

PROYECTO SOBRE EL MAL USO DE LOS RECURSOS DEL
GOBIERNO

Las Modalidades de
Corrupción y sus
Consecuencias para la
Competencia en las
Licitaciones del Gobierno

Dra. María Enchautegui

2010

AUSPICIADO POR LA OFICINA DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO

Las Modalidades de Corrupción y sus Consecuencias para la Competencia en las Licitaciones del Gobierno

Dra. María E. Enchautegui*

Resumen**

En este estudio se documentan las formas de corrupción pública en Puerto Rico donde interviene el sector empresarial. Hay tres formas principales a través de las cuales el sector privado participa de la corrupción pública: (1) pagando a funcionarios para que éstos le garanticen unos privilegios en leyes, decisiones y reglamentaciones; (2) pagando a funcionarios para ser favorecidos en la adjudicación de contratos y (3) pagando dinero a funcionarios o intercambio de favores para agilizar transacciones tales como obtener permisos y licencias. El foco de atención en la literatura ha sido en las contrataciones, proponiendo que la corrupción en las licitaciones públicas reduce la eficiencia del gobierno. Pero la corrupción en la contratación también produce inequidad. La contratación pública es una actividad económica importante en Puerto Rico, y la corrupción echa a un lado a muchas empresas mientras privilegia a unas cuantas. Utilizando datos de la Encuesta de Empresarios sobre el Posible Mal Uso de los Recursos del Gobierno se encontró que los empresarios perciben la presencia de las dos primeras formas de corrupción mencionadas: la compra-venta de influencias y sobornos en las contrataciones. El aspecto de eficiencia y equidad se examina investigando el efecto de la corrupción en la competencia en las licitaciones públicas. Consistentemente se encuentra que la corrupción produce monopolios en la contratación y que reduce la competencia. Este estudio concluye que de acuerdo a las percepciones de los empresarios encuestados, las licitaciones públicas son la médula de la corrupción en Puerto Rico y que el proceso de contratación debe ser fiscalizado intensamente.

* Investigadora Asociada Senior en el Urban Institute, Washington D.C. Este estudio se realizó mientras la autora era Catedrática del Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras.

**Este estudio fue sufragado con fondos de la Oficina del Contralor de Puerto Rico a través del Programa de Práctica Intra-Mural de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Las opiniones expresadas en este estudio reflejan las opiniones de la autora y no las de las agencias participantes.

Introducción

Evidencia basada en las auditorías de la Oficina del Contralor de Puerto Rico y datos judiciales sugieren que los niveles de corrupción pública en Puerto Rico aumentaron a partir de la década de 1980, mostrando un pico a principios de los años 2000s (Segarra y Enchautegui 2010). Esta tendencia se hace eco en las expresiones de los empresarios y empleados públicos, quienes opinan que la corrupción ha aumentado en los últimos cinco años (Segarra y Enchautegui 2010).

Muchos de los casos de corrupción pública en Puerto Rico, y ciertamente los más notorios, involucran la participación del sector privado empresarial. El sector empresarial puede ser parte de la corrupción pública en tres maneras principales: (1) pagando a funcionarios para que éstos le garanticen unos privilegios en la creación de leyes y reglamentaciones o en la toma de decisiones; (2) haciendo pagos a funcionarios para ser favorecidos en la adjudicación de contratos y (3) pagando a funcionarios para agilizar transacciones tales como obtener permisos y licencias. En todos estos casos un funcionario controla el acceso a los permisos, redacción de leyes o adjudicación de contratos, presentándose la oportunidad para la búsqueda de rentas y el soborno (Enchautegui 2010a, Myint 2000, Ades y Di Tella 1999, Rose-Ackerman 1978)

La adjudicación de contratos por parte del gobierno es uno de los aspectos más estudiados de la corrupción pública. El enfoque ha sido en su efecto en la eficiencia del gobierno, debido (1) a la exclusión de empresas que pueden ser más competitivas y (2) el costo directo al fisco al tener que pagar más por los servicios. De acuerdo a estudios de la organización Transparencia Internacional (2008), el sector donde se pagan más sobornos es el de obras públicas y construcción. Rose-Ackerman (1975) arguye que la corrupción resulta en una asignación ineficiente de los contratos del gobierno y en costos para el fisco. Burguet y Che (2004) y Celentani y Ganuza (2002) también demuestran que la corrupción produce ineficiencia en la contratación pública. El efecto en la eficiencia depende de cuán grande es el poder de manipulación de los

agentes involucrados (Burguet y Che 2004, Kahn 1996). El tamaño de la competencia es un factor determinante en la eficiencia. Es más difícil poder reclamar grandes sumas de dinero a través de sobornos cuando hay muchas empresas compitiendo en las licitaciones públicas (Rose-Ackerman 1978). Falvey et. al (2007) discuten la necesidad de desarrollar políticas que aumenten la competencia en las licitaciones públicas en países en desarrollo. Ades y Di Tella (1999) demuestran empíricamente que la corrupción es mayor cuando hay menos competencia.

La corrupción es necesariamente excluyente. Aunque se suele utilizar el término “pagar por jugar” traducido del inglés “pay for play” en realidad por lo que las empresas pagan no es por *jugar*, sino por *ganar*. Cuando unas cuantas empresas corruptas dominan las contrataciones, se están excluyendo un gran número de empresas y posiblemente se está arriesgando su sobrevivencia misma. Por esta razón, la corrupción en la contratación no solamente es un asunto de eficiencia sino también de equidad.

En el 2008, el gobierno de Puerto Rico realizó 112,485 contratos con entidades privadas para un total de 11,900 millones de dólares (Enchautegui 2010a). Son muchas las empresas que dependen de los contratos del gobierno para su solvencia económica. En la encuesta de empresarios estudiada en detalle en este artículo, para el 27 por ciento de las empresas que tienen contratos con el gobierno, estos contratos representaban más de la mitad de sus ingresos totales. La contratación de servicios es identificada como uno de los procesos donde se da más corrupción en Puerto Rico, de acuerdo a las opiniones de los empleados públicos (Enchautegui 2010b). El costo directo de la contratación atribuido a pagos “por debajo del mesa” de acuerdo a las percepciones de los empresarios se estima hasta un 11 % del valor del contrato (Rodríguez 2010)

En este estudio se investigan las modalidades de corrupción según percibidas por las empresas y sus efectos en la competencia en las licitaciones públicas. La hipótesis principal es que a mayor el nivel de corrupción, menor es la competencia en las licitaciones públicas. Esto se debe a que la corrupción (1) crea monopolios; (2)

disuade otras empresas a participar pues piensan que la competencia no es imparcial y (3) muchas empresas no están dispuestas o no pueden pagar los sobornos.

La Encuesta de Empresarios sobre el Mal Uso de los Fondos Públicos

La encuesta a empresarios se les envió a una muestra tomada del Registro de Licitadores del gobierno de Puerto Rico, el cual fue provisto por la Administración de Servicios Generales. Se utilizó esta base de datos porque era la única disponible que contenía un listado de contratistas activos y potenciales con información de contacto. No es posible conocer cuán completo es el listado del Registro de Licitadores. El registro que se utilizó contenía 8,722 empresas. Se seleccionó aleatoriamente una muestra de 500 empresarios y otra replica también de 500 empresarios. Los empresarios fueron contactados por teléfono y por correo electrónico para obtener su direcciones postales. Se enviaron por correo regular 425 cuestionarios. En total se recibieron 138 cuestionarios contestados. La baja tasa de respuesta limita la posible extrapolación de los resultados al conglomerado de empresas de Puerto Rico. Sin embargo, los resultados pueden tomarse como una primera aproximación sobre las percepciones de los empresarios sobre los niveles y las modalidades de corrupción pública, especialmente si éstos son consistentes con hipótesis y resultados de otros estudios.

Como en muchas otras encuestas sobre corrupción, ésta se basa en las opiniones y percepciones de los encuestados. Se puede argüir que los empresarios no son del todo sinceros cuando informan sobre los niveles de corrupción en su industria y que los resultados de este tipo de encuesta tienden a subestimar la corrupción. Aunque esto puede ser cierto, se verá más adelante que los niveles de corrupción informados por estos empresarios son bastante altos.

Las características de los encuestados se muestran en la **Tabla 1**. Entre los participantes de la encuesta, 61 por ciento de los que cumplieron el cuestionario eran los dueños del negocio, 26 por ciento eran gerentes generales o presidentes y el resto eran directores de departamentos como finanzas o recursos humanos u otros

empleados. Los encuestados muestran niveles de educación altos: 71 por ciento tenían al menos un grado de bachillerato. En cuanto a sus ingresos, 25.4 por ciento tenían ingresos de hasta \$100,000 anuales y para el 33.6 por ciento, sus ingresos estaban por encima de un millón de dólares.

Aunque la muestra se obtuvo del registro de licitadores, 25 por ciento no han participado de licitaciones o subastas públicas en los últimos dos años. Hay que recordar que esto se debe a que el Registro de Licitadores incluye empresas que han licitado o que interesan licitar con el gobierno estatal. Una de cada dos empresas tenían contratos con los gobiernos municipales y 70 por ciento tenía contratos con el gobierno estatal al momento de participar en la Encuesta.

La importancia de los contratos para las empresas se nota en el porcentaje de los ingresos que proviene de negocios con el gobierno (sección G). Entre los que al momento de la encuesta tenían contratos con el gobierno, para un 27 por ciento, más de la mitad de sus ingresos provenían de contratos con el gobierno estatal. La aportación al ingreso de las empresas proveniente de los gobiernos municipales es comparativamente menor.

Tabla 1. Características de las Participantes de la Encuesta de Empresarios sobre el Posible Mal Uso de los Recursos del Gobierno

A. Puesto		
Dueño		61.0%
Gerente general, presidente		25.7%
Otro		13.2%
B. Educación		
Ninguna educación universitaria		13.2%
Educación universitaria sin bachillerato		16.2%
Bachillerato o más		71.3%
C. Ingreso anual (%)		
Hasta \$100,00		25.4%
De \$100,001 hasta \$150,000		4.5%
De \$150,001 hasta \$300,000		11.9%
De \$300,001 hasta \$400,000		6.0%
De \$400,001 hasta \$750,000		8.1%
De \$750,001 hasta \$1,000,000		10.5%
Más de \$1,000,000		33.6%
D. Porcentaje que ha trabajado en el sector público		30.6%
		0.0%
E. Porcentaje que ha participado en subastas/licitaciones en los últimos dos años		75.2%
F. Porcentaje que tiene contratos con el gobierno		
Estatal		70.0%
Municipal		51.0%
G. Porcentaje del ingreso proveniente de contratos con el gobierno		
	Estatal	Municipal
Hasta 5%	32.3	54.5
6 al 10%	15.1	13.6
11 al 25%	10.8	15.1
26 al 50%	15.1	6.1
Más del 50%	26.9	10.6

Modalidades de corrupción reveladas por los empresarios

Tal vez la modalidad de corrupción más grave es la compra-venta de influencias para alterar las leyes a favor de empresas particulares. Esto es a lo que se refieren Hellman y Kaufmann (2001) como la “captura del estado” por un sector privado que interactúa con funcionarios públicos corruptos. La **Tabla 2** muestra las percepciones de los empresarios en cuanto a la corrupción relacionada con la compra y venta de influencias para alterar las leyes y las decisiones del gobierno. Los empresarios perciben que existe un nivel alto de corrupción en el ambiente de negocios en términos de venta de influencias del poder legislativo y ejecutivo para que el sector privado sea favorecido en las leyes o en las decisiones ejecutivas. La rama judicial es percibida en este indicador como menos corrupta lo cual coincide con los datos de los índices de opinión general informados por Segarra y Enchautegui (2010) y la percepción de los empleados públicos (Segarra y Enchautegui 2010, Enchautegui 2010b). El porcentaje que dice que la práctica se da muy frecuentemente sugiere un alto nivel de corrupción, en especial en la Rama Legislativa. Casi dos de cada tres empresarios (62.2%) dice que hay tráfico de influencias en la Rama Legislativa. Al comparar estas cifras con las informadas por los empleados públicos (Enchautegui 2010b) se observa que los empresarios informan un nivel más alto de tráfico de influencias.

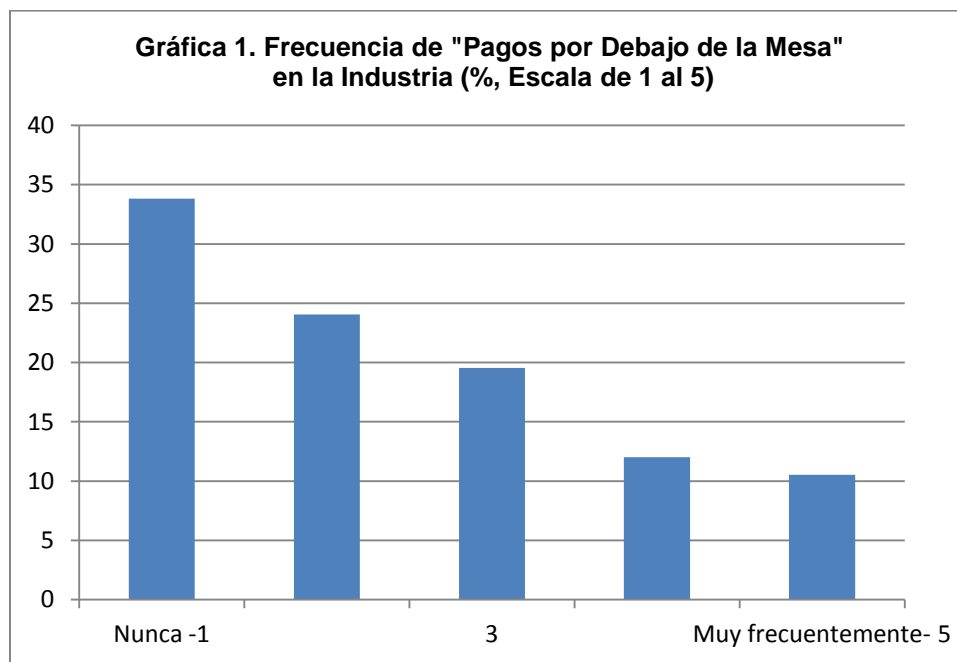
Tabla 2. Frecuencia con que Ocurren las Siguietes Prácticas en el Ambiente de Negocios en Puerto Rico: Escala de 1 (Nunca) al 5 (Muy frecuentemente)			
		Promedio	% Muy Frecuente-mente
Pagos a legisladores para asegurar que se favorezcan intereses particulares en las leyes		4.33	62.22
Pagos a funcionarios públicos para asegurar que se favorezcan intereses particulares en las decisiones del poder ejecutivo		4.25	57.46
Pagos a funcionarios municipales para favorecer intereses privados		4.15	55.22
Pagos a altos a funcionarios judiciales para lograr que los fallos beneficien intereses particulares		3.62	37.31

La encuesta indagó sobre otras formas de corrupción, ésta vez en la industria del encuestado. De acuerdo a la opinión de los empresarios, la forma más común de corrupción en su industria son los sobornos o pagos “por debajo de la mesa” con 39.8 por ciento de los empresarios encuestados seleccionando esta alternativa (**Tabla 3**).

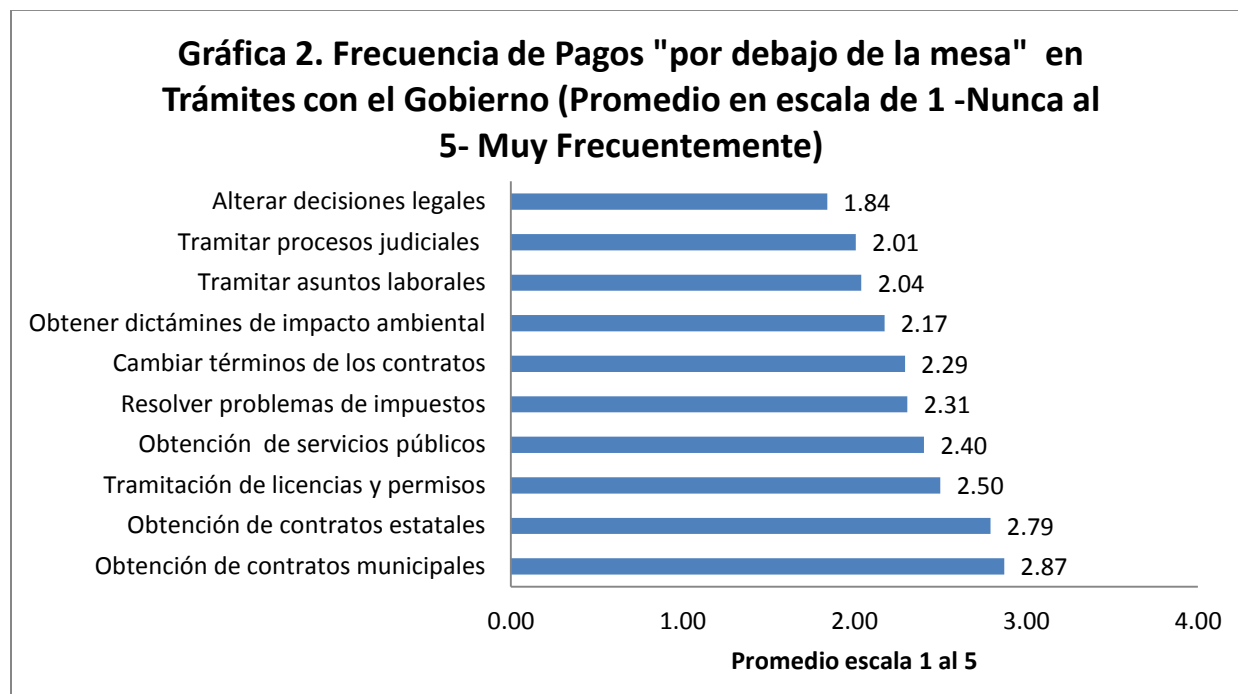
Tabla 3. Forma de corrupción más común en la Industria del Encuestado (Porcentaje que identifica cada alternativa)

Desfalco, robo, malversación	6.5
Favoritismo al adjudicar Plazas	11.4
Incumplimiento del deber	17.1
Soborno, "pagos por debajo de la mesa"	39.8
Sobrevaloracion en compras	8.1
Tráfico de Influencias	17.1

A la pregunta específica de con cuánta frecuencia las empresas en “su industria” tienen que realizar pagos “por debajo de la mesa” para ganar licitaciones o subastas, 22.5 por ciento le asigna un valor de 4 y de 5 en la escala de frecuencia. Estas son las respuestas 4 y 5 en la **Gráfica 1**. Por otro lado, 34 por ciento percibe que nunca en su industria se hacen pagos “por debajo de la mesa”.



Los “pagos por debajo de la mesa” se pueden hacer en una variedad de circunstancias. La **Gráfica 2** muestra el promedio en una escala de 1 al 5 de cuán frecuentemente las empresas se ven obligadas a hacer “pagos por debajo de la mesa en distintas transacciones gubernamentales. La opinión de los empresarios es que donde más frecuentemente hay que hacer pagos por debajo de la mesa es en las contrataciones, ya sean estatales o municipales. Este resultado concuerda con los informados por empleados públicos (Enchautegui 2010b). Nuevamente, los procesos legales, específicamente, alterar las decisiones legales muestran niveles comparativamente bajos de corrupción según la opinión de los empresarios.



Las particularidades de la contratación que facilitan la corrupción se muestran en la **Tabla 4**. La pregunta 25 del cuestionario indaga sobre con qué frecuencia se presentan una serie de prácticas en la contratación del gobierno. El monopolio de contratistas es la práctica más común seguida por la práctica de ajustar los requisitos de las convocatorias a empresas particulares. Cuando hay monopolio de contratistas un grupo pequeño de empresarios controlan las licitaciones y se reduce la competencia..

A pesar de que los empresarios informan niveles altos de corrupción, la gran mayoría de éstos continúan licitando, o no han descartado participar de licitaciones del gobierno. Como muestra la **Tabla 5**, el aspecto que más disuade a las empresas de participar de licitaciones públicas es la complejidad del proceso. Más de la mitad de los

Table 4. Frecuencia con que se Presentan las Sigüientes Prácticas en la Contratación con el Gobierno (Escala de 1-Nunca al 5-Muy Frecüentemente)

Práctica	Promedio
Monopolio de contratistas	3.89
Ajustar los requisitos a una empresa en particular	3.76
Presentación de propuestas ficticias	3.37
Modificaciones previsibles de los términos del contrato	3.54
Divulgación limitada de las convocatorias	3.57

empresarios dicen que la complejidad del proceso de licitaciones ha hecho que en alguna ocasión hayan decidido no participar de alguna licitación. Sin embargo, un aspecto sobresaliente de las respuestas a esta pregunta es que de acuerdo a 42 por ciento de los empresarios, la falta de un marco de competencia imparcial ha hecho que ellos decidieran no participar de alguna licitación. Otro 18 por ciento establece que los pagos “por debajo de la mesa” los han disuadido de participar en licitaciones. La falta de un marco de competencia imparcial en las licitaciones puede ser el resultado de corrupción pues cuando hay corrupción la adjudicación de contratos favorece a los empresarios corruptos. Sumando estas dos respuestas se puede concluir que 60 por ciento (42+18) de los empresarios alegan que la corrupción obstaculiza su participación en contrataciones públicas.

Tabla 5. Razones para no participar en licitaciones o subastas *	
(porcentaje que identifica la alternativa cuando se puede seleccionar más de una)	
El proceso es complejo debido a la documentación	57.0%
El costo del proceso	34.1%
Los pagos "por debajo de la mesa"	18.5%
Ausencia de un marco de competencia imparcial	42.2%
Posibilidad de obtener contratos sin necesidad de competir	8.2%
No tener contactos directos	11.1%
Nunca ha descartado participar	20.00%

*Total no suma 100 porque se pueden identificar más de una alternativa.

Consecuencias para la competencia

Uno de los efectos de la corrupción y el que tiende a perdurar es el debilitamiento de la confianza del pueblo en las instituciones públicas. Las licitaciones del gobierno para obtener servicios del sector privado son una parte integral de la forma en la cual el gobierno procura servicios al público. La corrupción en las licitaciones mina la confianza del pueblo en el gobierno. Como se mostró en la sección anterior, los empresarios perciben que hay monopolio de contratistas y que las convocatorias están ceñidas a empresas particulares. Muchos han decidido no licitar debido a la falta de competencia imparcial y a los pagos “por debajo de la mesa”.

Para investigar cómo la corrupción afecta la competencia por licitaciones, se realizaron dos tipos de análisis multivariantes. El primer modelo estima una ecuación de regresión donde la variable dependiente es un indicador de presencia de monopolio y refleja la frecuencia de monopolios de contratistas o que los requisitos de las convocatorias se ajustan a empresas particulares favorecidas por el gobierno. La información se toma de los incisos a y b de la pregunta 25 del cuestionario “en su opinión, ¿con qué frecuencia se presentan las siguientes prácticas en la contratación con el gobierno? Las alternativas se muestran en la tabla 4 de la sección anterior. La información se presenta en una escala de 1 al 5 donde 1 significa que la práctica nunca

se da y 5 que la práctica es muy frecuente. Las repuestas correspondientes a la práctica de monopolio de contratistas y a la práctica de ajustar los requisitos a empresas particulares se sumaron, resultando en el indicador de monopolio en licitaciones públicas. Éste puede asumir un valor mínimo de 2 (1 en cada inciso para una suma de dos) y un valor máximo de 10 (5 en cada inciso para una suma de diez) y es mayor mientras más común son las prácticas monopolistas según percibidas por los empresarios encuestados.

En el segundo modelo, la variable dependiente mide si la empresa ha decidido no participar en licitaciones públicas debido a los pagos “por debajo de la mesa” o la ausencia de un marco de competencia imparcial. Si esto ocurre la variable dependiente asume un valor de uno, de lo contrario su valor es cero. Este es otro indicador del nivel de competencia en las licitaciones públicas. Como la variable dependiente es dicótoma, se estima un modelo estadístico “logit” el cual predice la razón de las apuestas u oportunidades de que el empresario ha decidido no participar debido a la falta de competencia imparcial o a pagos “por debajo de la mesa” *vis a vis* otras razones para no participar.

En las regresiones se estima cómo factores relacionados con corrupción afectan los indicadores de competencia. Las variables de corrupción utilizadas en el análisis son: (1) la frecuencia de pagos para que empresas particulares sean favorecidas en las leyes, decisiones y procesos judiciales, con un valor mínimo de 4 y valor máximo de 20 y basadas en la agregación de las respuestas a los cuatro incisos mostrados en la tabla 2; (2) frecuencia de pagos por debajo de la mesa en las 10 transacciones gubernamentales combinadas y mostradas en la gráfica 2 con un posible valor mínimo de 10 (un valor mínimo de uno para cada una de las 10 transacciones) y un posible valor máximo de 50 (un valor máximo de cinco para cada una de las 10 transacciones); (3) frecuencia de pagos “por debajo de la mesa” para ganar contratos, en una escala de 1 (nunca) al 5 (muy frecuentemente) basado en las respuestas a la pregunta 25 y mostradas en la Tabla 4; (4) la forma de corrupción más común que enfrenta la industria es el soborno o pagos “por debajo de la mesa”; con un valor de uno si es así y cero si no lo es, basado en el primer inciso de la pregunta 20 de la Encuesta y (5)

posibilidad de recibir servicios en un tiempo razonable sin necesidad de hacer pagos “por debajo de la mesa” en una escala de 1 (no es posible) al 5 (muy posiblemente). Esta información se basa en las respuestas a la pregunta 24 del cuestionario: “¿Cuál es la posibilidad de acudir a un oficial público y recibir el servicio solicitado, en un tiempo razonable, sin necesidad de hacer pagos “por debajo de la mesa”? (Utilice una escala del 1 al 5, donde 1 indica Nunca y 5 Muy Posiblemente).

Se espera que los factores del 1 al 4 estén relacionados en forma positiva con las prácticas monopolísticas y con la falta de competencia en las licitaciones. La variable en el inciso 5 debería guardar una relación negativa con las variables dependientes.

Para cada uno de los dos modelos se estimaron 5 ecuaciones correspondiendo a cada una de las variables de corrupción. Los modelos logit se estimaron utilizando el programa estadístico STATA. Todas las ecuaciones también incluyeron controles para el ingreso de la empresa y si el encuestado tenía o no un grado universitario. Las estadísticas descriptivas de todas las variables utilizadas en las regresiones se muestran en la **Tabla 6**. Los resultados de la regresión se encuentran en la **Tabla 7**.

Tabla 6. Estadísticas Descriptivas de las Variables Utilizadas en el Análisis de Regresión				
	Promedio*	Mínimo	Máximo	N**
Frecuencia de prácticas monopolísticas	7.65	2	10	130
No hay competencia imparcial, pagos "por debajo de la mesa"	0.478	0	1	138
Pagos para ser favorecido en leyes, decisiones y procesos judiciales	16.42	4	20	132
Pagos "por debajo de la mesa" en transacciones con el gobierno	23.11	10	50	113
Posible recibir servicios sin hacer pagos "por debajo de la mesa" (1=Nunca)	2.81	1	5	134
Frecuencia de pagos "por debajo de la mesa" para ganar licitaciones	2.41	1	5	133
Soborno	0.33	0	1	138
Ingreso	6.01	1	10	134
Educación universitaria	0.72	0	1	138

*Se refiere al promedio de las respuestas a las preguntas del cuestionario.

** Se refiere al tamaño de la muestra.

En la Tabla 7 se muestran los coeficientes de las variables examinadas. Estos coeficientes muestran los efectos cuantitativos en el monopolio de contratistas y en la falta de competencia. El estadístico Beta es una reformulación de los coeficientes para que su tamaño no sean afectado por la unidad de medida de la variable y esa forma puedan ser comparados dentro y a través de los modelos. El valor F es un indicador de la validez general del modelo y el Pseudo R2 sirve para conocer cuán efectivas son las variables del modelo para explicar la variación en los indicadores de competencia.

Los resultados de las ecuaciones de regresión muestran una relación cercana entre las variables de corrupción y los indicadores de monopolio y de falta de competencia en las licitaciones públicas. De acuerdo a la Ecuación 1 el coeficiente es positivo lo cual indica que a mayor la frecuencia de pagos a legisladores y funcionarios para influir las leyes, decisiones y órdenes judiciales (según percibidas por los empresarios), mayor es la frecuencia de prácticas monopolísticas en las licitaciones públicas. Igualmente, mientras más frecuentes son los pagos por debajo de la mesa en las transacciones gubernamentales mayor es el indicador de prácticas monopolísticas. El coeficiente de soborno es positivo: cuando el soborno se percibe como una práctica común, mayor es el indicador de prácticas monopolísticas. Los números bajo la columna "Beta" muestran

Tabla 7. Resultados del Análisis Multivariable de Percepciones de los Empresarios sobre Efectos de la Corrupción en la Competencia en las Licitaciones Públicas

Modelo de Regresión Lineal		Modelo 1: Frecuencia de monopolio de contratistas y ajustar requisitos a empresas particulares**					
		Coefficiente	Error Estándar	Valor P	F	R ²	Beta
Ec. 1	Pagos para ser favorecido en leyes, decisiones y procesos judiciales	0.287	0.251	0.00	10.62	0.23	0.471
Ec. 2	Pagos "por debajo de la mesa" en transacciones con el gobierno	0.086	0.017	0.00	8.43	0.18	0.421
Ec. 3	Posible recibir servicios sin hacer pagos por debajo de la mesa	0.242	0.183	0.19	0.9	0.02	0.132
Ec. 4	Frecuencia de pagos "por debajo de la mesa" para ganar licitaciones	0.673	0.673	0.00	7.56	0.16	0.393
Ec. 5	Soborno	1.03	1.03	0.02	2.3	0.045	0.209
Modelo Logit		Modelo 2: Disuadido de licitar debido a los pagos "por debajo de la mesa" y que no hay competencia imparcial**					
		Coefficiente	Error Estándar	Valor P	Wald	Pseudo R ²	
Ec. 1	Pagos para ser favorecido en leyes, decisiones y procesos judiciales	0.012	0.043	0.00	8.56	0.043	
Ec. 2	Pagos "por debajo de la mesa" en transacciones con el gobierno	0.041	0.018	0.02	12.2	0.08	
Ec. 3	Posible recibir servicios sin hacer pagos por debajo de la mesa	-0.155	0.146	0.29	6.9	0.04	
Ec. 4	Frecuencia de pagos "por debajo de la mesa" para ganar licitaciones	0.74	0.141	0.00	32.6	0.16	
Ec. 5	Soborno	1.64	0.431	0.00	19.5	0.13	
*El tamaño de la muestra varía para cada modelo, su valor está entre 113 y 138.							
** Las otras dos variables en todos los modelos son el ingreso de la empresa y la educación del participante.							

los coeficientes estandarizados o libres de unidad de medida. Estos coeficientes se pueden utilizar para comparar los efectos entre las variables de las distintas ecuaciones estimadas. El efecto mayor en el indicador de monopolio es el que corresponde a pagos para ser favorecido en las leyes y decisiones del ejecutivo. Este variable se refiere a la “captura del estado” por intereses corruptos y es posiblemente la forma más seria de corrupción. La compra-venta de influencias promueve las prácticas monopolísticas reduciendo así la competencia en las licitaciones públicas.

Las ecuaciones de los modelos logits para la variable dependiente dicótoma de falta de competencia en licitaciones públicas también muestran una relación positiva con las variables de corrupción. En el caso de la ecuación 5, cuando el soborno es la forma de corrupción más común hay menos competencia en las licitaciones públicas. A mayor la frecuencia de pagos “por debajo de la mesa” en las transacciones con el gobierno, mayor la probabilidad de que el empresario no participe debido a la falta de competencia imparcial o “pagos por debajo de la mesa”

De las cinco ecuaciones estimadas para cada modelo todas las variables, excepto una, son estadísticamente significativas. La variable que no es estadísticamente significativa es la de “posibilidad de recibir servicios sin hacer *pagos por debajo* de la mesa” Este resultado es cónsono con el presentado por Enchautegui (2010) utilizando la encuesta de empleados públicos, indicando que la corrupción no parecer ser significativa en la provisión de servicios públicos. Por esta razón no tiene un impacto en el indicador de presencia de monopolio o falta de competencia. Los servicios se refieren a obtener permisos y licencias de negocios, las cuales son emitidas por en empleados en niveles intermedios de jerarquía.

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados de este estudio se basan en una encuesta contestada por 138 empresarios que han licitado o han intencionado licitar con el gobierno estatal de Puerto Rico. El propósito de este estudio es documentar las modalidades de

corrupción pública en las que interviene el sector privado y examinar si la corrupción incide en la competencia por licitaciones. Aunque este estudio se basó en una muestra pequeña de empresarios, los resultados coinciden con hipótesis propuestas en la literatura de corrupción y con resultados de otras fuentes de datos.

De acuerdo a las opiniones de los empresarios, el tráfico de influencias, especialmente en la Legislatura, se da con bastante frecuencia y el soborno es la forma más común de corrupción. También indican que en la gestión gubernamental donde existe más corrupción es en el otorgamiento de contratos.

Se encontró evidencia de que la corrupción tiene efectos negativos en la competencia por contratos públicos, monopolizando las licitaciones y disuadiendo a otros empresarios de participar en el proceso. Siguiendo los resultados de la literatura, al reducirse la competencia el gobierno corre el riesgo de terminar contratando un grupo pequeño de empresas que no necesariamente son las más eficientes. El monopolio de contratistas y la falta de competencia crean inequidad pues los recursos monetarios provenientes de contratos del gobierno son controlados por un grupo pequeño de empresas. No se pudo confirmar que la presencia de corrupción en la obtención de servicios públicos como licencias y permisos afecta negativamente la competencia.

A base de los resultados de este estudio se pueden hacer varias recomendaciones de política pública. Es necesario tener una base de datos completa y fidedigna de las empresas que contratan con el gobierno de Puerto Rico. Contar con una buena base de datos de contratistas deber ser parte de cualquier estrategia para combatir la corrupción. El Registro de Licitadores debe mantenerse al día y debe ser requerido que las empresas que reciben contratos o que licitan al gobierno estén registradas, con información básica confiable.

Las agencias que contratan servicios deben tomar medidas para aumentar la competencia en las subastas y las convocatorias. Esto puede resultar en un mejor uso de los recursos del gobierno. Las agencias y la Oficina del Contralor pueden trabajar en conjunto para preparar medidas de competencia en sus contratos como por ejemplo, el número de licitadores, índices de concentración y representación de empresas nuevas

entre los contratos adjudicados. Deben también evaluar la complejidad del proceso, para hacerlo más amigable a empresas nuevas o que nunca han licitado. Después de todo, para 57 por ciento de los encuestados, el proceso de licitación es lo suficiente complejo como para mantenerlos al margen de las contrataciones con el gobierno.

El proceso de contratación tiene que ser fiscalizado intensamente en todas sus etapas, desde la redacción de la convocatoria de servicios, las formas de divulgación de la convocatoria, la selección de los evaluadores de las propuestas y hasta la adjudicación del contrato. Varias entidades han hecho recomendaciones específicas dirigidas a una mejor fiscalización de las contrataciones. La Oficina del Contralor de Puerto Rico ha propuesto la divulgación por la internet y por los canales de televisión del gobierno, el proceso de apertura y adjudicación de contratos y que las juntas de subastas de las agencias pasen juicio en órdenes de cambios de más de 25 por ciento del valor original de la contratación. En el 2002, el Comité Independiente de Ciudadanos para Evaluar Transacciones del Gobierno recomendó la creación de registros públicos computarizados que incluyan información sobre los licitadores, las condiciones de la convocatoria, las cantidades propuestas por cada licitador e información sobre el licitador a quien fue adjudicado el contrato. Por último, todos estos resultados apuntan hacia la necesidad de desarrollar una cultura de transparencia gubernamental, particularmente en las contrataciones. La internet es una tecnología poderosa para lograr este propósito.

Referencias:

Ades Alberto y Rafael Di Tella. 1999. "Rents, Competition and Corruption", *American Economic Review*, Vol. 89, No.4: 982-94.

Burguet, Roberty y Yeon-Koo Che. 2004. Competitive Procurement with Corruption. *Rand Journal of Economics* 35(1): 50-68.

Celentani, Marco y Juan Jose Ganuza. 2002. Corruption and Competition in Procurement. *European Economic Review* 46:1273-1303.

Comité Independiente de Ciudadanos para Evaluar las rasancciones Gubernamentales. 2002. Recomendaciones para promover la Integridad Pública. Disponible en <http://blueribbonpr.org/informes/5-Integridad%20P%FAblica%20-%20Informe%202002-02a.pdf>.

Accedido 14 de diciembre 2010.

Enchautegui, María E. 2010a. El Contexto de la Corrupción en Puerto Rico. Estudio presentado a la Oficina del Contralor de Puerto Rico. San Juan Puerto Rico.

Enchautegui, María E. 2010b. Modalidades de Corrupción: Perspectivas de los Empleados Públicos. Estudio presentado a la Oficina del Contralor de Puerto Rico. San Juan Puerto Rico.

Falvey, Rod. ,Annamaria La Chimia, Oliver Morrissey y Evious Zgovu. 2007 "Competition Policy and Public Procurement in Developing Countries," Discussion Papers 08/07, University of Nottingham, CREDIT. Disponible en <http://www.nottingham.ac.uk/economics/credit/research/papers/CP0807.pdf> .

Accesado 20 de octubre 2010.

Hellman, J., y Kaufmann, D., 2001, "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Countries", *Finance and Development*, vol. 38, no. 3: Septiembre.

Mushtaq H. Khan, 1996. "The efficiency implications of corruption," *Journal of International Development* 8(5):683-696.

Myint. U. 2000. Corruption: Causes, Consequences and Cures. *Asian Pacific Development Journal* 7(2):32-58

Oficina del Contralor de Puerto Rico. 2007. Recomendaciones para Fomentar Buenas Prácticas de Administración Pública y para Combatir la Corrupción (2008). Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Oficina del Contralor, San Juan Puerto Rico,

Rose-Ackerman, Susan. 1975. The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics* 14:187-203.

Rose-Arckerman, Susan 1978. Corruption: A Study in Political Economy. New York : Academic Press.

Segarra, Eileen V. y María E. Enchautegui. 2010. La Incidencia de Corrupción en Puerto Rico. Estudio presentado a la Oficina del Contralor de Puerto Rico. San Juan Puerto Rico.

Rodríguez, Alicia. 2010. Los Costos Macroeconómicos de la Corrupción en Puerto Rico. Estudio presentado a la Oficina del Contralor de Puerto Rico. San Juan Puerto Rico.

Transparency International. 2008. Bribery Index. Disponible en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008. Accesado octubre 11 2010.