la Tabla 3, se dividen de acuerdo con las dos medidas de corrupción: (i) si el alcalde recibió alguna sanción disciplinaria, y (ii) si el alcalde recibió una sanción disciplinaria de suspensión o destitución. Como se

observa, las regalías, las transferencias y las inversiones nacionales regionalizadas están significativamente asociadas a la corrupción municipal en ambas especificaciones, mientras que los ingresos totales municipales muestran una asociación significativa y negativa. Por su parte, la competencia política es significativa toda vez que utiliza todo el conjunto de sanciones, mientras que la alineación con la Cámara de Representantes lo es para explicar la corrupción medida por suspensiones y destituciones.

Variables políticas

Los resultados indican diversos patrones. Mientras la variable de competencia política (o el negativo del margen de victoria) está relacionada de forma positiva y significativa con la probabilidad de sanción, esta pierde su significancia cuando la medida de corrupción se restringe a sanciones graves. Este resultado sugiere que los escenarios de mayor competencia política —en este caso, de menor margen de victoria del alcalde— pueden estar caracterizados por candidatos de menor calidad, que luego de ser elegidos incurren con mayor probabilidad en faltas disciplinarias; sin embargo, estas faltas no están tan claramente relacionadas con hechos de corrupción.

Por el contrario, la alineación política del alcalde con la Cámara de Representantes tiene una relación significativa y positiva con la probabilidad de sanción solo si las sanciones se restringen a aquellas graves, es decir, a destituciones y suspensiones.

Lo anterior confirma la importancia de las redes clientelares de intercambios de favores políticos para entender las dinámicas de la corrupción local. No obstante, la alineación del alcalde con el Concejo Municipal no es significativa en ninguna de las especificaciones, lo que permite suponer que el efecto de la alineación partidista sobre la corrupción depende del grado de conexión del alcalde con funcionarios de orden superior, como sugieren Fergusson, Harker y Molina (2019).

Tabla 13: Resultados del modelo MPL

Categorías	Variables	Alcalde sancionado	Alcalde suspendido o destituido
Competencia política	Margen de victoria	-0,119* (0,0657)	-0,0935 (0,0632)
	Porcentaje Concejo partido del alcalde	-0,0350 (0,0635)	-0,0484 (0,0626)
Alineación partidista	Porcentaje de Cámara partido del alcalde	0,0466 (0,0335)	0,0988*** (0,0327)
	Logaritmo ingresos totales	-0,170** (0,0676)	-0,148** (0,0659)
Variables fiscales	Proporción de regalías	0,645*** (0,194)	0,572*** (0,184)
	Proporción de transferencias	0,350** (0,152)	0,346** (0,148)
	Logaritmo Inversión regionalizada	0,184** (0,0887)	0,187** (0,0835)
	Proporción de inversión regionalizada social	0,579*** (0,195)	0,558*** (0,179)
	Efectos fijos de municipio	Si	Si
Efectos fijos de periodo de mandato	Si	Si	
Observaciones		3,085	3,085
Media de variable dependiente		0,30	0,27

Errores estándar en paréntesis con clústeres a nivel de municipio

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Fuente: Elaboración propia.

Variables fiscales

En las variables fiscales sobresale el rol de la dependencia fiscal o de la participación relativa de los ingresos que no representan un esfuerzo fiscal propio. La dependencia de estos recursos parece un importante predictor de la corrupción municipal en el contexto colombiano, lo que podría explicarse a través

de distintos canales. De un lado, la ejecución de los recursos que llegan sin esfuerzo está sometida a una menor rendición de cuentas. Si el gasto responde en mayor medida a este tipo de recursos, aumenta el incentivo a la extracción de rentas por parte de los políticos locales, lo que refleja problemas de riesgo moral y selección adversa. De otro lado, la mayor dependencia de estos recursos podría ser indicativa de una

reducción en la capacidad institucional, en particular para generar recursos propios, e implicar potenciales riesgos de corrupción.

La variable ingreso total municipal, compuesto principalmente por impuestos locales, transferencias del gobierno central y regalías, tiene una asociación negativa y significativa en todas las especificaciones. En la medida en que los ingresos tributarios son un componente importante de la variación de los ingresos totales, este resultado confirma la intuición previa y lo encontrado por otros estudios. Mayores ingresos tributarios no solo reflejan una mayor capacidad institucional para generar recursos propios y/o mayor producción de riqueza del municipio, sino que a su vez están relacionados con una mayor rendición de cuentas (Sánchez y Pachón, 2017).

Finalmente, los resultados para la inversión regionalizada constituyen evidencia empírica que respalda a quienes señalan el alto nivel de opacidad y discrecionalidad con que se asignan estas partidas del presupuesto nacional. Si bien son igualmente recursos sin esfuerzo para el nivel local, que generan pocos incentivos a la rendición de cuentas, el mecanismo de captura de dichos recursos surge de la negociación política del gobierno central con congresistas y de estos con mandatarios regionales/locales.

Esta idea la refuerza el resultado mencionado para la alineación política del alcalde con la Cámara de Representantes. En suma, el conjunto de resultados indica la operación de eficientes redes de corrupción que vinculan el nivel central y local, en que la inversión regionalizada es un instrumento de esta operación. En particular, los coeficientes señalan, en promedio, una mayor corrupción a mayor proporción de inversión regionalizada social, lo que sugiere que este tipo de inversiones son especialmente vulnerables a ser capturadas.

Conclusiones y recomendaciones

La descentralización política y fiscal es una característica fundamental del entorno institucional colombiano, por lo que un análisis de la corrupción en Colombia no puede soslayar el estudio de la corrupción en el nivel subnacional. De hecho, es precisamente la

periferia del país la más afectada por la captura ilegal de recursos públicos, ya sea esta originada en entidades del orden central o descentralizado. En este trabajo se examinan diferentes factores institucionales, políticos y fiscales para entender su asociación con la corrupción subnacional y aportar evidencia empírica sobre si incentivan las prácticas corruptas.

Tanto la disponibilidad de medidas objetivas de corrupción como de evidencia empírica sobre el rol de distintos factores institucionales son escasas en Colombia. Este estudio busca contribuir en ambos sentidos, y de este esfuerzo se deriva una primera recomendación: los organismos encargados de la investigación y sanción de la corrupción deben poner a disposición de la sociedad civil información clara y pertinente que permita la trazabilidad del fenómeno. Para ello, es evidente en Colombia la necesidad de coordinación y cooperación interinstitucional, e incluso intrainstitucional. Una mejora en este sentido constituiría por sí sola un avance en la transparencia del Estado.

Los resultados apuntan a varias recomendaciones en torno a dos temas principales: la forma como se asignan recursos desde el nivel central y los incentivos que esto genera; y el control que se ejerce sobre los partidos políticos y los incentivos del sistema político.

Los resultados muestran que la mayor dependencia de recursos no propios —en particular, de transferencias y regalías— se asocia a una mayor corrupción en el municipio. Esta asociación evidencia la menor rendición de cuentas a la que están sometidos estos recursos, que llegan sin esfuerzo. Si bien existen enormes necesidades básicas por suplir en las regiones —sobre todo en la periferia colombiana—, son precisamente estas regiones las que carecen de capacidad para generar recursos propios. De esta forma, es necesario hacer un esfuerzo adicional focalizado en los municipios con mayor dependencia de recursos no tributarios con el fin de garantizar su vigilancia. No obstante, más importante es diseñar criterios para asignar dichos recursos, de modo de incentivar la rendición de cuentas y la generación de recursos locales propios. Es necesario entonces fortalecer la participación de las comunidades beneficiadas, e introducir un esquema de incentivos que condicione la recepción de parte de los recursos de regalías y en

general de aquellos provenientes del nivel central. Se deben incluir incentivos a la mejora de capacidades locales, a incrementar la transparencia en la asignación y ejecución del presupuesto, así como a cumplir metas y resultados verificables a partir de la inversión de los recursos.

Nada de lo anterior podría entenderse fuera del contexto institucional del sistema político colombiano. El estudio aporta evidencia para comprender cómo se articulan el contexto político, los recursos públicos destinados a las regiones y la corrupción subnacional. En particular, los resultados empíricos sugieren la existencia de redes clientelares entre congresistas y mandatarios municipales, dentro de las cuales, entre otros posibles instrumentos, se aprovechan las asignaciones de inversión regionalizada. Si bien en el país ya se ha señalado la forma discrecional y opaca como se distribuyen dichos recursos del nivel central, no existen todavía reglas claras, objetivas, ni con criterios de eficiencia y equidad para disponer correctamente de estos recursos en las regiones. Por el contrario, son recursos no sujetos a la rendición de cuentas, por lo que fácilmente constituyen un medio de pago de favores políticos en el contexto de redes de corrupción que involucran el nivel central y descentralizado.

En primer lugar, es necesario reformar el proceso de negociación y asignación del presupuesto de inversión regionalizada, de modo que esté reglamentado, sea transparente, público, participativo y que los responsables de tales inversiones puedan rendir cuentas (López, 2016). En segundo lugar, se concluye que la corrupción en el nivel subnacional no necesariamente se origina en ese nivel. Sería ingenuo entender la corrupción en los gobiernos subnacionales en Colombia como el resultado de la injerencia ilegal de los políticos locales sobre los recursos públicos. Una visión más acertada es que la corrupción subnacional es el resultado de una relación no subordinada entre actores locales y nacionales que se coordinan en torno a objetivos ilegales para su beneficio propio.

Según los resultados de este estudio, diversos factores políticos institucionales subyacen a las dinámicas de corrupción. Las redes clientelares, por ejemplo, se asimilan bien al concepto de empresas electorales, utilizado en Colombia para describir la corrupción

mediante el mecanismo de financiación de campañas electorales a cambio de favores o contratos. Este fenómeno se ha agudizado con la proliferación de microempresas electorales (Perry y Saavedra, 2018), surgidas en respuesta a una mayor personalización de la política colombiana y a la competencia intrapartidista generada por los esquemas de listas abiertas. Se llama la atención entonces sobre la necesidad de fortalecer a los partidos como agentes de representación (Pachón, 2018), ya que podría ser un buen incentivo para el autocontrol de los partidos; sin embargo, las prácticas corruptas probablemente no se reducirían más allá de su nivel de equilibrio anterior.

¿Qué incentivo adicional deberían tener los partidos para controlar efectivamente a sus miembros? La sanción a la corrupción en Colombia parece estar aquejada del mismo problema de personalización de la política, en la medida en que las redes de corrupción no son castigadas, sino individuos aislados. ¿Deberían tener entonces responsabilidad los partidos políticos, como los verdaderos agentes de representación, sobre las faltas de sus miembros? Estas preguntas apuntan a la necesidad de estudiar esquemas que establezcan sanciones efectivas a los partidos en caso de no hacer un control interno debido o no tener mecanismos transparentes de democracia interna.

Para conseguir este objetivo se deben superar determinados obstáculos. Uno de ellos es la poca capacidad e independencia del Consejo Nacional Electoral para controlar la actividad electoral. El mecanismo de elección de sus miembros está diseñado para ser politizado, de manera que son los partidos con representación en el Congreso los que postulan y eligen a las personas que deberían supervisarlos y sancionarlos. Recomendaciones sobre este tema ya se han hecho antes en otros estudios y misiones de expertos, los que deberían considerarse para llevar una reforma a la práctica (Misión Electoral Especial, 2017; Pachón 2018).

La corrupción asociada a los mayores recursos para las regiones, resultado del proceso de descentralización, tiene mucho que ver con la forma en que operan las empresas electorales. La dependencia de estos recursos “sin esfuerzo” es blanco fácil de dichas empresas, pues se trata de los recursos “de todos y de nadie”, con los que pueden pagarse favores, en-

tre otros, como contraprestación a la financiación de campañas electorales.

Es importante notar que esta forma de operar en particular es posible gracias a un sistema mixto de financiación de la política, según el cual los recursos privados han predominado y el otorgamiento de recursos públicos ha sido poco efectivo (Pachón, 2018). Así, las empresas electorales se apoyan en diversas prácticas clientelistas, una de las más comunes la asignación de contratos como pago a la financiación de las campañas⁴⁵. Esta práctica no necesariamente se explica por la descentralización o el sector privado local, como lo deja claro la experiencia reciente, sino que es un fenómeno nacional (e internacional), por lo que una gran porción de los recursos públicos en riesgo corresponde al nivel central (Zuleta et al., 2018)⁴⁶. No obstante, dadas las limitaciones para acceder a recursos públicos destinados a la financiación de la política, la demanda general por corrupción en la asignación de contratos hace rentables estas empresas electorales e incrementa las prácticas corruptas en el nivel subnacional.

La deficiente financiación de la política no solo es central para entender los incentivos a la apropiación

ilegal de los recursos públicos, sino también la captura de las políticas públicas. A la final, son estas las que definen cómo se distribuyen los recursos de un país, y por tanto, su captura es una forma atractiva —efectiva y en muchos casos sutil— de corrupción, es decir, de abuso o desviación del poder para un beneficio privado. Existen diversos ejemplos en el país, que van desde la captura institucional por grupos criminales hasta las contraprestaciones a la financiación de campañas u otros favores, por ejemplo, en forma de privilegios tributarios carentes de criterios de eficiencia económica y responsabilidad fiscal, que persisten o empeoran a lo largo de reformas tributarias.

Las prácticas corruptas mencionadas son facilitadas por la falta de mecanismos efectivos de control social al proceso político. Además de las herramientas necesarias para que la ciudadanía ejerza la debida vigilancia en las regiones, queda claro que la rendición de cuentas sobre los recursos y políticas públicas debe comenzar en el nivel central. Entre otras medidas, como se propone en detalle en otros estudios (Pachón, 2018), debe garantizarse la visibilidad del proceso legislativo, y permitir, en particular, la atribución de votos y enmiendas a sus responsables.

45. En el documento de la Misión de Observación Electoral (2018) se argumenta, por ejemplo, que uno de los mejores negocios legales que existe en Colombia es donar a las campañas políticas. En efecto, el estudio da cuenta de la relación entre donaciones y contratación pública durante el periodo comprendido entre 2016 y 2018.

46. Zuleta et al. (2018) muestran que, en promedio, las entidades del nivel nacional corren un mayor riesgo de corrupción en sus compras públicas que las entidades del nivel territorial, así como un mayor volumen de recursos en riesgo. Sin embargo, son las entidades del nivel territorial las que lideran el ranking de mayor riesgo de corrupción en la contratación pública.

Bibliografía

- Ades, A., y Di Tella, R. (1999). Rents, Competition, and Corruption. *The American Economic Review*, 89(4), 982-993.
- Afridi, F., Dhillon, A., y Solan, E. (2017). Exposing corruption: Can electoral competition discipline politicians? IZA Discussion Paper No. 10396.
- Aidt, T., Dutta, J., y Sena, V. (2008). Governance Regimes, Corruption and Growth Theory and Evidence. *Journal of Comparative Economics*, 36, 195-220.
- Aidt, T., Golden, M., y Tiwari, D. (2011). Incumbents and Criminals in the Indian National Legislature. *Cambridge Working Papers in Economics* 1157.
- Alfano, M. R., Baraldi, A. L., y Cantabene, C. (2013). The Effect of the Decentralisation Degree on Corruption: A New Interpretation. *The Journal of Socio-Economics*, 47, 1-10.
- Angrist, J. D., y Pischke, J.S. (2009). *Parallel Worlds: Fixed Effects, Differences-in-Differences, and Parallel Data. Mostly Harmless Econometrics* (pp. 221-227). New Jersey, UK: Princeton University Press.
- Ardanaz M., y Caballero, N. (2015). A subnational Resource Curse? Revenue Windfalls and the Quality of Public Spending in Colombian Municipalities. Paper presented at the 20th LACEA Annual Meeting, October 15-17. Santa Cruz, Bolivia.
- Arikan, G. G. (2004). Fiscal decentralization: a remedy for corruption? *International Tax and Public Finance*, 11(2), 175-195.
- Ashworth, J., Geys, B., Heyndels, B., y Wille, F. (2014). Competition in the political arena and local government performance. *Applied Economics*, 46(19), 2264-2276.
- Batlle, M., y Puyana, J. R. (2011). El nivel de racionalización del sistema de partidos políticos colombiano: Una mirada a través de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, 74, 27-57.
- Batlle, M., y Puyana, J. R. (2013). Reformas políticas en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 7, 3-88.
- Badinger, H., y Nindl, E. (2014). Globalisation and Corruption. *Revisited the World Economy*, 37(10), 1424-1440.
- Bhattacharyya, S., y Hodler, R. (2010). Natural resources, democracy and corruption. *European Economic Review*, 54(4), 608-621.
- Bhattacharyya, S., y Hodler, R. (2015). Media freedom and democracy in the fight against corruption. *European Journal of Political Economy*, 39, 13-24.

- Bonet, J., Pérez, G., y Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República.
 - Bonet, J., Pérez, G., y Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal en Colombia? *Revista de Economía del Rosario*, 21(2), 247-307.
 - Brennan, G., y Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax*. Nueva York: Cambridge University Press.
 - Brollo, F., Nannicini, T., Perotti, R., y Tabellini, G. (2013). The Political Resource Curse. *American Economic Review*, 103(5), 1759-1796.
 - Brueckner, J. (1999). Fiscal Decentralization in LDCs: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion. Department of Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign.
 - Cano, L. (2014). La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia. *Coyuntura Económica*, XLIV(1), 121-172.
 - Campante, F., Chor, D., y Do, Q. (2009). Instability and the Incentives for Corruption. *Economics and Politics*, 21(1), 42-92.
- Careaga, M., y Weingast, B. (2000). The fiscal pact with the devil: A positive approach to fiscal federalism, revenue sharing, and good governance. Working Paper. Hoover Institution, Stanford University.
- Caselli, F., y Michaels, G. (2013). Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 208-238.
 - Chacón, M. (2017). In the line of fire: Political violence and Decentralization in Colombia. NYU Working Paper.
 - Chang, E. (2005). Electoral incentives for political corruption under open-list pro-proportional representation. *The Journal of Politics*, 67(3), 716-730.
 - Chang, E., y Golden, M., (2007). Electoral systems, district magnitude and corruption. *British*
 - Corredor, F., y Cortés-Barros, V. (2018). ¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia. En J. C. Henao y C. Isaza-Espinosa (eds.). *Corrupción en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
 - Del Monte, A., y Papagni, E. (2007). The determinants of corruption in Italy: regional panel data analysis. *European Journal of Political Economy*, 23, 379-396.
 - Dimant, E., y Tosato, G. (2018). Causes and Effects of Corruption: What Has Past Decade's Empirical Research Taught Us? A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 32(2), 335-356.
 - Durán, V. D., y Montenegro, A. M. M. (2002). *Partidas de Inversión Social Regional (Tesis de Grado)*. Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.

- Eaton, K. (2006). The Downside of Decentralization: Armed Clientelism in Colombia. *Security Studies*, 15(4), 533-562.
- Estache, A., y Sinha, S. (1995). Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure? World Bank Policy Research Working Paper No. 1457.
- Fergusson, L., Harker, A., y Molina, C. (2019). Do ghost exist? Clientelistic networks and corruption in public education. Recuperado de www.dropbox.com/s/qq6hys3jsxd557y/PaperDraft.pdf?dl=0
- Finan, F., y Ferraz, C. (2011). Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101, 1274-1311.
- Fisman, R., y Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83, 325-345.
- Gallego, J. (2015). Natural Disasters and Clientelism: The Case of Floods and Landslides in Colombia. Documento de Trabajo, 012537. Universidad del Rosario.
- Gamarra, J. (2006). Pobreza, corrupción y participación política: una participación para el caso colombiano. Documentos de trabajo sobre economía regional, 70. Banco de la República.
- Glaeser, E. L., y Saks, R. E. (2006). Corruption in America. *Journal of Public Economics*, 90(6), 1053-1072.
- Goel, R., y Nelson, M. (2010). Causes of Corruption: History, Geography and Government. *Journal of Policy Modeling*, 32(4), 433-447.
- Golden, M., Kramon, E., Ofori, G., y Sonnet L. (2015). Biometric Identification Machine Failure and Electoral Fraud in a Competitive Democracy. Working Paper UCLA.
- Goldsmith, A. (1999). Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets. *American Journal of Economics and Sociology*, 58(4), 865-883.
- Haggard, S., y Webb, S. B. (2004). Political incentives and intergovernmental fiscal relations: Argentina, Brazil, and Mexico compared. En A. P. Montero y D. J. Samuels (eds.). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Huther, J., y Shah, A. (1998). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. Policy Research Working Paper, WPS1894.
- Ivanya, M. y Shah, A. (2010). Decentralization (Localization) y Corruption: New Cross-Country Evidence. International Center for Public Policy. Working Paper Series. Georgia State University.
- Jin, H., Qian, Y., y Weingast, B. R. (1999). Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style. Working Paper. Hoover Institution, Stanford University.
- La Porta, R., López-de-Silanes, F., Shleifer, A., y Vishny, R. (1999). The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), 222-279.

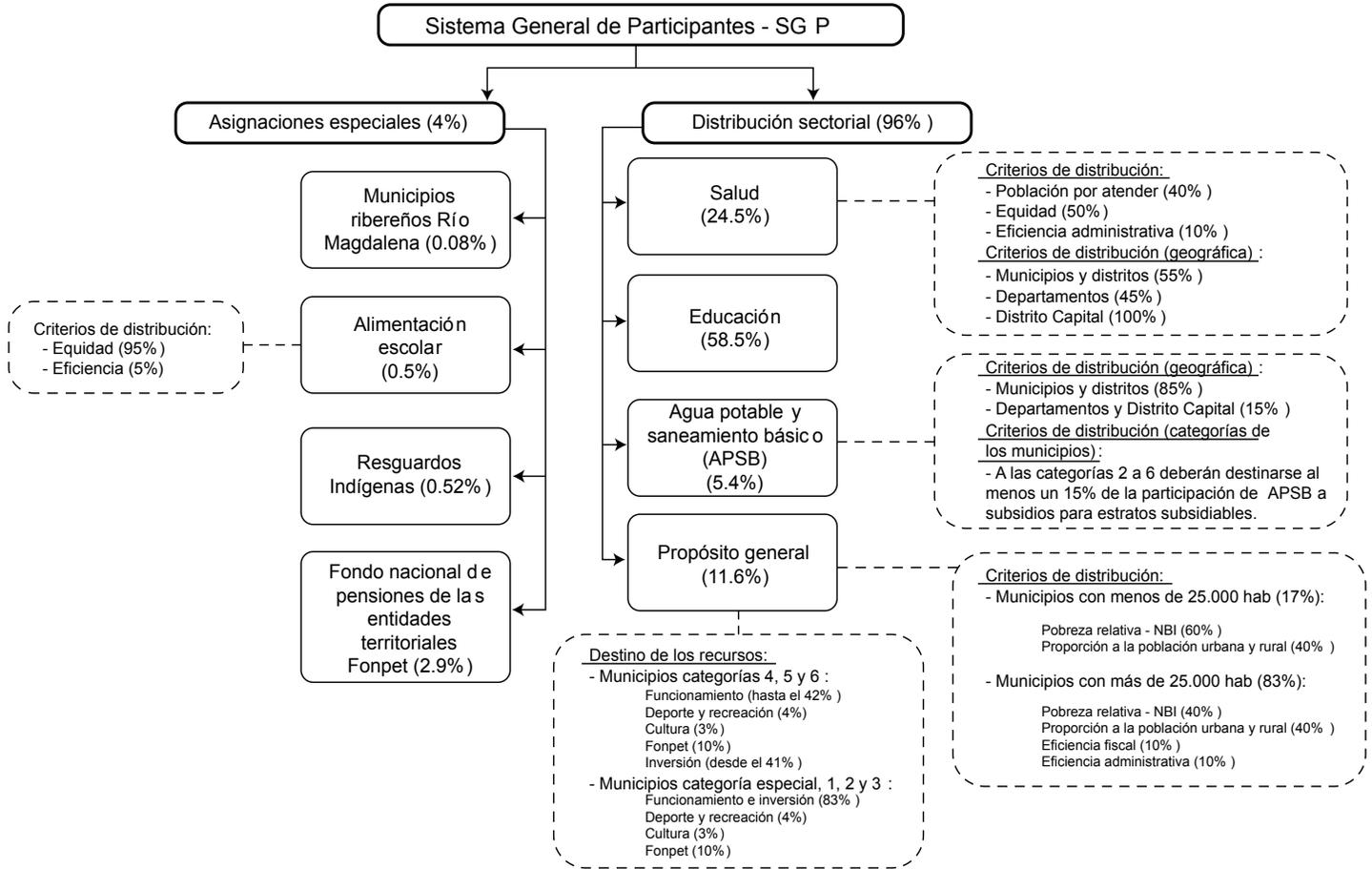
- Lederman, D., Loayza, N. V., y Soares, R. R. (2005). Accountability and corruption: political institutions matter. *Economics and Politics*, 17(1), 1-35.
- Leeson, P., y Sobel, R. (2008). Weathering Corruption. *The Journal of Law and Economics*, 51(4), 667-681.
- Leite, C. A., y Weidmann, J. (1999). Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption, and economic growth. *Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*. IMF Working Paper, 85.
- Litvack, J., Ahmad, J., y Bird, R. M. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- López, C. (2016). ¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?: Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias. Bogotá: Debate.
- Maldonado, S. (2014). The political effects of resource abundance: evidence from Peru. University of California, Berkeley. Recuperado de http://sites.bu.edu/neudc/files/2014/10/paper_496.pdf
- Martínez, L. (2014). Sources of Revenue and Government Performance: Theory and Evidence from Colombia. LSE.
- Misión de Observación Electoral (2018). Así se roban a Colombia: Las tipologías que usan los políticos corruptos. Recuperado de https://moe.org.co/publicacion/la-moe-presenta-un-balance-del-proceso-electoral-2018/asi-se-roban-a-colombia_digital
- Misión Electoral Especial (2017). Propuestas de reforma política y electoral. Recuperado de <https://moe.org.co/explicacion-grafica-la-propuesta-la-mee/>
- Monteiro, J., y Ferraz, C. (2012). Does Oil Make Leaders Unaccountable? Evidence from Brazil's offshore oil boom. University of Harvard.
- Montinola, G. R., y Jackman, R. W. (2002). Sources of corruption: a cross-country study. *British Journal of Political Science*, 32(1), 147-170.
- OCDE (2019). *Asymmetric decentralization: Policy implications in Colombia*. OECD Multi-level Governance Studies. París: OECD Publishing.
- Ortiz, D., y Calixto, L. (2018). Medición de la corrupción regional en Colombia: una propuesta de indicadores a partir de registros de organismos de investigación y control. En J. C. Henao y C. Isaza. *Corrupción en Colombia: corrupción, política y sociedad*. Bogotá: Universidad de Colombia.
- Pachón, M. (2018). Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político. En L. Villar y D. Álvarez (eds.). *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Paldam, M. (2002). The cross-country pattern of corruption: economics, culture and the seesaw dynamics. *European Journal of Political Economy*, 18(2), 215-240.

- Perry, G., y Saavedra, V. (2018). Corrupción, crecimiento y desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia. En L. Villar y D. Álvarez (eds.). *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Persson, T., y Tabellini, G. (2000). Constitutional determinants of government spending. Mimeo.
- Procuraduría General de la Nación (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: IEMP.
- Reinikka, R., y Svensson J. (2004). Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2).
- Rock, M. T. (2009). Corruption and Democracy. *Journal of Development Studies*, 45(1), 55-75.
- Rodden, J. (2000). The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints Around the World. Working Paper, Department of Political Science, MIT.
- Rueda, M., y Ruiz N. A., (2018). Political Agency Election Quality and Corruption. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3134501
- Ruiz, N. A. (2018). The power of Money. The Consequences of Electing a Donor Funded Politician. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3123592
- Saavedra, V., y Conde, F. (2018). Descentralización y corrupción en Colombia. En L. Villar y D. Álvarez (eds.). *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Saha, S., Gounder, R., y Su, J. J. (2009). The interaction effect of economic freedom and democracy on corruption: A panel cross-country analysis. *Economics Letters*, 105(2), 173-176.
- Sánchez, F., y Pachón, M. (2017). Decentralization, Fiscal Effort, and Social Progress in Colombia at the Municipal Level, 1994-2009: Why Does National Politics Matter? En G. Perry y R. Angelescu Naeqi (eds.). *Improving access and quality of public services in Latin America: To govern and to serve (Latin American political economy)*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Sandholtz, W., y Koetzle, W. (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade. *International Studies Quarterly*, 44(1), 31-50.
- Shleifer, A., y Vishny, R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.
- Svaleryd, H., y Vlachos, J. (2009). Political rents in a non-corrupt democracy. *Journal of Public Economics*, 93, 355-372.
- Svensson, J. (2005). Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19-42. doi: 10.1257/089533005774357860
- Swamy, A., Knack, S., Lee, Y., y Azfar, O. (2001). Gender and corruption. *Journal of Development Economics*, 64, 25-55.

- Tanzi, V. (1996). Fiscal federalism and efficiency: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. En M. Bruno y B. Pleskovic (eds.). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C.: World Bank.
- Tanzi, V. (2000). Corruption, governmental activities, and markets. Policies: institutions and the dark side of economics (pp. 88-106). Cheltenham: Edward Elgar.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- Treisman, D. (2000a). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399-457.
——— (2000b). Decentralization and the Quality of Government. Department of Political Science. University of California.
——— (2007). What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244.
- Tornell, A., y Lane, P. (1999). The Voracity Effect. *American Economic Review*, 89, 22-46.
- Vicente, P. C. (2010). Does oil corrupt? Evidence from a natural experiment in West Africa. *Journal of Development Economics*, 92(1), 28-38.
- Villalonga, J. R. (2018). Fiscal centralization: A remedy for corruption? Series: *Journal of the Spanish Economic Association*, 9(4), 457-474. doi: 10.1007/s13209-018-0184-2
- Weingast, B. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293. doi: 10.1016/j.jue.2008.12.005
- Zuleta, M. M., Saavedra, V., y Medellín, C. J. (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. En L. Villar y D. Álvarez (eds.). *Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.

Anexo 1

Distribución de recursos del Sistema General de Participaciones



Fuente: Bonet, Pérez y Ayala, 2014.



IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE SELECCIÓN POR MÉRITO

EL CASO DE CHILE POST REFORMA



Andrés Fernández Vergara, Javier Fuenzalida y Carlos Castro

Motivación

Sistemas de reclutamiento y selección de directivos públicos

La tensión entre el debido control político de las autoridades sobre el servicio civil y la autonomía técnica de este último ha sido tema en los debates sobre gestión y políticas públicas de las últimas dos décadas (ver, por ejemplo, Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014; Dahlström y Lapuente, 2017; Matheson et al., 2007). Esta distinción entre funciones políticas y administrativas sirve también para que la burocracia desarrolle experiencia, perspectiva de largo plazo y aprendizaje institucional.

Esta preocupación se ha expresado en diversas reformas impulsadas por países desarrollados y otros en vías de desarrollo para controlar los grados de discrecionalidad política en la gestión de personas en el Estado, especialmente en posiciones profesionales de alto rango o de alta dirección (Dahlström y Lapuente, 2017; Grindle, 2010; Peters y Pierre, 2004). Aunque se trata de iniciativas efectivas para mejorar la gestión en el sector público, su implementación no ha estado exenta de dificultades. Es más, la resiliencia es uno de los atributos que caracterizan la intención de las autoridades políticas de mantener control sobre la burocracia y la evidencia empírica disponible apunta a que este propósito se satisface mediante estrategias adaptativas cuando las políticas en este ámbito se tornan más exigentes (Grindle, 2010).

En su sentido más amplio, la politización ocurre cuando la correspondiente administración pública se basa en sesgos políticos, en detrimento de criterios técnicos y neutrales. Estos dos últimos principios son atributos clave en los llamados Estados weberianos (Weber, 1978)⁴⁷. Esta sustitución de criterios se ha sido obser-

vado particularmente en la gestión de personas en el Estado (Peters y Pierre, 2004). La politización tiene distintas motivaciones y manifestaciones (Hustedt y Salomonsen, 2014; Mulgan, 1998; Peters, 2013), sin embargo, es un fenómeno distinto del patronazgo.

Bajo este último, autoridades políticas (patrones) intercambian trabajos en el sector público o favores especiales a cambio de apoyo electoral (Bearfield, 2009; Weingrod, 1968). Esta distinción es importante, pues la politización y el patronazgo generan estructuras de nombramiento discrecional distintas (Grindle, 2012; Lewis, 2009).

Existe evidencia contundente sobre el deterioro sustancial que produce el nombramiento discrecional de directivos públicos —versus su reclutamiento y selección meritocráticos— sobre la gestión de servicios del Estado (Gallo y Lewis, 2012; Gilmour y Lewis, 2006; Hollibaugh, 2015; Lewis, 2007, 2008; Moynihan y Roberts, 2010). Este perjuicio es aún mayor cuando las designaciones de altos ejecutivos se motivan por patronazgo (Miller, 2015).

Los efectos del mérito en la selección de directivos públicos también se han examinado en Chile. Lira (2013) confirmó el impacto de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) sobre la eficiencia y la calidad de la gestión hospitalaria de los servicios de salud públicos del país. Morales (2014), por su parte, establece que aquellas instituciones con mayor tasa de profesionalización de sus funcionarios y lideradas por directivos ADP son más eficientes en su ejecución presupuestaria.

Finalmente, Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016) señalan que el arribo de directivos ADP a servicios

47. Una serie de investigaciones han indagado en los efectos positivos de las burocracias weberianas sobre el desarrollo y la efectividad de los Estados y países. La evidencia empírica disponible señala que con las burocracias weberianas —caracterizadas por un reclutamiento meritocrático de sus funcionarios, salarios competitivos, protección laboral y reglas claras de promoción— se puede obtener un mejor desarrollo económico (Evans y Rauch, 1999), mayores tasas de ingreso de empresas y mejor calidad regulatoria (Nistokaya y Cingolani, 2015). También son más efectivos en reducir la pobreza, controlan más eficazmente la corrupción (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011), producen información sobre política pública más confiables (Borang et al., 2016), y tienen mejores tasas de mortalidad infantil y prevalencia de la tuberculosis (Cingolani, Thomsson y Crombrugge, 2015).

públicos en Chile ha mejorado sustancialmente la gestión interna de sus respectivos servicios, además de otros beneficios intangibles como un mayor compromiso del directivo escogido con la institución y, en sentido inverso, una mayor percepción de legitimidad del directivo nombrado.

En suma, proteger la burocracia de la politización y el patronazgo —y de las designaciones políticas de directivos públicos: sus manifestaciones más genuinas— debiese ser uno de los propósitos centrales de la gobernanza y la administración pública de los Estados, especialmente de aquellos en vías de desarrollo. Por lo tanto, cualquier reforma efectiva en esta línea debiera impulsarse y fortalecerse en el tiempo.

Desde 2003, Chile cuenta con un sistema de Alta Dirección Pública para seleccionar directivos de primer y segundo nivel jerárquico. El diseño y la implementación del Sistema ADP, sin embargo, no han estado exentos de aprendizajes que han emergido durante su operación, como la insuficiente protección de los directivos nombrados, en particular frente a cambios de coalición en transiciones de gobierno; los altos costos de los concursos y la baja competitividad de ciertas condiciones laborales para determinados cargos, como las direcciones de servicios de salud y de hospitales, entre otros (Inostroza, Fuenzalida y Morales, 2014).

Luego de la nueva crisis político-institucional que estalló en 2015, se creó el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, instancia que elaboró una serie de recomendaciones en la materia, entre las que se incluye una reforma al Sistema de ADP. Muchas de estas disposiciones fueron incorporadas en una reforma mayor al Sistema en 2016, mediante la Ley 20.955.

La principal motivación de este artículo es estudiar la efectividad de las reformas que buscan promover y fortalecer el mérito en la gestión de personas en el Estado. En ese sentido, una evaluación de los efectos de la Ley 20.955 representa una oportunidad única, que no solo puede generar aprendizajes de política pública para el país, sino también para el resto de América Latina.

En la primera sección de este capítulo se describe el Servicio Civil chileno, junto a su contexto de creación y la labor que cumple el Sistema de ADP. A continuación, se detalla la metodología, describiendo las variables y modelos econométricos. Finalmente, se presentan los resultados del estudio y las principales conclusiones, con el fin de apoyar la construcción de políticas públicas de probidad en la región latinoamericana.

Antecedentes

El Servicio Civil en Chile

La Dirección Nacional del Servicio Civil (o Servicio Civil) es el organismo público dedicado a fortalecer la función pública, a implementar las políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, y a promover un mejor empleo público. Una de las funciones principales del Servicio Civil en Chile es desarrollar, mantener e implementar el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), el cual estructura el proceso de concursos de cargos directivos en los servicios y organismos públicos chilenos. Los cargos se dividen según jerarquía en aquellos de I nivel (directores de servicios) y de II nivel (directores de departamentos y áreas bajo el director de servicio).

El Servicio Civil nace en 2003, durante el mandato del presidente Ricardo Lagos, como una respuesta a una serie de escándalos sobre malversación de fondos y tráfico de favores e influencias entre funcionarios públicos y empresarios. Los casos más significativos, y que colocaron a la corrupción como uno de los mayores problemas del Estado chileno en esos años, son los casos Coimas y MOP-GATE. En este escenario, se impulsó un acuerdo transversal de los sectores políticos para plantear una agenda de modernización del Estado, bajo la Ley de Nuevo Trato Laboral, que fue el marco para el proceso de creación del Servicio Civil en 2003⁴⁸. Uno de los elementos centrales que se abordó fue la creación del SADP, con el fin de mejorar la manera en que se seleccionaban los altos cargos

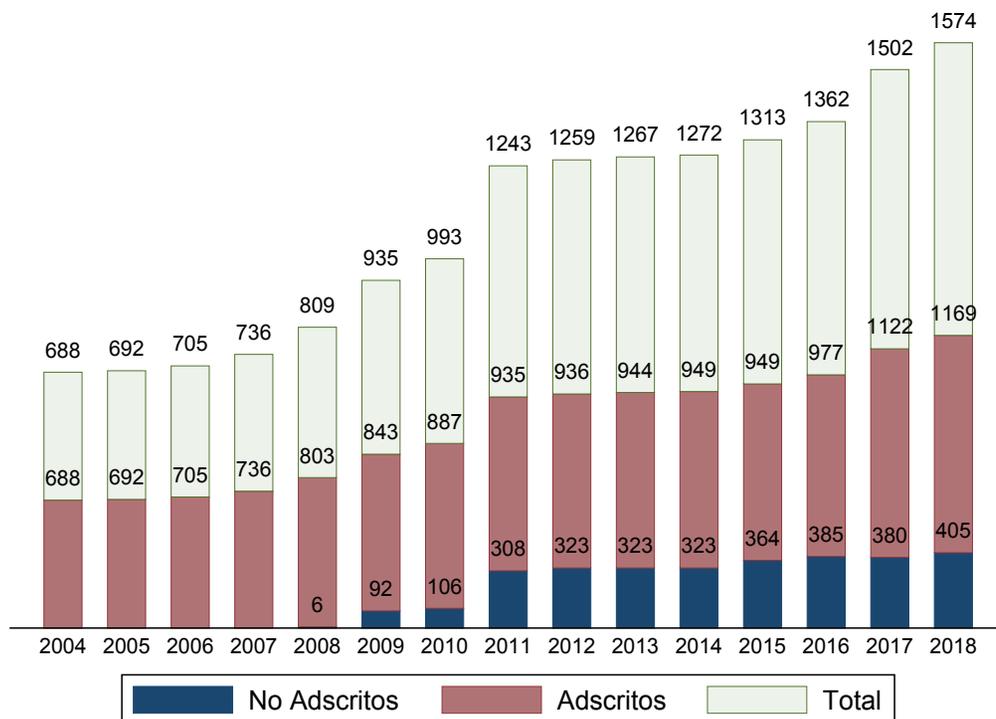
públicos y de garantizar la idoneidad técnica de los altos funcionarios públicos.

La ley que crea el SADP, entre otras consideraciones a la carrera funcionaria, instauró prácticas ausentes hasta entonces. Por ejemplo, fortaleció el sistema de concursos; perfeccionó el sistema de calificaciones de los funcionarios; estableció una nueva política de remuneraciones; estableció requerimientos mínimos —tanto de formación académica como de experiencia laboral— para ejercer los cargos directivos; creó el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), el cual regula los procesos, revisa y aprueba perfiles, entre otras funciones; y estableció convenios de desempeño para los directivos nombrados por el sistema. Tres principios rectores del SADP son la profesionalización, la transparencia y la participación.

Desde su origen en 2004 hasta la fecha, el SADP ha aumentado el número de cargos que concursa. Algunos cargos, cuyo número ha ido en aumento, están adscritos al SADP y son concursados siguiendo el proceso regular de selección. Por otra parte, desde 2008 existen cargos directivos que cumplen algún rol público (por ejemplo, director de la empresa pública Codelco) que han optado por ceder al SADP la gestión de su proceso de selección. Estos cargos no adscritos también han aumentado sostenidamente en el tiempo. La Figura 13 da cuenta de esta evolución.

48. Para profundizar en la historia y análisis de la creación del Servicio Civil, ver: Cortázar Velarde (2011).

Figura 13: Evolución en el número de cargos concursados por SADP, adscritos y no adscritos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Funcionamiento del proceso de selección

El SADP corresponde a un mecanismo mixto de selección⁴⁹, modelo que concilia el mérito, a través del proceso de selección, y la confianza política, a través del nombramiento por parte de la autoridad. Específicamente, mediante un proceso de postulación, consultoras especializadas en reclutamiento y selección califican a los postulantes. Después de generar una primera lista de candidatos idóneos, se la traspasan al Consejo ADP (en el caso de los cargos de I nivel jerárquico) o al Comité de Selección (en el caso de los cargos de II nivel jerárquico), quienes seleccionan un número acotado de postulantes (tres a cinco) y los presentan a la autoridad competente, que se encarga del nombramiento final para el cargo. La selección de la autoridad es independiente de la calificación que ha obtenido el candidato hasta ese punto.

El proceso para proveer de un nuevo directivo público a partir del sistema SADP se resume en cinco etapas, que son similares para ambos niveles jerárquicos, con la diferencia de los actores que participan de él:

- **Planificación:** Se inicia con cuando la autoridad competente declara la vacancia de un determinado puesto. Mediante un trabajo conjunto se elabora el perfil requerido para el cargo y luego se presenta. Una vez aprobado (después de iteraciones, en caso necesario), se abre la convocatoria.
- **Convocatoria:** Se publica el perfil requerido en medios de difusión (prensa, sitios web, etc.) y se abre la recepción de postulaciones. También se lleva a cabo la adjudicación del proceso de selección (y búsqueda, en algunos casos).
- **Evaluación:** Proceso a cargo de la empresa consultora, que consta de dos subetapas relevan-

49. La literatura distingue, en términos generales, aquellos sistemas de selección en los que predomina el criterio político, de aquellos en que el predominio es técnico-administrativo y otros mecanismos de selección mixtos. En estos últimos, por cierto, tanto las motivaciones políticas como las administrativas y técnicas se encuentran debidamente integradas (ver Matheson, Weber, Manning y Arnold, 2007).

tes: análisis curricular y evaluación general. En la fase de análisis curricular se genera un ranking a partir de los currículums vitae de los postulantes y se selecciona a un subconjunto de estos. En la evaluación general, la empresa entrevista a estos seleccionados, evaluando su capacidad directiva y competencias psicolaborales. La evaluación finaliza cuando se le entrega un nuevo subconjunto al comité de selección (o Consejo de ADP) para que este lo entreviste. En promedio, ocho candidatos superan las dos primeras fases de evaluación y llegan a entrevista.

Entrevistas finales: A partir del listado de evaluados idóneos por la empresa consultora, el Comité de Selección o Consejo de ADP realiza entrevistas finales y conforma la nómina que presentará a la autoridad, o bien, declara desierto el concurso.

Nombramiento: La autoridad decide quién ocupará el cargo y lo nombra, o bien, se declara desierto el concurso, en cuyo caso debe volver a realizarse el proceso descrito, dada la adscripción de los cargos a la Ley de ADP.

Pese al proceso de selección descrito, que busca conciliar mérito y confianza política, el equilibrio entre ambas es, en la práctica, difícil de implementar. Es más, aunque la creación del SADP fue un avance considerable para superar la politización de la gestión pública, la cultura política resintió la pérdida del poder y costó más de una década reformar el sistema. Antes de la reforma implementada en 2016 hubo cuatro proyectos de ley para realizar cambios al sistema, los cuales lo cuestionaban por diferentes motivos. El primer proyecto de ley, iniciado en el Ejecutivo en 2007, buscaba acelerar los procesos de selección y reducir costos. Sin embargo, no tuvo apoyo político en el Congreso y fue archivado.

El segundo intento surgió en 2011 para acelerar y mejorar los procesos de selección, y para acotar la figura de roles provisionales y transitorios (explicados más adelante). Este proyecto fue presentado como una ley corta ante el Senado, con el objetivo de postergar una reforma estructural al sistema. Sin embargo, tampoco tuvo apoyo político y debió ser retirado, bajo la promesa de proponer una reforma más larga y estructural. El tercer intento consistió en la presentación del mismo proyecto, esta vez ante la Cámara de

Diputados, sin el éxito esperado. Finalmente, en 2013 el gobierno propuso un nuevo proyecto, de carácter más estructural y perfeccionado que el anterior. Sin embargo, se presentó durante un intenso debate político antes de las futuras elecciones presidenciales, por lo que no tuvo éxito. Un relato más acucioso de estos intentos puede verse en Paris (2019).

Estos proyectos de reforma apuntan a los puntos frágiles del SADP. El primer fenómeno corresponde a la potestad de la autoridad de remover a un determinado funcionario en ejercicio. Esta posibilidad se acentuó durante los cambios de gobierno ocurridos en 2010 y luego en 2014, que coincidieron con cambios en la coalición política de gobierno. De acuerdo con las cifras presentadas por Paris (2019), sobre la base de los datos de la DNSC, en el cambio de gobierno de 2010 la tasa de desvinculaciones no voluntarias de cargos de I nivel jerárquico alcanzó el 62,5%. Esta cifra aumentó al 63,1% en el cambio de gobierno de 2014 y disminuyó al 53,7% en el cambio de gobierno de 2018 (posreforma). En los cargos de II nivel jerárquico, la tasa de desvinculación no voluntaria alcanzó el 24,6% en el cambio de gobierno de 2010, el 49,4% en el cambio de gobierno de 2014 y el 25,4% en el cambio de gobierno de 2018⁵⁰.

La alta rotación de funcionarios implica, por un lado, un aumento en los costos del sistema, por el valor de cada concurso y la indemnización de destitución, y por el otro, dificulta la evolución institucional, el aprendizaje y la efectividad de la gestión en los servicios.

El segundo factor que distorsionó la labor del SADP corresponde a la figura de los directivos transitorios y provisionales (en adelante TyP). Cuando declaraba vacante un puesto, la autoridad a cargo podía nombrar un directivo temporal para ejercer los cargos ADP mientras se llevaba a cabo el concurso. Quien fuera nombrado TyP no tenía impedimento para participar del mismo concurso una vez que fuera convocado. El cargo TyP podía ejercer las funciones ADP durante un año, con la posibilidad de ser nombrado por un segundo año si se argumentaban razones de buen servicio. Esta modalidad, además, se contraponía a lo establecido en el Estatuto Administrativo, que define claramente que es el subrogante de un

50. En los tres casos mencionados también cambió la coalición de gobierno: en 2010 Michelle Bachelet le entrega el mando a Sebastián Piñera, en 2014 Sebastián Piñera le entrega el mando a Michelle Bachelet y en 2018 Michelle Bachelet le entrega el mando a Sebastián Piñera.

cargo quien debe asumir las labores del titular por el solo ministerio de la ley cuando estos se encuentren impedidos de ejercer sus labores por cualquier causa (Ley 18.834, art. 4°).

Si bien las personas nombradas como TyP debían cumplir con el perfil establecido y aprobado para el cargo en cuestión y, por tanto, contar con las credenciales profesionales, el hecho de que una autoridad pudiese designar en un puesto a un directivo (de confianza) que posteriormente pasaría por el proceso, y acabaría con una selección que también depende de la misma autoridad, comenzó a mermar la confianza de la ciudadanía y de los postulantes al sistema. A esta desconfianza debe sumarse que una autoridad también puede declarar desierto un concurso cuando los presentados por nómina no satisfacen sus criterios de idoneidad para el cargo. Esta discrecionalidad puede generar desconfianza si se considera que un TyP ejerce el cargo, concursa, pero luego no llega a la nómina final que propone el Consejo ADP o el Comité de Selección. Es decir, la autoridad puede declarar desierto el concurso si no llega a nómina un candidato de su confianza.

De acuerdo con Paris (2019), entre 2010 y 2015 en promedio 61,6% de los nombrados en cargos directivos de primer nivel ejercía como TyP antes del concurso, cifra que llegaba al 45,5% en el segundo nivel. Según el autor, “la preferencia de la autoridad por los directivos TyP atentaba crecientemente contra la legitimidad del Sistema y tendía a hacer menos competitivos los procesos de selección” (Paris, 2019, p. 248). De manera similar, de acuerdo con los datos de la DNSC, entre 2010 y 2015 el 67,2% de los concursos de I nivel jerárquico que contaban con TyP en ejercicio acabaron con TyP siendo nombrado, mientras que en el II nivel jerárquico esta cifra aumentó al 72,4% de los concursos.

Reforma al Servicio Civil y la Ley 20.955

A raíz de nuevos escándalos referidos al financiamiento irregular de la política en Chile, la entonces presidenta Michelle Bachelet, en su segundo mandato, designó a un Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, también conocido como Comisión Engel.

A partir de las direcciones sugeridas por la Comisión, se discutió y promulgó la Ley 20.955, que perfecciona el SADP y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Estos dos propósitos se dirigen directamente a resolver el descontento generalizado con las altas tasas de remoción de cargos en cambios de gobierno y la excesiva utilización de la figura de TyP por las autoridades, entre otros objetivos. También se reconoce la labor que desempeña el Servicio Civil, la necesidad de entregarle más facultades, y el reconocimiento de que gran parte del cese de las funciones públicas se debe a la (des)confianza política y no al desempeño. Particularmente, se reconoce en el proyecto de ley que “el uso intensivo de la opción de nombramiento de TyP ha afectado la credibilidad del SADP y debilitado la atracción al servicio público de candidatos meritorios” (Mensaje Presidencial, presentación Ley 20.955, p. 5).

En las medidas que establece la Ley 20.955 se desarrollan seis lineamientos específicos que alimentan los dos propósitos generales de la ley. Para perfeccionar el SADP se procede a i) ampliar la cobertura del SADP, ii) aumentar la confianza y transparencia del SADP, iii) aumentar la eficiencia del SADP y iv) mejorar la gestión de los convenios de desempeño de los directivos ADP. Para fortalecer la DNSC, se establece v) dar más facultades a la DNSC para gestionar el personal del sector público y vi) mejorar el funcionamiento del Consejo de ADP. En la Tabla 1 se resumen las modificaciones implementadas por la ley.

Destacan las medidas que apuntan directamente a la legitimidad y efectividad del sistema. Por una parte, la remoción de la figura TyP establece un cambio importante en relación con los postulantes al SADP, porque elimina los desincentivos a postular de quienes desconfiaban del sistema. Junto a esto, la reforma extiende la posibilidad de concursar a quienes tienen carreras profesionales o técnicas de menos de 8 semestres (siempre que cuenten con grado de magíster), y les permite a los funcionarios de planta directiva mantener su cargo si fuesen nombrados ADP (antes no era posible, lo que se consideraba un desincentivo a concursar). Además, se instaura un “banco de postulantes” que facilita contar con antecedentes de quienes hayan sido parte de nóminas en concursos

ADP con hasta 24 meses de anterioridad. Este “banco de postulantes” se extiende también a exdirectivos ADP o directivos con al menos dos años de ejercicio en sus respectivos cargos y cuyo cumplimiento de convenios de desempeño sea igual o superior al 90%. Por

otra parte, la remoción de directivos y la declaración de vacancias se limita a los 8 meses anteriores a un cambio de gobierno, con autorización del Consejo, y, posterior al cambio de gobierno, se restringen a 12 los cargos de designación presidencial.

Tabla 14: Resumen de modificaciones que establece la Ley 20.955

Modificación	Lineamiento
Propósito: Perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública	
Se agregan al SADP cargos en los siguientes servicios públicos: Gendarmería, SENAME, DGOP, DPMOP, ODEPA, SUSESO, DT, FONASA, CNE, IND, SERNAM, INJUV, CONADI, SENAMA; y se establecen nuevas excepciones en CDE, ANI, DGREI, CORFO, SVS, SBIF, DIPRES, CNCA e IES.	i) Ampliar la cobertura del Sistema ADP
Se fija una cuota de 12 cargos de jefes superiores de Servicio (directivos de primer nivel jerárquico) para ser nombrados por el presidente de la república durante los tres primeros meses de iniciado el gobierno. Estos nombramientos son por vez única y deben contar con la aprobación del Consejo.	ii) Aumentar legitimidad y transparencia del SADP (removiendo barreras políticas y exigiendo otras normas)
Para llamar a concurso durante ocho meses anteriores al inicio de un nuevo periodo presidencial se requiere de la autorización del Consejo. El requerimiento y autorización deben fundarse exclusivamente en razones de buen servicio.	
En los seis meses de iniciado un nuevo periodo presidencial, una autoridad puede pedir la renuncia a un ADP de segundo nivel jerárquico basado en desempeño o confianza, pero debe reportar y justificar ante el Consejo la decisión.	
Elimina la facultad de nombramiento transitorio y provisional, y lo reemplaza por la subrogación legal (DFL N°29 de 2004). La autoridad pertinente puede determinar otro orden de subrogación, considerando funcionarios de segundo nivel jerárquico nombrados por ADP.	
El concurso pasa de confidencial a público. Se publican los antecedentes curriculares del nombrado y los puntajes finales, guardando la identidad de postulantes y la reseña de la evaluación.	
Se amplía el plazo de reclamos de postulantes (de 5 días corridos a 5 días hábiles) y se establece como vía el correo electrónico a la DNSC.	
Se les permite mantener su cargo de planta mientras ejercen funciones de alto directivo público, por un máximo de 9 años.	
De ser declarado desierto dos veces (una por jefe de servicio, otra por Consejo), al tercer proceso del concurso se debe nombrar al que obtuviese más puntaje.	

Continúa...

Modificación	Lineamiento
Propósito: Perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública	
<p>Especifica modificaciones técnicas que permiten mejorar el sistema: contar los semestres de posgrado en la carrera profesional exigida del postulante; cambia las nóminas a 3 o 4 postulantes; elimina la obligación de publicar en periódicos de circulación nacional; exige el aviso a las autoridades de cargos vacantes a 5 días hábiles de plazo; amplía el plazo de dos a seis meses para el desistimiento de un nombrado y selección de otro miembro de la nómina.</p>	<p>iii) Aumenta efectividad y eficiencia del Sistema ADP</p>
<p>Establece el banco de postulantes (registro de seleccionados, postulantes, que serán invitados a postular a cargos cuyo perfil cumplan; esta invitación no es considerada preferente ni meritosa) y entrega facultades para gestionar postulantes a través de este registro.</p>	
<p>Permite utilizar insumos del Servicio Civil, por ejemplo, establece una vigencia de perfiles de cargos ADP ya aprobados por el Consejo; permite una fase de preevaluación de candidatos cuando los cargos son de perfiles análogos a otros ya aprobados.</p>	
<p>En el caso de declaración desierta por no reunir a tres personas idóneas, el Consejo puede invitar (antes de las entrevistas) a personas registradas en el banco de postulantes, quienes hayan participado de una nómina en los últimos dos años, o quien hubiese ejercido por un periodo de dos años y que su convenio de desempeño haya sido igual o superior al 90%.</p>	
<p>Libera los convenios de desempeño de ser suscritos por el Ministerio de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia, y amplía plazo (30 días) para la propuesta del convenio de desempeño.</p>	<p>iv) Mejora la gestión de los convenios de desempeño, aumentando la calidad de la función pública</p>
<p>Establece plazos y multas para la generación de convenios de desempeño por parte de las autoridades.</p>	
<p>incula el convenio de desempeño a las remuneraciones del cargo, a contar de un año desde el nombramiento. Establece categorías de cumplimiento: sobre 95%, entre 95% y 65%, y bajo 65% del convenio, lo que se asocia a percibir un porcentaje de entre el 100% y el 93% de la remuneración bruta.</p>	

Continúa...

Modificación	Lineamiento
Fortalecer la Dirección Nacional del Servicio Civil	
El Servicio Civil queda facultado para impartir normas y estándares de gestión de personal a los diferentes ministerios y servicios, a los cuales puede solicitar información. También podrá difundir y promover el cumplimiento de normas de transparencia, requerir antecedentes de cualquier naturaleza a los postulantes, y diseñar e implementar la inducción de los ADP.	v) Desarrollar la labor de gestión de personas de la DNSC; acorde con la creación de la Subdirección de Gestión de Personas
Se le exige al SC reportar estados y estadísticas al Consejo y al Congreso una vez al año.	
Exige al presidente el respeto por el pluralismo a la hora de nombrar a los miembros del Consejo ratificados por el Senado.	vi) Mejora al funcionamiento del Consejo en términos de transparencia y eficiencia
Reduce el tiempo de participación de los subsecretarios en el proceso de selección de jefes de servicio.	
Especifica con mayor detalle las inhabilidades de los consejeros.	

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes 19.882 y 20.955.

El propósito de la reforma es aumentar la legitimidad, transparencia y efectividad del SADP en la provisión de directivos, de manera de que las agencias públicas entreguen mejores servicios a la ciudadanía. La presente nota técnica evalúa el impacto de dicha reforma en indicadores de legitimidad y efectividad del sistema. La legitimidad del sistema se evaluará en la medida en que la ciudadanía demuestre interés de postular al SADP y la efectividad en la capacidad de generar concursos competitivos.

Variables y métodos

Estudio de la legitimidad del sistema

La evaluación del efecto de la Ley 20.955 en el SADP se basa en su espíritu de dotarlo de mayor legitimidad para los postulantes y de efectividad en los concursos de directivos públicos. Probablemente el marco conceptual que da mayor sentido a la legitimidad buscada por la reforma es la noción de justicia organizacional (Greenberg, 1987), que puede entenderse en al menos tres dimensiones: en virtud de los resultados (justicia distributiva), según la legitimidad e

imparcialidad de los procesos que determinan dichos resultados (justicia procedimental) y, finalmente, según la forma en la que se comunican estos resultados a las personas, y si esto se hace de manera adecuada (justicia de interacción). En breve, la Ley 20.955 supone al menos el fortalecimiento de dos de las tres dimensiones de justicia organizacional propuesta por Greenberg (1990). En el SADP, la existencia de la figura TyP como herramienta para favorecer el interés político de una determinada autoridad atentaba contra la probidad del proceso de selección, afectando negativamente la justicia distributiva y procedimental.

En la medida en que la selección de directivos se basa en la confianza política, aumenta la probabilidad de que este directivo actúe de acuerdo con principios de afinidad política, lo que aumenta el riesgo de caer en la influencia de intereses u otras prácticas de lesa probidad (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011; Lafuente, Fuenzalida y Cortázar, 2016).

Una forma de entender los grados de justicia organizacional esperada del Sistema ADP —particularmente de su justicia distributiva y procedimental— es el

interés que la ciudadanía expresa en participar activamente de él. Desde una perspectiva comportamental, al momento de decidir participar en un concurso los postulantes esperan que no existan discriminaciones arbitrarias, que se siga un debido proceso y que no existan preferencias preliminares que los dejen en desventaja.

Siguiendo este principio, el interés de la ciudadanía en postular al SADP es una medida de su legitimidad. Al estudiar la historia de los cargos concursados y el número de postulantes, se puede evaluar el cambio de la legitimidad antes y después de la reforma al SADP. Es de esperar que esta legitimidad se vea mermada en la presencia de una figura TyP.

Cabe destacar que la figura de TyP fue removida, por lo tanto, la comparación de concursos con figuras TyP se hace fundamentalmente antes de la reforma. Es la unión de estos dos fenómenos, la implementación y el nivel de desinterés producido por la figura TyP, lo que permite evaluar el efecto de la reforma sobre el interés de los postulantes.

Estudio de la efectividad del sistema

El objetivo de la Ley 20.955 también era mejorar la efectividad del SADP en dotar de directivos idóneos para la gestión de los servicios públicos. El modelo que utiliza el SADP para tal efecto es contratar a empresas privadas especializadas en selección de personal (*headhunting*) para realizar las convocatorias y primeros filtros de idoneidad. En las dos primeras etapas de selección se generan dos calificaciones (P1 y P2P3, respectivamente), que permiten ordenar a los seleccionados según idoneidad y entregarle una nómina de postulantes al comité o Consejo para que sean entrevistados.

La efectividad del SADP es entendida como la capacidad de lograr su objetivo de seleccionar directivos idóneos. Bajo el supuesto de que las calificaciones muestran el nivel de idoneidad de los postulantes, se podría esperar que las calificaciones de los nominados mejorasen posterior a la reforma. Por lo tanto, en este estudio se evalúa el comportamiento de las calificaciones de los postulantes seleccionados del proceso de postulación. La hipótesis es que la refor-

ma nutrió de mejores herramientas al SADP, con lo cual este puede convocar y seleccionar a postulantes con calificaciones más altas.

Ahora bien, las evaluaciones realizadas en el proceso de selección varían. La primera etapa consiste en una evaluación curricular, en que se analizan los antecedentes presentados por los postulantes a través de la plataforma web.

Se revisa si su experiencia, antecedentes educacionales y habilidades se adecuan al perfil del cargo y se los califica de acuerdo con ello. En la segunda etapa, la empresa realiza una entrevista y evaluación psicosocial, pudiendo acudir también a las referencias laborales dadas por el postulante, lo que genera una única calificación. Esta nueva calificación se utiliza para ordenar a los postulantes y entregar a la siguiente etapa una selección. En promedio 8 postulantes siguen a la tercera fase de entrevistas con el Comité o Consejo.

La naturaleza de estas evaluaciones afecta el comportamiento agregado de las calificaciones. La primera calificación se entrega a todos los postulantes, por lo cual presenta una alta dispersión. En cambio, las calificaciones obtenidas posteriormente son menos dispersas.

Las variables que ilustran los efectos de la reforma se basan principalmente en el número de postulantes a los concursos y las calificaciones que obtuvieron. Los datos obtenidos de la DNSC incluyen también otra información referida a características personales de los postulantes, el momento de ocurrencia de los concursos, tiempos sucedidos entre ellos, etc. Esta información permite construir un panel de datos desde agosto de 2009 hasta marzo de 2019, lapso que representa casi una década de funcionamiento del SADP.

Método de datos de panel y estimador de efectos fijos

El seguimiento temporal de un mismo cargo o postulante permite construir un panel de datos para enfrentar el problema de las variables omitidas. En general, toda característica inobservable de un determinado cargo o postulante podría sesgar los esti-

madores de efecto de la reforma. Los datos de panel permiten controlar por todas aquellas características no observables fijas en el tiempo, ya que utiliza el estimador de efectos fijos.

El estimador de efectos fijos (también conocido como estimador *within*) se calcula restando para cada observación su promedio temporal, considerando así la variación “interna” o “consigo mismo” (*within*) respecto de la media de cada observación.

Este método es equivalente a estimar una regresión agregando variables dicotómicas por cada una de las unidades en estudio (en este caso, cargos o postulantes), entendiendo que cada una de esas variables controlaría por una unidad en particular y aislaría el efecto promedio de esa unidad del efecto de la reforma sobre las variables de resultados (Wooldridge, 2008).

En el panel de datos construido para esta evaluación se seguirá a un cargo determinado en el tiempo (por ejemplo, al director nacional del Servicio Agrícola y Ganadero), para aislar las características no observables de ese cargo que no varíen en el tiempo, al compararlo a sí mismo en el tiempo. Lo mismo ocurre en el panel de postulantes para un postulante en particular.

La ventaja de usar este método radica en que aísla posibles causas de endogeneidad de los diferentes cargos y sus características individuales (por ejemplo, cargos más deseables que otros, cargos de mayor estrés laboral, etc.). De manera similar, al condicionar en las características fijas individuales de los cargos o postulantes, y la tendencia temporal, la implementación de la reforma y la presencia de una figura TyP se podrían considerar variables asignadas aleatoriamente, apoyando una interpretación causal de sus efectos sobre el número de postulantes (Angrist y Pischke, 2008).

Modelo de evaluación

El panel de datos identifica los sucesivos concursos que cada cargo ha presentado entre agosto de 2009 y marzo de 2019. Se proponen dos modelos económicos que permiten, por un lado, estimar el efecto

de la reforma sobre el número de postulantes y, por el otro, estimar el efecto de las figuras TyP sobre el número de postulantes (previo a la reforma).

Ambos modelos consideran la variable $NPostulantes_{cn}$ como el número de postulantes del cargo c para el concurso número n de dicho cargo. La variable REF_{cn} toma el valor 1 si el concurso n del cargo c fue convocado en un mes posterior al 20 de octubre de 2016 (momento en que se implementó la reforma).

La variable TyP_{cn} indica la participación de los TyP en los concursos, aspecto que se operacionaliza en tres variables diferentes: si había un TyP en ejercicio al momento de convocarse, si había un TyP participando del concurso y si un TyP fue nombrado en el concurso n del cargo c . Estas tres variables conjuntamente apuntan a la reacción de los postulantes frente a la figura de los TyP. A diferencia de un TyP en ejercicio, y en un sentido estricto, el hecho de que un TyP se encuentre concursando no debería ser de conocimiento público, de manera que el efecto de rechazo de los postulantes no debiese existir.

Sin embargo, en la práctica existen vías informales mediante las cuales postulantes más vinculados al servicio pudiesen enterarse de la postulación de un determinado TyP a un cargo. Es más, y como se describió anteriormente, la probabilidad de que un TyP concursando acabe finalmente siendo nombrado es superior al 60%.

De forma similar, que un determinado TyP fuese nombrado para un concurso debe ser entendido como variable *proxy* a la predisposición a un concurso: posiblemente percibido por los interesados como un concurso “arreglado”. El análisis de las tres variables en conjunto permite darle robustez al estudio del fenómeno TyP sobre el interés de los postulantes.

El coeficiente a_c representa efectos fijos de cada cargo, de manera que todo efecto explicativo que esté vinculado a una característica fija (inobservable) en el tiempo queda aislado del efecto principal. Esto también se aplica a variables observables y constantes que son omitidas del modelo (por ejemplo, nivel jerárquico, ministerio del cargo, etc.). Finalmente, el vector de variables Φ_{cn} representa controles para el cargo c en el concurso n , que se describen más abajo.

$$(1) \quad NPostulantes_{cn} = \alpha_0 + \alpha_1 REF_{cn} + \Phi'_{cn} \delta_1 + \delta_2 t_n + a_c + \varepsilon_{cn}$$

$$(2) \quad NPostulantes_{cn} = \beta_0 + \beta_1 TyP_{cn} + \Phi'_{cn} \gamma_1 + \gamma_2 t_n + a_c + \varepsilon_{cn}$$

La variable t_{cn} representa una tendencia temporal, del mes correlativo en que ocurre cada concurso, que permite aislar cualquier variabilidad debida al paso del tiempo, como el crecimiento intrínseco por la amplitud del sistema o el crecimiento de la masa de potenciales usuarios, o bien, los mayores estándares de probidad en la sociedad luego de los escándalos de corrupción.

En el modelo (1), el coeficiente α_1 es el de interés, pues representa el efecto de la implementación de la reforma sobre el número de postulantes. En el modelo (2), el coeficiente β_1 es de interés y se interpretará como el efecto que el ejercicio/participación/nombramiento de un TyP en un concurso tiene sobre el número de postulantes, en promedio. Para hacer una comparación adecuada, se utiliza una submuestra prerreforma para el modelo (2).

En ambos modelos se controlará por el periodo presidencial que se esté estudiando. Es decir, se agregarán variables para aislar los efectos que un determinado gobierno tiene sobre el interés de los ciudadanos en postular a cargos directivos. Esta variable permite asegurar que el efecto en los postulantes se debe a las variables de interés y no a una atracción política por parte de la ciudadanía. En segundo lugar, se controlará por las tasas de desempleo mensuales (con cifras del Banco Central), para aislar un efecto basal del sistema en la postulación a directivos (por ejemplo, a mayor desempleo podría aumentar el interés en postular a cualquier cargo). Finalmente, se controlará por estacionalidades de los meses para aislar todo efecto que provenga de un posible cambio en el

interés producto de un mes en particular (por ejemplo, a finales de año puede haber más despidos en empresas o servicios públicos y, por lo tanto, aumentar las postulaciones).

Ya que la reforma eliminó la figura de los TyP, un análisis del concurso no puede comparar específicamente la figura TyP antes y después de la reforma. Por lo tanto, se propone estudiar dos efectos que, conjuntamente, permiten apuntar al efecto de interés. El primero es el efecto “temporal” de la reforma (se comparan todos los concursos en general, antes y después) y el segundo es el efecto que, prerreforma, tenían los TyP sobre el número de postulantes.

Datos

Para analizar el modelo propuesto se utilizan los registros proporcionados por el Servicio Civil, a partir del convenio de colaboración firmado durante mayo de 2019. Estos registros contemplan información desde agosto de 2009 hasta marzo de 2019. En esta muestra se utilizan solo aquellos cargos que son parte del SADP antes de la implementación de la reforma, ya que se espera ver su efecto sobre cargos previos, y no los agregados en la Ley 20.955. Se utilizan cargos adscritos y no adscritos para el efecto de reforma, pero se estudia el efecto TyP solo en cargos adscritos (pues los no adscritos no contemplan la figura de TyP). Se consideran cargos en ambos niveles jerárquicos. La base consta de 1.117 cargos, que se componen de 3.150 datos. La distribución de ocurrencias por cargo se presenta en la Tabla 15.

Tabla 15: Distribución de registros según cargo

N° concursos	N° cargos	%	N° datos
1	263	23,5	263
2	262	23,5	524
3	245	21,9	735
4	189	16,9	756
5	98	8,8	490
6	41	3,7	246
7	17	1,5	119
8	1	0,1	8
9	1	0,1	9
Totales	1.117	100	3.150

Fuente: Elaboración propia.

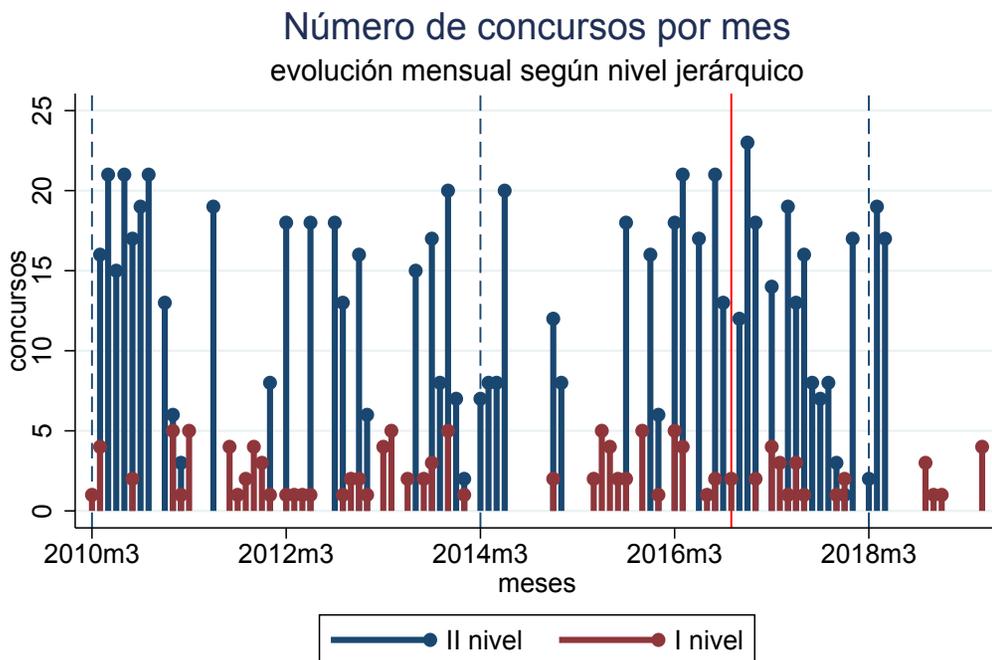
Resultados

Interés de los usuarios en postular al SADP

En esta sección se presentan los resultados de la evaluación del efecto de la reforma sobre el número de postulantes. En la Figura 14 se observa que el número de concursos se distribuye de manera heterogénea en los meses y se aprecia cierta estacionalidad asociada a cambios de gobierno, a la implementación de la reforma (las líneas verticales azules representan cambios de gobierno y la línea vertical roja indica la implementación de la reforma). No hay evidencia, en cambio, de una tendencia de crecimiento o decrecimiento estable en el tiempo.

Un punto interesante es que algunos meses previos al segundo mandato de Sebastián Piñera (marzo de 2018) disminuye gradualmente la cantidad de concursos. Este fenómeno refleja uno de los cambios a la Ley 20.955, pues la reforma exige a las autoridades pedir autorización al Consejo de ADP para llamar a un nuevo concurso de directivo ADP durante los ocho meses previos al inicio de un nuevo gobierno.

Figura 14: Evolución mensual del número de concursos convocados, según nivel jerárquico



Sólo cargos pre reforma

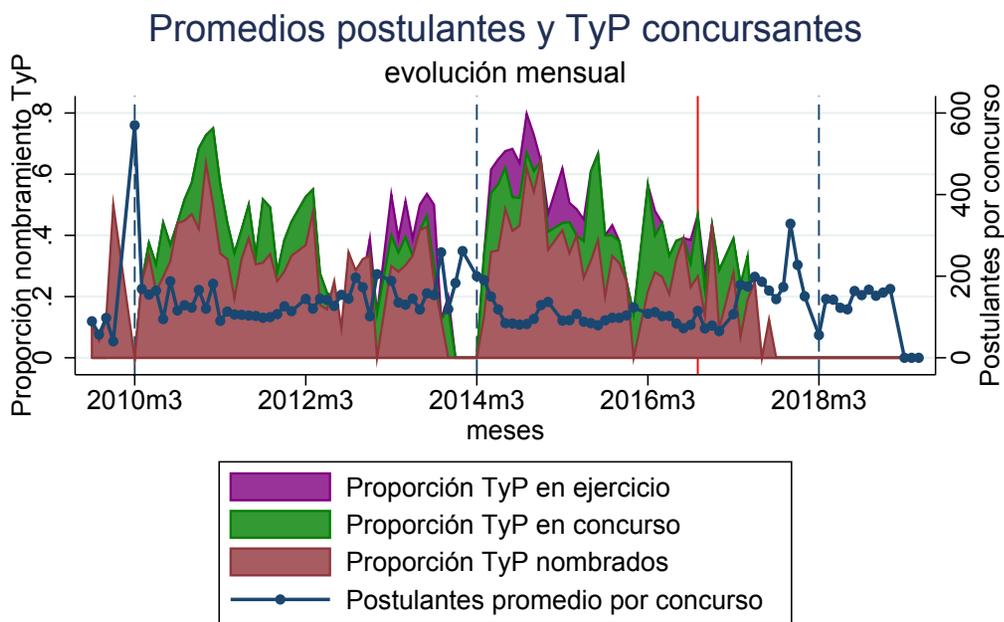
Líneas verticales representan cambios de gobierno (azules) e implementación de la reforma (roja)

Fuente Elaboración propia a partir de datos de la DNSC.

Para estudiar la evolución mensual de postulantes se debe tener en cuenta la variabilidad en el número de concursos por mes, para lo cual se presenta el total de postulantes dividido por el número de concursos en cada mes. Esta operación permite realizar una medición más robusta que visibiliza el interés de los postulantes. Aun así, se puede esperar que en meses con pocos concursos (por ejemplo, justo antes de marzo de 2010, 6 meses después de marzo 2014) el número de postulantes promedio aumente. Esta tendencia se verifica en la serie temporal que se muestra en la Figura 15.

En el eje derecho de la misma figura se muestra también la proporción mensual de directivos TyP en ejercicio (cruz morada), en concurso (equis verde) y nombrados (punto marrón). Esta información revela dos fenómenos: en primer lugar, la alta ocurrencia de casos en que la figura TyP que se encontraba en ejercicio también concursaba para el cargo y finalmente era nombrado. En segundo lugar, muestra que los nombramientos de figuras TyP aumentaron después de los cambios de gobierno ocurridos en 2010 y 2014, y que estos fueron eliminados (gradualmente) posterior a la reforma. El cambio de gobierno de 2018 no tuvo la posibilidad de nombrar figuras TyP.

Figura 15: Evolución mensual de postulantes y participación TyP



Sólo cargos pre reforma
 Líneas verticales representan cambios de gobierno (azules) e implementación de la reforma (roja)
 Cargos Adscritos y No Adscritos
 Total concursos = 3150

Fuente Elaboración propia a partir de datos de la DNSC.

La Figura 15 muestra además que, producto de la reforma, el número de nombrados TyP fue decayendo gradualmente hasta perderse. Coincidentemente, la cantidad de postulantes por concurso parece aumentar a niveles mayores que los basalmente esperados en todo el periodo previo a la reforma. Más aun, durante el transcurso de un único gobierno, el segundo mandato de Michelle Bachelet (entre marzo 2014 y marzo 2018), luego de la reforma pareciera aumentar del nivel de postulantes⁵¹. También es posible ver que luego de marzo de 2018 la cantidad de postulantes se mantiene más estable que en marzo de 2010 (ambos gobiernos de Sebastián Piñera).

Los resultados de los modelos econométricos estimados se presentan en la Tabla 3. A la luz de lo descrito en las ecuaciones, los resultados se ajustan a lo

esperado. En un primer lugar, la variable de implementación de reforma arroja resultados positivos y significativos estadísticamente. En promedio y solo considerando efectos fijos de los cargos (columna 1), posreforma cada concurso aumenta en cerca de 12 postulantes. Al controlar por variables explicativas y tendencia temporal (columna 2), este número aumenta a 38 postulantes por concurso. Puede interpretarse entonces que las variables de control y de tendencia temporal presentan un sesgo negativo sobre el número de postulantes promedio que postula a los concursos, posterior a la reforma. Este sesgo podría explicarse por una relación negativa entre la variable del número de postulantes y las tendencias mensuales. Los datos muestran que en enero y febrero, en promedio, hay más postulantes que en otros meses.

51. Para ver la evolución mensual del total de postulantes, en los Anexos se grafica dicha tendencia, separada pre y posreforma. Los promedios de postulantes para el periodo posreforma son superiores al periodo previo a la reforma.

Los resultados presentados en la Tabla 16 permiten pensar que la implementación de la reforma atrajo a nuevos postulantes. Si se considera que antes de la reforma existía un promedio de 115 postulantes por concurso, esto quiere decir que el aumento es cercano al 33% (un tercio).

En las columnas 3, 4 y 5 se presentan los resultados de los modelos asociados a las figuras TyP. Aquellas

variables que muestran un efecto significativo (al 99% de confianza) corresponden a las que indican el concurso y el nombramiento de una persona TyP. El coeficiente asociado al ejercicio del TyP previo al concurso es similar en magnitud, pero sin la significancia estadística. El valor del estadístico t indica que la magnitud del coeficiente está relativamente próxima a la región de rechazo, pero sin estar en ella.

Tabla 16: Resultados modelos de estimación

VD: Núm. postulantes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
REF	11,993 (4,82)**	37,996 (6,08)**			
TYP en ejercicio			-3,187 (1,71)		
TYP en concurso				-4,955 (2,70)**	
TYP nombrado					-6,321 (3,34)**
Intercepto	114,933 (103,79)**	6,217 (0,05)	26,840 (0,28)	18,898 (0,20)	10,987 (0,12)
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R2	0,01	0,17	0,36	0,36	0,36
N	3124	3106	2040	2039	2010

(estadístico t entre paréntesis)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$

Las columnas 4 y 5 indican una magnitud similar: en promedio, entre 5 y 6 postulantes por concurso dejarían de postular cuando está presente un TyP. Esta asociación debe interpretarse con cautela, pues la naturaleza de las variables sugiere que la decisión de postular y la información de si un TyP concursa y fue nombrado ocurren diferidamente. De ser este el caso, ambos efectos debiesen ser nulos en magnitud (pues no debiera influir en la decisión de un postulante un aspecto que se define después de la decisión de postular). Al contrario, y de acuerdo con lo declarado

por algunos actores del sistema, comúnmente ciertos concursos más reconocidos por su influencia política, o de alto interés estratégico y político, son identificados previamente como “arreglados” políticamente. En consecuencia, las variables actúan mayormente como proxies de “percepción de baja justicia organizacional” de los concursos asociados a figuras TyP. En este sentido, la proximidad de la variable a la “percepción de baja justicia organizacional” aumenta a medida que más definitivo es el resultado: la variable de TyP en ejercicio considera concursos en que

el TyP no concursó y no fue nombrado; en cambio, las variables de TyP en concurso y de TyP nombrados representan más fielmente concursos posiblemente “arreglados”. Evidencia de este fenómeno es la diferencia de las magnitudes entre los coeficientes propuestos. Siguiendo la aproximación descrita, los resultados de la Tabla 3 permiten asociar a la figura TyP una disminución de 5 a 6 postulantes por concurso, en promedio.

Los resultados de la Tabla 16 indican un efecto de la reforma sobre el número de postulantes, evidencia que se sustenta en dos fuentes. Por un lado, la implementación en el tiempo de la reforma muestra un aumento cercano a 38 postulantes en promedio; por otro, antes de la reforma la figura de los TyP causaría una disminución de postulantes del orden de 5 o 6 postulantes menos en promedio por concurso.

Para comprobar la robustez de los resultados, se realizan algunos análisis adicionales. En la Tabla 17 se muestran cuatro columnas asociadas a un modelo tipo “placebo”, en donde se genera una nueva variable, similar en naturaleza a la variable de reforma, pero rezagada en un número determinado de meses. Es decir, se testea si existe en los datos un efecto temporal diferente al de la reforma.

Los resultados muestran que al utilizar una variable de “reforma falsa” rezagada no hay un efecto significativo. Esto es evidencia de que el efecto percibido se asocia particularmente a la reforma ocurrida, y no a una ventana temporal arbitraria. De existir un efecto en los meses rezagados no podría asociarse únicamente a la reforma los efectos percibidos en los análisis.

Tabla 17: Resultados de estimación con chequeo de resultados

Rezagos:	4 meses	6 meses	8 meses	12 meses	Adscritos
REFORMA	12,449 (1,86)	-10,890 (1,57)	-11,654 (1,70)	-8,560 (1,38)	
REF					2,785 (0,29)
REF x adscrito					40,564 (4,91)**
Intercepto	-320,202 (2,14)*	-760,070 (4,65)**	-781,902 (4,73)**	-718,816 (4,68)**	-1,487 (0,01)
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R2	0,16	0,16	0,16	0,15	0,18
N	3106	3106	3106	3106	3106

(estadístico t entre paréntesis)
* p < 0,05; ** p < 0,01

Otro análisis, cuyos resultados se muestran en la columna “Adscritos”, corresponde a una variación del modelo inicial (1), en donde se interactúa la variable de reforma con la naturaleza de los cargos adscritos o no adscritos. El efecto de interacción da cuenta de un aumento cercano a 41 postulantes adicionales en

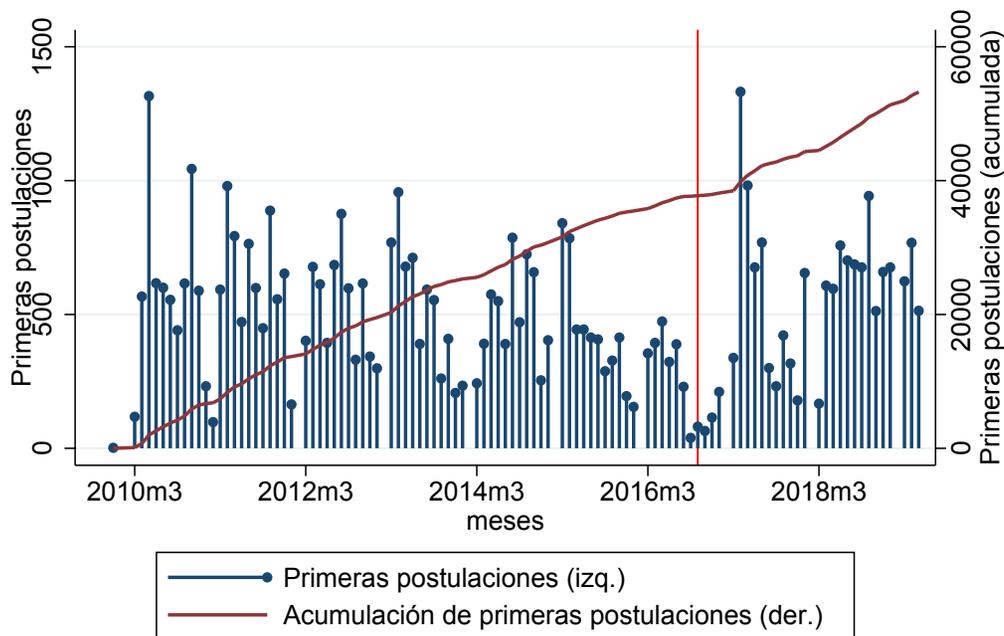
promedio, mientras que las variables de base de la reforma no presentan significancia estadística. Esto quiere decir que son los cargos adscritos los que dan cuenta del efecto de la reforma, no así los cargos no adscritos, los cuales no presentan la figura de los TyP. Los análisis sucesivos dan robustez a los resultados

encontrados, toda vez que permiten asociar un aumento significativo del número de postulantes a la implementación de la reforma, y parte de dicho aumento a la remoción de la figura TyP⁵².

Para analizar en detalle este fenómeno, se estudia la composición de las postulaciones antes y después de la reforma, en cuanto a la proporción de participantes con postulaciones previas a concursos anteriores

en el SADP (repostulantes) y postulantes sin postulaciones previas en el SADP (nuevos). La Figura 16 presenta la evolución temporal del número de primeras postulaciones (y la acumulación de postulantes en el sistema). Se observa que gran parte de los usuarios ingresó al comienzo de la ventana temporal estudiada, pero que hay un peak al poco tiempo de ocurrir la reforma.

Figura 16: Evolución mensual y acumulada de primeras postulaciones



Sólo cargos pre reforma

Líneas verticales representan cambios de gobierno (azules) e implementación de la reforma (roja)

Fuente Elaboración propia a partir de datos de la DNSC.

52. Además, los modelos se calcularon utilizando el estimador de efectos aleatorios y se corrieron los análisis en subgrupos: cargos del área de la salud y la educación, frente a otros cargos del sistema; los resultados se encuentran en la sección Anexos. En todos los casos los resultados se mantenían conforme.

El modelo econométrico (1) sobre la proporción de repostulantes (frente a nuevos postulantes) indica que la reforma disminuye la proporción de repostulantes promedio de los concursos (en total y luego de la primera evaluación) en alrededor de 6%. Como se aprecia en la Tabla 18, el coeficiente asociado a la reforma debe interpretarse como el efecto de su implementación en la proporción de repostulantes (sobre nuevos postulantes en el sistema). Este resultado es de interés, pues a medida que pasa el tiempo podría esperarse que los repostulantes aumenten sistemá-

ticamente. La Tabla 18 muestra este resultado para todos los postulantes, y también para aquellos que superan la primera etapa de evaluación curricular y son evaluados por la empresa de selección.

El efecto en la disminución de la proporción promedio de repostulantes evidencia que el efecto se concentra en el ingreso de nuevos postulantes al sistema, ya que la reforma habría disminuido la proporción de repostulantes frente a nuevos postulantes.

Tabla 18: Resultados de estimación con chequeo de resultados

VD: Proporción de repostulantes:	Totales		Post Eval. Curricular	
REF	0,035 (8,10)**	-0,059 (6,67)**	0,039 (5,39)**	-0,065 (4,07)**
Intercepto	0,844 (452,44)**	0,797 (4,41)**	0,845 (284,32)**	0,076 (0,23)
Controles	No	Sí	No	Sí
Tendencia temporal	No	Sí	No	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí
R2	0,03	0,44	0,02	0,29
N	2996	2996	2923	2923

(estadístico t entre paréntesis)

* p < 0,05; ** p < 0,01

Calificaciones de los postulantes

Al estudiar la evolución mensual de las calificaciones para las diferentes instancias (evaluación curricular o P1, evaluación de la empresa de selección o P2P3, entrevista final con Comité o Consejo) se descubren dinámicas particulares.

La Figura 17 muestra la evolución mensual del promedio y desviación estándar de las calificaciones en los concursos de los cargos previos a la reforma. La primera figura muestra la evolución de la primera calificación (P1) sobre la evaluación curricular, que presenta una relativa estabilidad en el tiempo. El segundo gráfico representa la evolución de la segunda calificación (P2P3), que, al contrario, arroja dos gran-

des variaciones de promedio y de desviaciones estándar algunos meses antes de marzo de 2012 (2012m3) y pocos meses previos a la implementación de la reforma. La última figura muestra la evolución del promedio y las desviaciones estándar de la última calificación, la entrevista con el Consejo y el Comité. En esta línea de tiempo se observa una clara interrupción pocos meses antes de que se implementara la reforma, con una caída en el promedio de calificación y una ampliación de las desviaciones estándar.

Actores vinculados al SADP indican que las marcadas variaciones de las calificaciones P2P3 y entrevistas se asocian a la legislación que regula las contrataciones públicas de empresas de selección (convenios marco), y que guardan escasa relación con la reforma

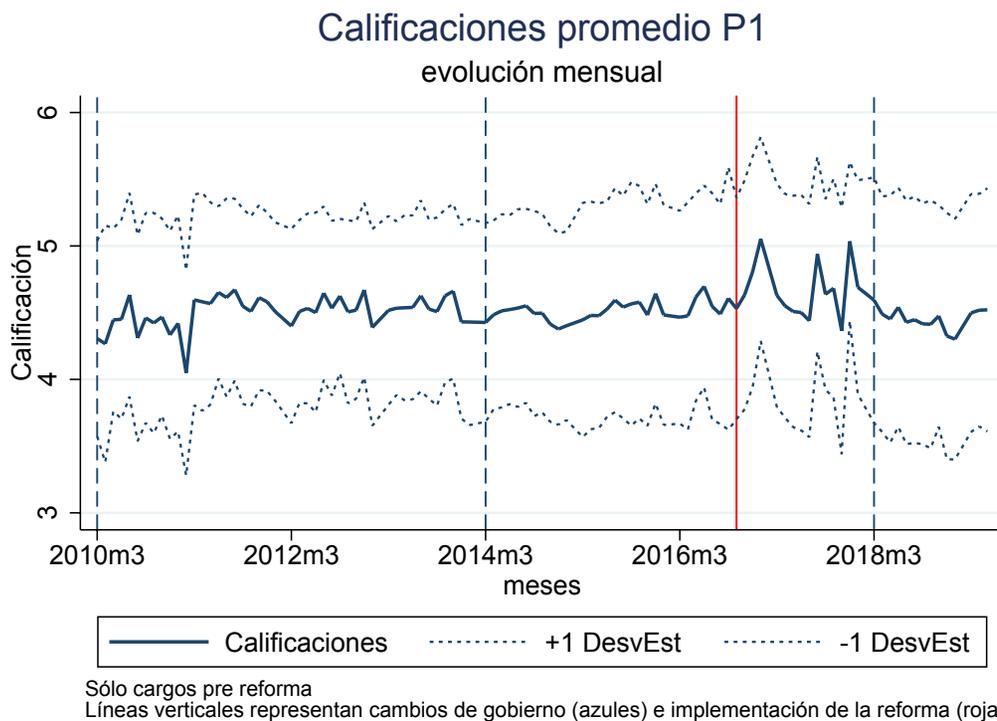
propriadamente tal. Aun así, estas explicaciones dan poca cuenta de la dinámica percibida en los gráficos.

Junto con lo anterior, se estudia el comportamiento de las calificaciones de los postulantes que cursaron las tres etapas y conformaron una nómina ordenada antes de la terna o quina que se presenta a la autoridad. La evolución de estas calificaciones plantea aún más interrogantes: la evolución temporal de la primera calificación P1 de los nominados presenta un alza notoria, alrededor de marzo de 2015. La segunda calificación, P2P3, tiene una evolución relativamente estable en el tiempo, mientras que la calificación de entrevistas muestra un decaimiento notorio posterior a la reforma (ver la figura en Anexos).

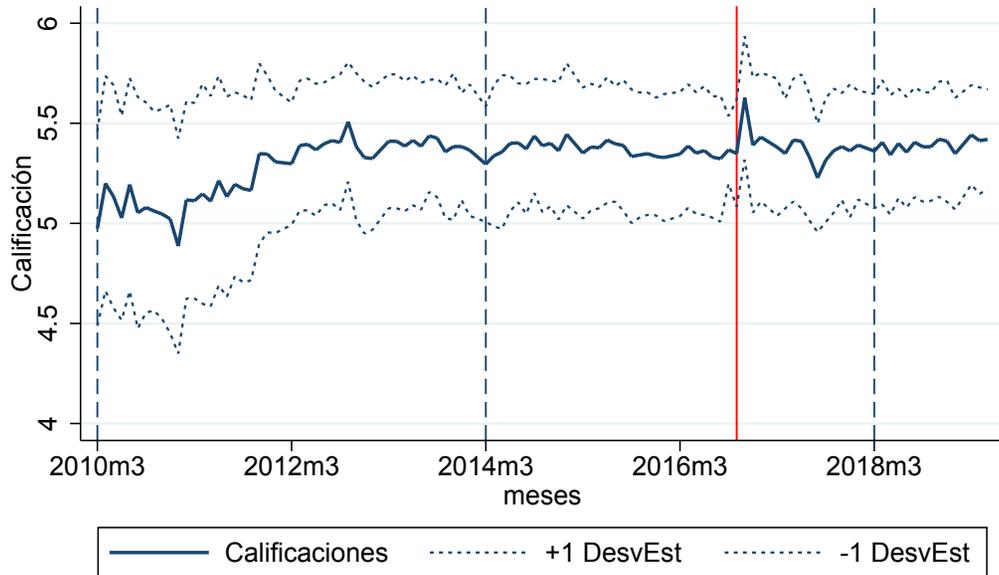
El comportamiento de las calificaciones requiere de estudios más profundos y es difícilmente atribuible a la reforma. Por tanto, no es factible enunciar conclusiones sobre la efectividad del sistema posterior a la reforma al estudiar únicamente las calificaciones emitidas por el proceso de selección.

La complejidad del mercado de las empresas de selección, sumada a la subjetividad de los evaluadores, las condiciones políticas y sociales de las autoridades, postulantes y ciudadanía, conforman un escenario difícil de modelar. En consecuencia, es importante motivar estudios en profundidad para evaluar si los cambios en el SADP han fomentado la competencia entre buenos postulantes.

Figura 17: Evolución mensual de calificaciones P1 y P2P3, una desviación estándar sobre y bajo el promedio

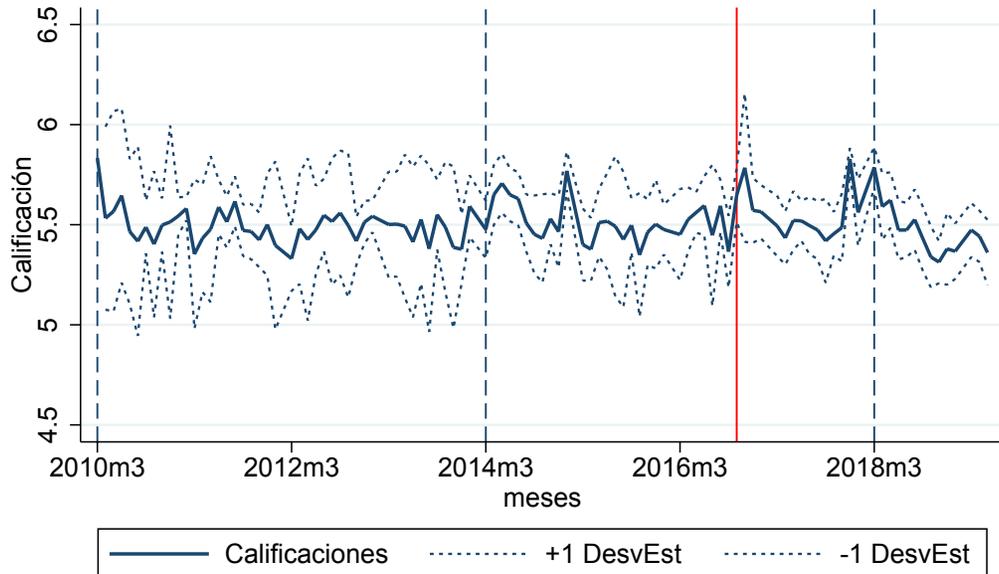


Calificaciones promedio P2P3 evolución mensual



Sólo cargos pre reforma
Líneas verticales representan cambios de gobierno (azules) e implementación de la reforma (roja)

Calificaciones promedio ENTREVISTA evolución mensual



Sólo cargos pre reforma
Líneas verticales representan cambios de gobierno (azules) e implementación de la reforma (roja)

Nota: Las calificaciones en Chile van de 1,0 hasta el máximo 7,0. El 4,0 es la calificación mínima asociada a la aprobación de los exámenes.

Conclusiones

La Ley 20.955 de reforma del SADP aumentó el número de postulantes promedio que recibe un concurso, en los cargos anteriores a la promulgación de la ley. Para llegar a esta conclusión se estimó un modelo de efectos fijos y se controló por diversas variables, como la coalición política que se encontraba gobernando el Ejecutivo y efectos de tendencia temporal. Este análisis permite sostener que posterior a la reforma cerca de 38 nuevos postulantes participan de un concurso en estos cargos, lo que significaría un aumento promedio cercano al 33% de los postulantes. Los mismos resultados permiten considerar que casi la totalidad de estos nuevos postulantes ingresa a concursos de cargos adscritos al sistema y corresponden en cierta medida a postulantes que no se encontraban inscritos previamente en el SADP. Además, se puede concluir que cerca de 4 de estos postulantes adicionales por concurso participan del proceso posterior a la reforma debido a que ya no existe la figura del TyP. Es decir que, gracias a la reforma, los concursos de directivos públicos se volvieron más confiables y más competitivos.

Los mecanismos mediante los cuales la reforma logró atraer a nuevos postulantes son todavía inciertos. Una posible explicación es la remoción de barreras de entrada, como la nueva medida que permite aceptar postulantes con carreras de menos de 10 semestres que cuenten con grado de magíster o como la opción de los funcionarios públicos de planta de mantener su cargo y postular a los concursos públicos de ADP (ver Tabla 1).

Una segunda explicación radica en los esfuerzos de comunicar la reforma por parte del Servicio Civil, los cuales pueden haber generado en la ciudadanía un aumento en la percepción de la justicia organizacional. Comunicacionalmente, la remoción de la figura del TyP, la ampliación de cargos concursados por ADP, la publicación de los resultados, la restricción de remociones ante cambios de gobierno, son modificaciones que apuntan a mejorar la transparencia del sistema. Al mismo tiempo, y dado que la reforma

ocurre a raíz de las recomendaciones de la Comisión Engel, la expectativa generada por reformas que favorezcan la probidad y la meritocracia de los cargos públicos también permitiría entender el aumento del interés de los postulantes.

El caso chileno del Sistema de Alta Dirección Pública es emblemático dentro de la región por la selección meritocrática de los directivos públicos y las reformas son un laboratorio importante sobre el funcionamiento de las políticas de probidad y meritocracia en el Estado. La evidencia presentada apunta al perjuicio provocado por la figura del TyP, una persona designada por confianza política por la autoridad, que atenta contra la meritocracia que el sistema ADP busca asegurar. Se espera que futuros sistemas de selección por mérito, implementados o reformados en la región latinoamericana, puedan recurrir a esta evidencia para conseguir el equilibrio entre mérito y politización en la selección de funcionarios y directivos.

Es fundamental que futuros estudios profundicen en los mecanismos mediante los cuales la reforma logró atraer a más postulantes al sistema. Estas vías permitirán dar una referencia a los Estados que quisiesen aumentar la cantidad de postulantes mediante sistemas de selección por mérito. Las limitaciones de este estudio radican en la dificultad de atribuir un mecanismo causal a una política implementada de manera generalizada en la población, ya que no es factible elaborar un contrafactual adecuado. Por otra parte, la confianza de los ciudadanos en un sistema de selección de directivos públicos se manifiesta en otro tipo de comportamientos, adicionales a la postulación, pues gran parte de la ciudadanía no participa del SADP y sin embargo tiene una percepción de justicia que no es tomada en cuenta en este estudio. Para asegurar la efectividad del SADP se requiere también analizar el comportamiento de los servicios públicos en los que se desempeñan los directivos ADP. Es de esperar que futuros estudios puedan superar estas dificultades.

Bibliografía

- Angrist, J. D., y Pischke, J.-S. (2008). *Mostly Harmless Econometrics*. Oxford: Princeton University Press.
- Bearfield, D. A. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review*, 69(1), 64-76.
- Boräng, F., Cornell, A., Grimes, M., y Schuster, C. (2018). Cooking the books: Bureaucratic politicization and policy knowledge. *Governance*, 31(1), 7-26.
- Cingolani, L., Thomsson, K., y de Crombrugghe, D. (2015). Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development*, 72, 191-207.
- Cortázar, J. C. (2011). Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 49.
- Cortázar, J. C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014). Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortázar, J. C., Fuenzalida, J., y Lafuente, M. (2016). Merit-based Selection of Public Managers: Better Public Sector Performance? An Exploratory Study (Technical Note N° IDB-TN-1054). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2011). The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
- Dahlström, C., y Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Evans, P., y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Gallo, N., y Lewis, D. E. (2012). The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 219-243.
- Gilmour, J., y Lewis, D. E. (2006). Political Appointees and the Competence of Federal Program Management. *American Politics Research*, 34(1), 22-50.
- Greenberg, J. (1987). A taxonomy of organizational justice theories. *Academy of Management Review*, 12(1), 9-22.
- ——— (1990). Organizational justice: Yesterday, today, and tomorrow. *Journal of management*, 16(2), 399-432.

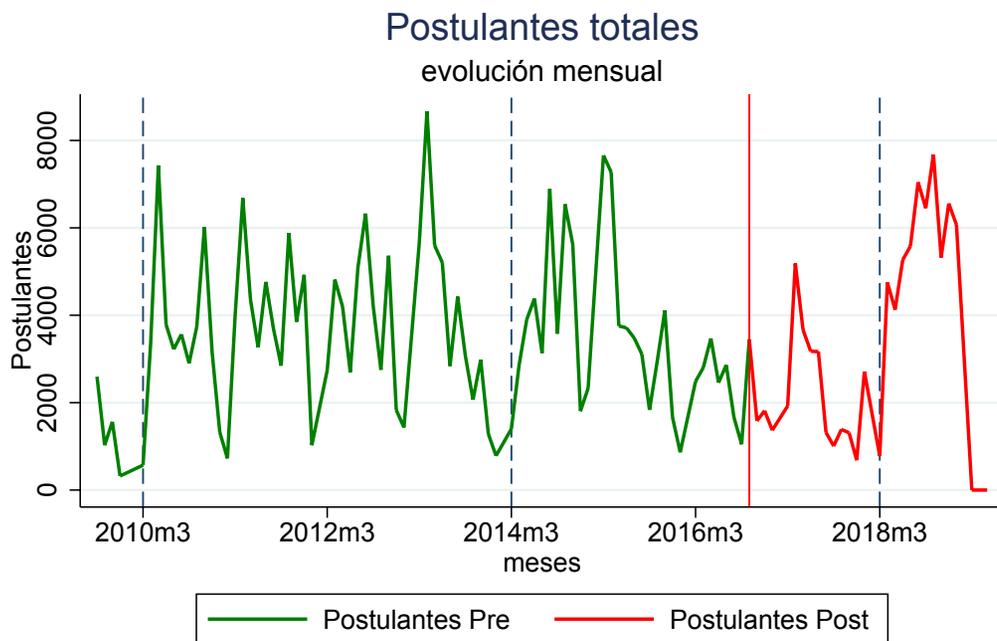
- Grindle, M. S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-025. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hollibaugh, G. E. (2015). Naïve Cronyism and Neutral Competence: Patronage, Performance, and Policy Agreement in Executive Appointments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 341-372.
- Hustedt, T., y Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746-765.
- Inostroza, J., Fuenzalida, J., y Morales, M. (2014). Modernización del sistema de selección de directivos en el Estado de Chile: Un proceso inconcluso. *Planificación Estratégica: Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*, 251-278.
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's Premise. Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.
- ——— (2008). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton University Press.
- Lira, L. (2013). Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en la gestión hospitalaria: un análisis empírico. *Estudios Públicos*, 131, 61-102.
- Matheson, A., Weber B., Manning, N., y Arnould, E. (2007). *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Paper on Public Governance 2007/6. París: OCDE.
- Morales, M. (2014). Nueva gestión pública en Chile: orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417-438.
- Moynihan, D. P., y Roberts, A. S. (2010). The triumph of loyalty over competence: The Bush administration and the exhaustion of the politicized presidency. *Public Administration Review*, 70(4), 572-581.
- Mulgan, R. (1998). Politicisation of senior appointments in the Australian Public Service. *Australian Journal of Public Administration*, 57(3), 3-14.
- Nistotskaya, M., y Cingolani, L. (2015). Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi: 10.1093/jopart/muv026
- Paris, E. (2019). Nuevos horizontes para la meritocracia. La reforma al Servicio Civil y la Alta Dirección Pública. En E. Paris y J. Rodríguez. *Apurando el paso: 10 experiencias de reforma y modernización del Estado en Chile* (pp. 233-274). Santiago: Universitaria.
- Peters B. G. (2013). Politicisation: What Is It and Why Should We Care? En C. Neuhold, S. Vanhoo-nacker y L. Verhey (eds.). *Civil Servants and Politics. Public Sector Organizations*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Peters, B. G., y Pierre, J. (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*. Londres: Routledge.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press.
- Weingrod, A. (1968). Patrons, patronage, and political parties. *Comparative studies in Society and History*, 10(4), 377-400.
- Wooldridge, J. (2008). *Introductory Econometrics (4a ed.)*. South Western College.

Anexos

Evolución mensual de postulantes totales

Figura 18: Evolución mensual de postulantes totales



Sólo cargos pre reforma
 Líneas verticales representan cambios de gobierno (azules) e implementación de la reforma (roja)
 Líneas horizontales presentan el promedio de cada periodo, según color

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DNSC.

Resultados de las estimaciones según subgrupo

Tabla 19: Efecto de la reforma y los TyP en subgrupo: Ministerios de Salud, de Educación y de Economía

VD: Núm. postulantes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
REF	23,895 (7,60)**	20,996 (2,62)**			
TYP en ejercicio			-3,672 (1,46)		
TYP en concurso				-5,080 (2,06)*	
TYP nombrado					-6,011 (2,39)*
Intercepto	96,851 (67,25)**	-320,377 (1,88)	-230,635 (1,81)	-241,633 (1,90)	-265,347 (2,08)*
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R2	0,06	0,21	0,35	0,35	0,35
N	1339	1334	1003	1002	982

(estadístico t entre paréntesis)

* p < 0,05; ** p < 0,01

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 20: Efecto de la reforma y los TyP en subgrupo: Ministerios de Salud, de Educación y de Economía

VD: Núm. postulantes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
REF	1,814 (0,47)	53,142 (5,55)**			
TYP en ejercicio			-3,154 (1,14)		
TYP en concurso				-5,555 (2,06)*	
TYP nombrado					-7,518 (2,69)**
Intercepto	129,563 (78,24)**	275,069 (1,46)	294,589 (2,06)*	288,437 (2,02)*	300,612 (2,11)*
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R2	0,00	0,18	0,40	0,40	0,40
N	1726	1713	1013	1013	1004

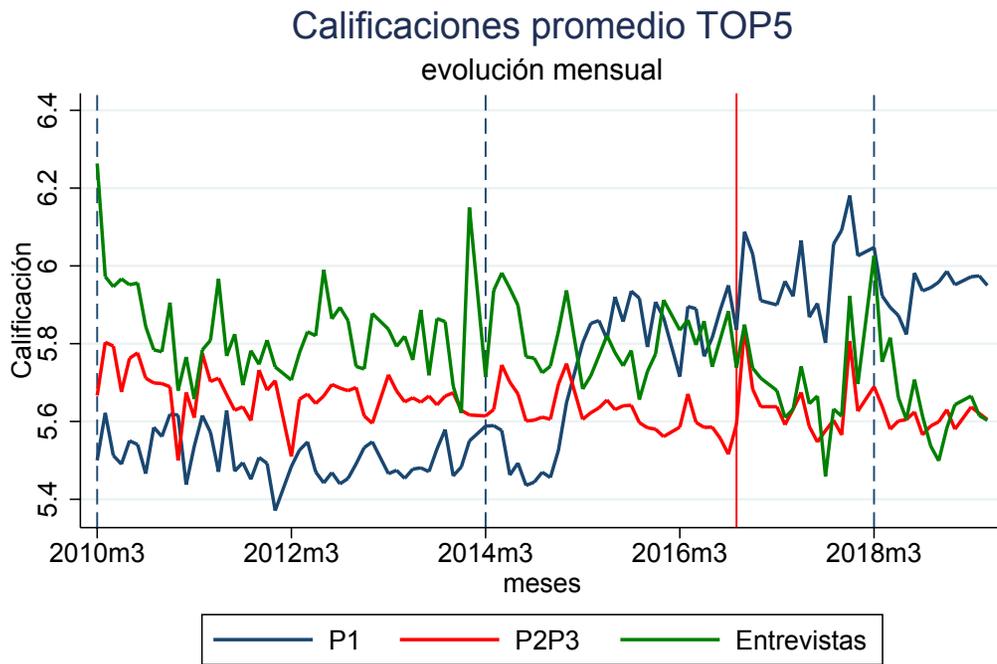
(estadístico t entre paréntesis)

* p < 0,05; ** p < 0,01

Fuente: Elaboración propia.

Evolución temporal de calificaciones de nominados

Figura 19: Evolución mensual de calificaciones para postulantes nominados



Sólo cargos pre reforma
 Líneas verticales representan cambios de gobierno (azules) e implementación de la reforma (roja)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DNSC.



Autores

México - Chile - Colombia



Nota sobre los autores

Daphne Álvarez Villa

Economista (Universidad Nacional de Colombia), Maestría en Economía (Universidad Pompeu Fabra) y Doctorado en Economía (Universidad de Munich – LMU). Ha trabajado como investigadora postdoctoral en la Universidad de Oxford, y como consultora del BID. Actualmente es investigadora de Fedesarrollo. Realiza economía aplicada en el área de Economía Política del Desarrollo, con énfasis en instituciones y corrupción.

Fernanda Avendaño

Cientista Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente, es investigadora Anticorrupción en el IMCO y se enfoca en temas de transparencia, metodologías de detección de riesgos de corrupción, compras públicas y fortalecimiento institucional. Fernanda también está interesada en el desarrollo social y la igualdad de género. Ha colaborado en el desarrollo de herramientas para identificar riesgos de corrupción en compras públicas, así como en el fortalecimiento de alianzas con organizaciones de sociedad civil y gobiernos locales.

Jorge Enrique Caputo Leyva

Economista de la Universidad Nacional y actualmente estudiante de Maestría en Economía de la Universidad de los Andes. Ha trabajado en el Banco de la República, la Universidad Nacional y la Universidad de los Andes como asistente de investigación en proyectos relacionados con el sistema financiero, la adjudicación de tierras, corrupción y vivienda en Colombia.

Carlos Andrés Caro Rincón

Actualmente Profesor Instructor de la Universidad de los Andes y Consultor - Senior Data Analyst del Banco Mundial. Cuenta con experiencia en investigación y consultoría en la intersección entre data science y análisis de políticas públicas. B.Sc y M.Sc en Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes y fellow Data Scientist del Data Science for Social Good Fellowship.

Carlos E. Castro

Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial, por la Universidad de Chile. Desde 2014 es Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Es Profesor Instructor Adjunto de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, en áreas como gestión estratégica, sistemas públicos y seminarios de titulación en gestión pública. Ha participado como investigador y consultor en diversos estudios y proyectos relacionados con gestión pública, innovación pública, planificación estratégica, diseño de políticas públicas y Alta Dirección Pública, entre otros.

Ingrid Chávez

Comunicadora por la Universidad Nacional Autónoma de México. En el IMCO ha trabajado en proyectos de educación, género y anticorrupción. Entre 2016 y 2019 fue la encargada de administrar la plataforma de declaraciones voluntarias 3de3. Previo a su ingreso al IMCO, colaboró en Mesa de Redacción de Política en Milenio Diario.

Tomás Cortés Pacheco

Economista la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como ayudante de investigación en proyectos relacionados a la economía de la educación y del crimen. Actualmente trabaja en Espacio Público investigando sobre temas de Anti-Corrupción, además de hacer clases de Estadística en la Universidad de Chile.

Eduardo Engel

Ph.D. en Economía del MIT y Ph.D. en Estadística por Stanford, economista de la Universidad de Chile. Profesor de Economía de la Universidad de Chile. Ex presidente del Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción (Chile). Ha publicado extensamente en las áreas de macroeconomía, finanzas públicas, economía de infraestructura y regulación. Es coautor del libro “Economía de las Asociaciones Público-Privadas: Una Guía Básica”, publicado en inglés por Cambridge University Press y en castellano por el Fondo de Cultura Económica y traducido recientemente al chino y al japonés. Durante 2015 presidió el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción.

Andrés Fernández Vergara

Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Ingeniero Civil Industrial, por la Universidad de Chile. Investigador adjunto al Centro de Sistemas Públicos y profesor de estadística aplicada en la Universidad de Chile. Su área de investigación es la evaluación de políticas públicas, particularmente en el ámbito educativo y cultural (del libro y la lectura). Actualmente es también consultor de BCO Consultores.

Javier Fuenzalida

Ph.D. in Public Administration & Policy, Universidad de Rutgers, EE. UU. Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Profesor Asistente del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile e Investigador del Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Ha sido consultor del BID, de UNICEF y de diferentes organizaciones públicas en Chile. Además, fue miembro del directorio de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas

(2018-2019). Sus principales temas de investigación son el servicio civil, la gestión del desempeño, la descentralización y las ciencias del comportamiento en la Administración Pública.

Luis Jorge Garay Salamanca

Ingeniero industrial, economista e investigador social. Investigador visitante en las universidades de Oxford y Cambridge (Inglaterra) y Link Campus (Italia), y profesor en las universidades de Los Andes y Nacional (Colombia). Autor de más de 85 libros, así como de numerosos artículos publicados en revistas especializadas en diversos temas.

Miguel Jorquera

Economista de la Universidad de Chile. Trabajó 4 años en la Fiscalía Nacional Económica realizando investigaciones en la Unidad Anti-Carteles y 1 año en Espacio Público investigando sobre temas de Anti-Corrupción. Actualmente se encuentra cursando un doctorado en Economía en Northwestern University.

Ana Thais Martinez

Economista por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En el IMCO trabajó hasta 2019 en el área anticorrupción principalmente en proyectos de análisis de contrataciones públicas. De igual forma, realizó proyectos de análisis social y de rentabilidad económica de infraestructura pública, y regulación mexicana para la innovación. Actualmente labora en OPI Analytics, empresa que desarrolla soluciones de machine learning para generar soluciones basadas en

Pablo Montes Mendoza

Cientista político por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y egresado de la Maestría en Estudios Anticorrupción en la International Anticorruption Academy (IACA). Es Coordinador Anticorrupción del IMCO desde 2018 donde desarrolla proyectos de transparencia, participación ciudadana y detección de redes de corrupción en compras públicas. Fue parte también del equipo que impulsó la Iniciativa Ciudadana de Ley 3de3.

Santiago Ospina Sierra

Economista y Magíster en Economía de la Universidad de los Andes, Colombia. Trabajó durante tres años en Colombia Compra Eficiente, agencia de compras públicas de Colombia, en el análisis de información sobre el sistema de compra pública. Actualmente trabaja en la Consejería para la Gestión y Cumplimiento de la Presidencia de la República en la articulación y seguimiento de proyectos de compras públicas y transparencia.

Rebeca Paredes

Economista de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde 2018 es Investigadora Anticorrupción del IMCO donde estudia temas relacionados a la integridad corporativa, el cohecho internacional, compras públicas y la relación entre México y Estados Unidos. Previó a su incorporación al IMCO, trabajó en el sector privado para la firma Ernst and Young, en donde realizó consultoría en Investigación de Fraudes y en Servicios Anticorrupción para empresas. También trabajó en el sector público en el área de Asociaciones Público Privadas del ISSSTE.

Alejandra Quintana Barrera

Economista e historiadora del arte de la Universidad de Los Andes, en 2019 obtuvo su título de maestra en economía en la misma institución. Trabajó como investigadora en Fedesarrollo y en el CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico). Actualmente, trabaja como asesora externa del BID en educación analizando la toma de decisiones educativas de los bachilleres colombianos. Recientemente, se ganó el Premio Juan Luis Londoño con su trabajo “Borrar con el codo lo que hizo con la mano: Deserción escolar y economías ilícitas durante el fin del conflicto con las FARC-EP”.

Eduardo Salcedo-Albarán

Maestría en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Colombia. Ha sido profesor en áreas de inteligencia artificial, pensamiento científico, y evolución. Desde 2010 es director de la Fundación Vortex (Colombia) y de SciVortex Corp (Estados Unidos), investigando, dirigiendo proyectos, enseñando, y escribiendo

do extensamente acerca de la estructura e impacto de las redes de crimen transnacional en las Américas, Europa y África.

Fabio Sánchez Torres

PhD en economía. Profesor Titular de la Facultad de Economía e investigador del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes - Bogotá. Amplia experiencia en análisis e investigación en temas socioeconómicos incluyendo educación, descentralización, conflicto, crimen e historia económica. Ha publicado números artículos en revistas académicas y libros sobre los mismos temas.

Luis Mauricio Torres

Economista de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), con estudios complementarios en la Singapore Management University (SMU) y maestro en Regulación por la London School of Economics and Political Science (LSE). Desde 2011, coordina proyectos del área de economía y competitividad del IMCO. Participa en proyectos e iniciativas de análisis económico, regulatorio y de datos, así como de evaluación de políticas públicas. Su trabajo se ha centrado en temas de política macroeconómica, fiscal e industrial, competencia económica, desarrollo del sector financiero y energético, análisis de productividad, crecimiento regional y mercados laborales.

Maria Margarita Zuleta

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, de la Universidad de los Andes. Abogada de la Universidad de los Andes con 30 años de experiencia en desarrollo de proyectos, 19 años en el sector privado, 8 años en el gobierno colombiano y 3 años como profesora de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Ha trabajado en la promoción de la eficiencia y la transparencia del gasto en procesos públicos y privados con énfasis en la comprapública.



FLACSO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

ANÁLISIS COMPARADO Y RESPUESTAS EN CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA PARA ENFRENTARLOS



LECCIONES PARA LA REGIÓN: CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA