

*DECISIONES PÚBLICAS, BENEFICIOS PRIVADOS.
CONSIDERACIONES TEÓRICAS EN TORNO A LA CORRUPCIÓN**

*PUBLIC DECISIONS, PRIVATE PROFITS. THEORETICAL
CONSIDERATIONS ON CORRUPTION*

Fernando Artavia Araya**

“Los servidores de la nación deben prestar
sus servicios sin recibir presentes...”

Platón, *Las leyes*, libro 12

RESUMEN

Motivado por los escándalos de corrupción CCSS-Fischel e ICE-Alcatel, el artículo estudia algunos aportes teóricos que pueden contribuir a la comprensión de la corrupción en las compras estatales al sector privado. Primero, se realizan algunas precisiones conceptuales en torno a la corrupción. Luego, se analizan las condiciones socioinstitucionales que facilitan la existencia de actos corruptos. Y, finalmente, se reflexiona sobre probables implicaciones políticas de la corrupción, y se sugiere algunas medidas tendientes a disminuir nuestra vulnerabilidad social ante la misma.

PALABRAS CLAVE: COSTA RICA * GOBIERNO * ADMINISTRACIÓN PÚBLICA * COMPRAS * CORRUPCIÓN * SECTOR PRIVADO * GRUPOS DE INTERESES

ABSTRACT

Motivated by two scandals of corruption (CCSS-Fischel and ICE-Alcatel), this article studies some theoretical approaches that may contribute to our understanding of corruption in the contracts between the State and private sector. First, some conceptual precisions are made. Then, socioinstitutional conditions that facilitates corruption are analyzed. Finally, there are some reflections about the political

* Este artículo es uno de los productos de una Beca Senior otorgada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, al cual quiero dejar constancia de mi agradecimiento, y en especial a los(as) compañeros(as) del Programa de política, estado y actores políticos en Costa Rica.

** Escuela de Sociología, Universidad de Costa Rica; sociofer@hotmail.com

implications of corruption, and some suggestions of measures in order to reduce our social vulnerability to this phenomenon.

KEY WORDS: COSTA RICA * GOVERNMENT * PUBLIC ADMINISTRATION * PURCHASES * CORRUPTION * PRIVATE SECTOR * INTEREST GROUPS

INTRODUCCIÓN

El 2004 fue un año de escandalosos descubrimientos en el escenario político costarricense. Lo que inició como una investigación periodística por supuestas irregularidades en la adquisición de una lujosa vivienda por parte del entonces presidente ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), terminó con el develamiento de una vasta y experimentada red de influencias al más alto nivel. Los dos grandes escándalos de corrupción descubiertos ese año, a saber, el empréstito finlandés para la compra de equipo médico para la CCSS a través de la empresa Fischel, y la compra de 400 000 líneas celulares por parte del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) a la empresa francesa Alcatel, mostraron la forma en que las empresas proveedoras se aseguraban un resultado positivo en su concurso por la venta de bienes y servicios al Estado, mediante el pago de comisiones y “premios” a importantes personajes políticos y altos jerarcas de la administración pública.

Los casos Caja-Fischel e ICE-Alcatel son ejemplos de contratación pública con el sector privado, para lo cual el país cuenta con toda una normativa y una serie de controles institucionales, que se supone debieron haber evitado lo que de todos modos terminó ocurriendo. El problema se ubica en varios niveles, y resulta más complejo de lo que se ha creído. Pero, hasta el momento, ha primado, por un lado, la lógica de los “escándalos mediáticos”, que visibiliza la corrupción en la esfera pública, pero que a su vez invisibiliza las condiciones que posibilitan los hechos denunciados, pues su énfasis recae en la acusación de los “individuos corruptos”, dejando prácticamente inescrutado e inalterado el entramado socioinstitucional en el cual estos actúan¹. Por otro lado, se han hecho estudios de la corrupción a partir de la percepción que de la misma tienen diversos sectores de la

población², los cuales, a pesar de su importancia, son inadecuados para captar las múltiples dimensiones del problema, en tanto miden únicamente la visibilidad del fenómeno, que de paso está condicionada por su tematización en los medios de comunicación. En otras palabras, dichos estudios parecen confundir la suma de los estados de conciencia subjetivos con las condiciones objetivas de las que pretenden dar cuenta; problema ya denunciado en múltiples ocasiones, entre otros por Theodor W. Adorno.

De manera que, ni el abordaje mediático ni los estudios de percepción logran profundizar en las raíces y el tejido social mismo que subyace a los actos de corrupción. El presente artículo pretende contribuir al debate teórico en torno a algunas de las condiciones que pudieron haber posibilitado la existencia de los mencionados casos. Esto, desde una perspectiva sociológica, y poniendo énfasis en las compras del Estado al sector privado³. La idea es que, una vez expuestas las condiciones que facilitan la corrupción, podamos reflexionar acerca de sus posibles implicaciones y plantear algunas

1 Sobre este tema véase: Thompson, John. *El escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Editorial Paidós, Barcelona, 2001.

2 Uno de los últimos estudios de este tipo, aparte de los que constantemente realiza la prensa y algunos organismos internacionales, fue el de Villasuso, Juan Manuel; Rojas, Cristina y Arroyo, Marcos Vinicio. *Corrupción en Costa Rica: análisis, discusión y propuesta de acción*. Friedrich Ebert Stiftung/CEDAL, San José, 2003.

3 Si bien es cierto que la corrupción se da también en la esfera privada, por ejemplo *al interior de empresas o entre empresas*, lo cierto es que aquí nos interesamos por el tipo de corrupción que se da en la intersección público-privado, por considerar que tiene efectos más nocivos para el común de la sociedad, y porque los escándalos aquí

propuestas tendientes a disminuir nuestra vulnerabilidad ante la misma. Pero antes, resulta necesario que nos pongamos de acuerdo sobre el significado que atribuimos a algunos conceptos básicos.

PRECISIONES CONCEPTUALES

El análisis de ese fenómeno social que generalmente denominamos “corrupción” se ve dificultado en buena medida por la ambigüedad y multivocidad del mismo. Bajo dicho término se invocan múltiples significados e imágenes, y se hace referencia a actividades tan diversas como la extorsión, el peculado, el tráfico de influencias, el nepotismo y el conflicto de intereses, entre otros, que además son realizados por funcionarios de distinto rango y con desiguales recursos de poder⁴.

El término “corrupción” —que etimológicamente proviene del latín *corrumpere*— conlleva una alta carga emocional negativa, que lo vincula generalmente con la idea de degeneración, envilecimiento y decadencia, y que se manifiesta a través de metáforas de enfermedad, putrefacción y suciedad. Pero, la polisemia del término se debe a que estamos tratando más con una categoría o noción cultural, que con un concepto analítico⁵. No obstante, a pesar de lo problemático de cualquier intento de definición, quizá no esté de más el esbozo de al menos algunos rasgos generales que caracterizan dicho fenómeno.

Si bien es cierto que aquello que es considerado como “corrupción” cambia de una sociedad y cultura a otra, y por ende, dicho fenómeno puede ser considerado al menos en parte como una “construcción social”⁶; también es cierto que, a pesar de ese grado de relatividad, generalmente se tacha de “corruptos” aquellos actos que involucran una *violación de ciertos deberes relativos al ámbito público con el fin de obtener beneficios privados extrapositionales*⁷.

Aclaremos rápidamente el alcance semántico de cada uno de los términos implicados. En primer lugar, se dice que es constitutivo de todo acto corrupto la violación de unos deberes. Debe destacarse que aquí se está haciendo referencia, de manera tácita, a un determinado marco normativo que se supone debe regular el comportamiento de los individuos en la esfera pública⁸. A ese marco se encuentran vinculados los deberes violados en el acto corrupto.

mencionados se enmarcan precisamente en ese tipo de corrupción, en tanto compras estatales a grandes empresas privadas.

4 Véase Morlok, Martin. “Politische Korruption als Entdifferenzierungsphänomen”, pp135-153. En: von Alemann, Ulrich. *Dimensionen politischer Korruption: Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*. Verlag, Sonderheft 35, 2005.

5 Raventós, Ciska. “Más allá del escándalo: bases políticas e institucionales de la corrupción en Costa Rica”. En: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, número 3, volumen 2, julio de 2005, pp.45-69, Universidad Nacional, Heredia.

6 Véase Granovetter, Mark. “The social construction of corruption”. Ponencia preparada para la conferencia, “The Norms, Beliefs and Institutions of 21st Century Capitalism: Celebrating the 100th Anniversary of Max Weber’s *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*”, del 8 al 9 de octubre de 2004, en la Cornell University.

7 Se trata de un acercamiento construido a partir de la segunda de las definiciones sugeridas por Ernesto Garzón Valdés, en su artículo “Acercamiento del concepto de corrupción”. En: Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (eds.) *La corrupción política*. Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp.39-69. Esa definición se encuentra específicamente en la página 47, pero hemos preferido no asumirla completamente, debido a que a pesar de ser adecuada para casos de soborno y extorsión, pareciera dejar por fuera casos de peculado, nepotismo u otros que no necesariamente impliquen relaciones ilícitas de intercambio entre dos o más individuos.

8 Silvina Álvarez señala que “hablar de corrupción sólo tiene sentido cuando existe un sistema formal de referencia, al que se oponen los actos corruptos. Estos extraen su condición de tales y su pretensión de eficacia precisamente de ser contrarios a lo que prescribe cierto ordenamiento establecido”. Álvarez, Silvina. “Reflexiones sobre la calificación moral del soborno”. En: Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (eds.) *Op. Cit.*, pp.91-114. Cita en página 101. Sin embargo, esta autora peca de

Finalmente, cuando se habla de beneficios privados extrapositionales, se está aludiendo a aquellos ingresos o beneficios externos que reciben quienes participan en el acto corrupto, y que son obtenidos precisamente a raíz de la violación de sus deberes.

Debe quedar claro, entonces, que no todo tipo de violación de un deber puede ser considerado un “acto corrupto”, pues como bien señala Jorge Malem, por ejemplo, un funcionario público que en horas de trabajo abandona su puesto para ir al bar a tomar unas copas puede ser considerado un irresponsable y un mal funcionario, pero no un corrupto⁹. Para ser considerado corrupto, es necesario que ese funcionario persiga algún beneficio privado extrapositional. Pero, debe quedar claro, así mismo, que los beneficios privados extrapositionales no necesariamente deben ser monetarios. Muchas veces se presentan bajo la forma de “regalos” o “premios”, que van desde objetos de uso personal hasta la cobertura de gastos de viaje, lujosas viviendas y automóviles, o acciones negociables en la bolsa. Y, finalmente, que ese beneficio puede ser directamente disfrutado por el propio

funcionario, o también cabe la posibilidad de que sea destinado a su familia, o que se presente como una contribución de campaña a su partido político. En todo caso, lo fundamental acá es que se termina irrespetando y violentando un principio clave de todo Estado democrático de derecho: la distinción entre la *esfera pública* y la *esfera privada*¹⁰.

SOBRE LAS CONDICIONES DE LA CORRUPCIÓN

Cuando hablamos de corrupción, como sucede con otros tantos fenómenos complejos de la vida social, no deja de ser arriesgado buscar causas últimas que expliquen el porqué de su existencia. Resulta preferible que nos preguntemos no por las *causas*, sino más bien por las *condiciones* que facilitan la aparición y desarrollo de la corrupción en diferentes ámbitos de la sociedad¹¹. Formulada así la cuestión, quizá nos hallemos en un camino más seguro para, una vez esbozadas algunas respuestas plausibles, idear medidas que contribuyan a disminuir nuestra vulnerabilidad ante la corrupción.

En medio de las apasionadas y no pocas veces interesadas discusiones sobre el combate a la corrupción, algunos estudiosos han intentado arrojar luz sobre las condiciones que favorecen la aparición y desarrollo de dicho

legalista, pues debe tomarse en cuenta que muchos actos “corruptos” no son necesariamente contrarios al ordenamiento jurídico, sino que más bien se sirven de éste para obtener beneficios privados, a veces porque la ley tiene lagunas y portillos que así lo permiten, o incluso porque alguna ley ha sido creada específicamente con el fin de obtener un beneficio privado extrapositional. A esto último, el sociólogo peruano Francisco Durand lo ha llamado “*legislación sastré*”, porque está “hecha a la medida para beneficiar a determinadas empresas y sectores”. Durand, Francisco. “Cleptocracia y empresariado en el Perú”. En: *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, número 194, noviembre-diciembre 2004, pp.119-132. La cita corresponde a la página 128. Véase también sobre este punto y la diferencia entre corrupción y delincuencia, el texto de Solís, Manuel y González, Alfonso. *Entre el desarraigo y el despojo. Costa Rica en el fin de siglo*. Editorial de la UCR, San José, 2001, p.13.

9 Malem Seña, Jorge. “El fenómeno de la corrupción”. En: Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (eds.) *Op. Cit.*, pp.71-90. El ejemplo está en página 79.

10 Sobre el par conceptual “público/privado”, véase la clarificadora entrada de Nora Rabotnikof en Baca Olamendi, Laura *et ál.* (comps.). *Léxico de la Política*. FLACSO/FCE/CONACYT/ Heinrich Böll Stiftung, México D.F., 2000, pp.604-607.

11 Nos hacemos eco, en este concreto respecto, de una premisa epistemológica sustentada, entre otros, por Cornelius Castoriadis, quien afirma: “Digo los factores que han condicionado y no las razones que explican, porque no creo que hayan razones que expliquen las cosas en la historia de la humanidad. Hay condiciones que facilitan o vuelven más difíciles la emergencia de ciertas cosas, pero no hay causas rigurosas que rijan los acontecimientos”. Castoriadis, Cornelius. “Transformaciones actuales del capitalismo y sus impactos sociales y políticos”, *Conferencia* pronunciada en la Universidad de Santiago, Chile, Centro de Investigaciones en Bioética y Salud Pública, s.f., p.9.

fenómeno. Robert Klitgaard¹² es el autor que probablemente más haya contribuido, junto a Susan Rose-Ackerman¹³, en el esclarecimiento de esas condiciones. Según Klitgaard, existe una triple condición formal que constituye el caldo de cultivo fundamental de la corrupción, y que sintetiza en la siguiente ecuación básica:

$$\text{CORRUPCIÓN} = \text{MONOPOLIO} + \\ \text{DISCRECIONALIDAD} - \text{RENDICIÓN DE CUENTAS}$$

No está de más que expliquemos brevemente dicha formulación, con el fin de evitar algunos malentendidos que pudiesen surgir. En primer lugar, cuando se habla de “MONOPOLIO” no es en relación con la explotación de carácter exclusivo por parte de una empresa o entidad que busque copar las utilidades generadas en alguna industria, como usualmente se conoce en teoría económica, sino más bien en relación con las decisiones públicas. Esto es, se alude aquí al acaparamiento y concentración de importantes decisiones, sobre todo de aquellas que involucran la movilización de grandes cantidades de dinero, en las manos de un reducido grupo de servidores públicos. En segundo lugar, cuando de “DISCRECIONALIDAD” se habla, se está haciendo referencia al ámbito de las decisiones públicas cuya toma y resolución depende más del buen juicio y arbitrio de los agentes públicos, que de criterios técnico-legales que orienten y pongan límites al antojo y voluntad de los decisores. Finalmente, cuando se hace mención a la “RENDICIÓN DE CUENTAS” es en relación con eso que en inglés se llama *accountability*, es decir, la responsabilidad que deben asumir los políticos y funcionarios públicos respecto a las decisiones que toman, pero también los mecanismos de control y fiscalización de las mismas.

En conexión con lo anterior, se puede afirmar, entonces, que la corrupción encontraría su terreno más fértil cuando se toman las decisiones públicas en un régimen de práctico monopolio, ya sea personal u organizacional, con amplias facultades discrecionales y sin criterios bien delimitados de decisión, y, finalmente, sin mecanismos que obliguen a los decisores a rendir cuentas y responsabilizarse por sus acciones. Mientras, por el contrario, la corrupción se encontraría ante un ambiente mucho más hostil cuando las decisiones son tomadas por un agente plural y de forma consensuada, atendiendo a criterios precisos y objetivos, y abierto a una estricta fiscalización y rendición de cuentas.

Ahora bien, es menester aclarar que la ecuación antes citada debe servirnos únicamente como un esquema básico, a partir del cual podemos desarrollar análisis más elaborados sobre casos concretos de corrupción. Esto significa que no desconocemos en absoluto la complejidad del fenómeno estudiado, sino sólo que destacamos el peso explicativo que esa triple condición formal ha tenido en el análisis empírico de otros muchos casos de corrupción. Sin embargo, hay que subrayarlo, se trata sólo de factores estructurales, que pueden facilitar el que se presente o no la corrupción. Pero, esos tres “ingredientes” —como los llama Klitgaard— deben ser entendidos como condiciones —que no causas— necesarias, más no suficientes, para que se produzca la corrupción. Esto porque, puede ocurrir y de hecho ocurre que, a pesar de presentarse todas las condiciones mencionadas, no se efectúe ningún acto corrupto, gracias a la existencia de funcionarios honestos que resisten a las tentaciones del dinero fácil, al igual que empresas y particulares que se niegan a pagar sobornos aunque estén en juego grandes ganancias en el corto plazo. Metafóricamente hablando, los mencionados factores condicionantes fungen sólo como abono que favorece y acelera la germinación y florecimiento de actos corruptos, valga decir, de situaciones en que uno o más funcionarios violan sus deberes con el fin de obtener beneficios privados extraposicionales. Detengámonos un momento en cada una de dichas condiciones,

12 Véase, sobre todo: Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. University of California Press, Berkeley CA, 1988.

13 Véase, sobre todo: Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press, New York, 1978.

y su importancia en las compras estatales al sector privado.

MUCHO DINERO EN POCAS MANOS

En tanto el fenómeno aquí estudiado se presenta en la interfase de los sectores público y privado, se debe reiterar que el acaparamiento de importantes decisiones, sobre todo de aquellas que involucran la movilización de grandes cantidades de dinero, en las manos de un reducido grupo de políticos y servidores públicos de alto rango, abre el portillo a las actuaciones ilícitas. En efecto, cuando en muy pocas manos se concentra el poder para asignar un beneficio o un costo al sector privado, es posible que se estén creando los primeros incentivos para el soborno, en tanto las empresas y los particulares podrían verse tentados a realizar pagos ilícitos para alcanzar ciertos beneficios y evitar ciertos costos. En este sentido, la corrupción depende en buena medida de la magnitud de los beneficios y los costos que se hallan bajo el control de los agentes decisores. Beneficios y costos que, sin embargo, no deben ser vistos necesariamente como un factor exógeno, pues con frecuencia los funcionarios públicos pueden hacer uso de su poder y discrecionalidad para aumentar la magnitud de los mismos en una eventual negociación corrupta, como bien lo señala Rose-Ackerman¹⁴.

Entonces, el monto y la incidencia de los sobornos está relacionado con el nivel general de los beneficios disponibles y con el poder relativo de negociación de los políticos y funcionarios potencialmente corruptos, lo cual se encuentra vinculado a su vez con la existencia o no de otras alternativas disponibles al alcance de los empresarios y particulares que quisieran no participar en negociaciones ilícitas.

Pero, específicamente en el tema de las compras del Estado al sector privado, ¿qué es lo

que tanto interesa a los proveedores y por lo que estarían dispuestos a realizar pagos ilícitos a los agentes decisores? Entre otras muchas razones, una empresa podría realizar dichos pagos, en un primer momento, con el fin de ser incluida en la lista de los concursantes que cumplen con los requisitos de una licitación. También, se da el tema de la información privilegiada que manejan algunos funcionarios públicos de alto rango, y que muchas veces es comprada por alguna empresa antes que sus competidores, precisamente para sacarles ventaja, sobre todo en relación con las especificaciones de las licitaciones para futuros contratos¹⁵. También, podría pagar para que los funcionarios estructurasen las especificaciones del concurso de tal modo que dicha empresa fuese el único proveedor calificado, y asegurarse así como ganador, tal y como sucedió en el “Préstamo Finlandia” con el consorcio Instrumentarium Medko Medical, representado en nuestro país por la corporación Fischel. Así mismo, un proveedor podría pagar simplemente para ser seleccionado como contratista ganador, tal y como ocurrió en el caso ICE-Alcatel. Finalmente, una empresa podría realizar pagos ilícitos con el fin de, una vez seleccionada ganadora, obtener precios inflados o escatimar en la calidad de los bienes y servicios ofrecidos.

Esas y otras razones más, que por cierto no son necesariamente excluyentes entre sí, responden al interés fundamental de las empresas por conseguir ciertos beneficios y evitar ciertos costos en sus negociaciones con el Estado. Pero, el tema medular aquí es el de la capacidad y márgenes de negociación entre los actores involucrados. Cláudio Weber y Eduardo Ribeiro, explican con diáfana sencillez que una compra estatal al sector privado coloca, de un lado de la mesa, a proveedores que se disputan entre sí el derecho a dotar de un bien o servicio al Estado, y del otro lado de la mesa, a políticos y/o funcionarios públicos (o sea, individuos que gastan ‘el dinero de otros’). Pero el problema principal radica en que si se dejaran librados a su propia voluntad,

14 Véase: Rose-Ackerman, Susan. “La economía política de la corrupción”. En: Ann Elliot, Kimberly. *La corrupción en la economía global*. Editorial Limusa / Grupo Noriega Editores, México, 2001, pp.47-81.

15 Se dice que esto era lo que venía ocurriendo desde, por lo menos, una década atrás en algunos contratos millonarios del ICE.

esos compradores y proveedores podrían entrar en una relación de connivencia¹⁶. Todo lo cual nos lleva al tema de la forma en que el entramado institucional facilita esa connivencia en algunos espacios, vía los márgenes de discrecionalidad de los actores y/o —como veremos más adelante— la carencia o debilidad de mecanismos de control y rendición de cuentas.

MANOS MUY SUELTAS

Si bien es cierto, que el poder de decisión sobre el destino de importantes recursos y de jugosos contratos con el sector privado, concentrado en las manos de un reducido grupo de políticos y funcionarios de alto rango, puede constituir un aliciente para las prácticas corruptas o, al menos, una especie de tentación que lleve hacia ellas. Esto no sería tan problemático si esos agentes decidieran el destino de esos recursos y contratos dejándose orientar por reglas y criterios bien establecidos, que limitaran su margen de maniobra. Dicho metafóricamente, el verdadero problema no reside tanto en el número de manos y la cantidad de dinero que ellas manejan, cuanto en la libertad de maniobra que se les ha asignado.

Entre mayor sea el poder discrecional de los políticos y funcionarios, es decir, entre más amplio sea el espacio decisional librado a su antojo, voluntad y juicio, no reglamentados por restricciones legales y administrativas, mayor será también el grado de vulnerabilidad ante la corrupción. Valga decir, la mayor discrecionalidad de los agentes decisores aumenta la probabilidad de que se presenten situaciones donde estos violen deberes institucionales con el fin de obtener beneficios privados extraposicionales. O dicho todavía de otro modo, el problema fundamental reside en que las decisiones de esos individuos no están subsumidas a reglas generales, escapando así al ámbito de lo “racional legal” en su sentido weberiano.

En relación con las compras estatales al sector privado, pueden sobrevenir negativas consecuencias para el bien colectivo cuando el poder discrecional de los agentes decisores es muy amplio. Así por ejemplo, los agentes decisores podrían establecer, en las normas, la posible participación de las empresas licitantes. Como contraparte, ello supone que también podrían excluir a buena parte de potenciales empresas competidoras, cerrando su eventual participación mediante la definición de condiciones especiales (financieras y pseudotécnicas), como sucedió en el “Préstamo Finlandia”. En relación con lo anterior, la elección de la empresa ganadora de la licitación podría basarse en un procedimiento arbitrario, donde primen aspectos subjetivos de los agentes decisores, pero disfrazados de consideraciones técnicas, con el fin de “vender” más fácilmente el resultado del concurso, lo cual también ocurrió en el caso CCSS-Fischel. Por otra parte, se podría reforzar el poder de decisión en el concurso por medio de una definición deliberadamente imprecisa del objeto de la licitación¹⁷. Finalmente, la falta de reglas claras en cuanto al seguimiento de los contratos, puede llevar a los agentes públicos a hacerse de la vista gorda frente a su incumplimiento. Al igual que los montos de los bienes y servicios vendidos podrían ser falsificados o sobrefacturados, a falta de estudios financieros y de mercado serios, como sucedió con el sobreprecio de más del 28,5% en el equipo médico comprado con el “Préstamo Finlandia”.

Ahora bien, en nuestro país no se puede alegar carencia de legislación sobre las compras estatales al sector privado; por el contrario, existe y se ha venido fortaleciendo el marco jurídico que regula dichos contratos (Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley de Administración Financiera y Presupuesto Públicos, Ley de Control Interno, entre otras). No obstante, sí se puede afirmar que existen múltiples etapas en dichos procesos

16 Weber Abramo, Cláudio y Ribeiro Capobianco, Eduardo. “Licitaciones y contratos públicos. El caso de Brasil”. En: *Nueva Sociedad*, 194, Noviembre-Diciembre de 2004, pp.67-90.

17 Sobre este particular, véase el *Mapa de riesgos en contratación pública*. Transparencia Internacional Costa Rica, 2003.

de contratación sujetas a un margen de discrecionalidad por parte de las jerarquías institucionales y sus cuerpos técnicos. Según el XI Informe del Estado de la Nación, existen al menos diez fases o pasos de los catorce que supone una licitación, que quedan fuera de controles externos o verticales en términos de transparencia a la ciudadanía, y que implican cierto grado de discrecionalidad, entre los cuales destaca la detección de la necesidad por parte de la Administración, la estimación del negocio, la formulación de los requerimientos, la decisión administrativa de iniciar el procedimiento de compra, la elaboración del cartel o pliego de condiciones y la adjudicación de los contratos¹⁸. Todas ellas, por cierto, son de las etapas que más tardan en las instituciones.

Pero, si bien es cierto que uno de los instrumentos fundamentales de que disponemos en el combate a la corrupción en las compras estatales está constituido por leyes y reglamentos, los cuales deben garantizar la máxima apertura a la participación de empresas y la mayor transparencia en todas las fases de la contratación; también es cierto que si el problema se restringiera a una cuestión puramente legal, no existiría corrupción en la mayoría de los países, ni en el nuestro tampoco. Uno de los elementos centrales en la lucha contra la corrupción es la existencia de mecanismos fuertes y efectivos de control de las actuaciones de los agentes que deciden sobre las compras del Estado al sector privado. Ello complementado con el involucramiento activo de los ciudadanos en la fiscalización de dichos procesos. Todo lo cual nos lleva al tema del control y la rendición de cuentas.

MANOS QUE NO RESPONDEN

Hemos visto ya, que la vulnerabilidad ante la corrupción es grande cuando se concentra

18 Véase en el XI Informe del Estado de la Nación, el capítulo 7, intitulado "Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción política en Costa Rica". Programa Estado de la Nación, San José, 2005, pp.301-322, esp. p.313 y Cuadro 7.5.

en pocas manos el poder de decisión sobre el destino de importantes recursos y de jugosos contratos con el sector privado, y que esa vulnerabilidad aumenta cuando quienes toman las decisiones gozan de amplios poderes discrecionales. Pues bien, a ello habría que añadir que esa vulnerabilidad es aún mayor cuando quienes toman discrecionalmente esas decisiones, evaden los mecanismos de control y no quieren responder ante nadie por las mismas. Se trata de una manifestación de la problemática, aún más general, de la falta de rendición de cuentas¹⁹.

Para lo que aquí interesa, es evidente que cuanto menor sea el escrutinio público a que esté sometido un proceso de licitación y contratación estatal con el sector privado, mayor será la facilidad de poder violar deberes institucionales para conseguir beneficios privados extrapositionales. Pero, ¿qué tipo de escrutinio es ese al que debería ser sometido el proceso mediante el cual se toman las decisiones públicas, y quién habría de ejercer control sobre los agentes decisores para que se responsabilicen por sus acciones u omisiones?

Según Guillermo O'Donnell existen fundamentalmente dos tipos generales de mecanismos para el control y la rendición de cuentas de los agentes públicos, a los cuales denomina *accountability vertical* y *accountability horizontal*²⁰. La primera hace referencia fundamentalmente a elecciones limpias, aunque va más allá de lo puramente electoral²¹. Por su parte, la *accountability horizontal*, se refiere a:

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones

19 Véase sobre este tema: Przeworski, Adam *et al.* *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, UK, 1999.

20 Véase: O'Donnell, Guillermo. "Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política". En: *Isonomía*, 14, Abril de 2001, pp.7-31.

21 Precisamente, a la rendición de cuentas extraelectoral hace referencia lo que Catalina Smulovitz

que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos²².

Entonces, agencias como las contralorías, las fiscalías y las auditorías internas, entre otras (denominadas por O'Donnell "agencias de *accountability horizontal asignado*"), son importantes en tanto se encargan de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales. No obstante, si bien la importancia de la existencia de esas agencias no debe ser puesta en duda, también es necesario preguntarse sobre la efectividad real de las mismas. Es decir, no basta con que exista una agencia estatal legalmente autorizada a actuar sobre una cuestión particular, sino que para que la *accountability horizontal* funcione efectivamente se necesita también una red de agencias estatales comprometidas en el acatamiento de esa rendición de cuentas, culminando en los tribunales superiores e incluso, de ser el caso, contra los más altos poderes del Estado. De lo contrario, las investigaciones de esas agencias, podrían alimentar las críticas de la opinión pública, pero no alcanzar una resolución legalmente apropiada.

Como sabemos, en Costa Rica existe una serie de instituciones y agencias cuya obligación es supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilícitas de otras agencias estatales. Es decir, existen —a pesar de los defectos que se les pueda achacar— agencias de *accountability horizontal asignado*, como la Contraloría General de la República, la Fiscalía General, la Defensoría de los Habitantes, y las diferentes auditorías

internas de las instituciones públicas, entre otras. No obstante, el problema es que el poder de estas agencias es relativo y, como quedó de manifiesto en los casos CCSS-Fischel e ICE-Alcatel, muchas veces es subestimado —por no decir, pisoteado— por los políticos y altos jerarcas de las instituciones públicas; y ello, al parecer, sin mayores consecuencias administrativas ni judiciales.

Entonces, el problema en nuestro país no es tampoco la inexistencia de mecanismos de control y fiscalización sobre la actuación de los agentes decisores, sino fundamentalmente la efectividad de dichos mecanismos, la cual se ve disminuida cuando los altos jerarcas restan importancia a las advertencias de los mismos, a sabiendas —claro está— de que lo dicho por esas instancias muchas veces no es vinculante y difícilmente llega a concretarse en sanciones efectivas. Ello está vinculado a un elemento importantísimo de la *accountability horizontal* efectiva: la prevención y disuasión de los actos transgresores y corruptos.

En efecto, la decisión de un agente potencialmente corrupto se ve influenciada por la probabilidad que asigne a ser detectado y sancionado. Se trata de los riesgos implícitos a la corrupción misma. Así, cuanto mayor sea la probabilidad de que una actividad corrupta sea detectada y castigada, tanto menor será la probabilidad de hacerse con beneficios privados extraposicionales, según Rose-Ackerman²³. La situación costarricense en esta materia es de difícil diagnóstico, en tanto no se cuenta con toda la información necesaria. No existen datos acerca del uso del Derecho Administrativo para castigar la corrupción. Por otra parte, la

y Enrique Peruzzotti han denominado *accountability vertical societal*. Citado en O'Donnell, Guillermo. Art. cit. p.22.

22 O'Donnell, Guillermo. Art. cit. p.7.

23 Esta autora, haciéndose eco de las teorías sobre la economía del delito, afirma lo siguiente: "El costo esperado del soborno es la probabilidad de ser atrapado multiplicada por la probabilidad de ser sentenciado multiplicada por la pena impuesta. Un sobornador o un funcionario público con riesgos neutros compara este costo esperado con el beneficio esperado, y sólo es corrupto si el balance es positivo". Art. cit., p.58. Desde nuestro punto de vista, empero, si bien la fórmula anterior puede ser en alguna medida útil para aproximarse *grosso modo* al tema de los costos que desincentivan el soborno, el problema fundamental radica en el

Contraloría General de la República tiende a trasladar los casos de corrupción al Ministerio Público, donde el Derecho Penal ha demostrado su lentitud y limitaciones, a pesar de haberse creado una Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción. Sólo para darnos una vaga idea, desde que en 1998 entró en vigencia el Código Procesal Penal, sólo 1 de cada 100 personas acusadas por cometer algún delito contra los deberes en la función pública fue sancionada con prisión efectiva²⁴. Sin embargo, reiteramos que se carece de datos sobre sanciones administrativas a funcionarios corruptos, que podrían ayudarnos a construir una imagen más completa del asunto.

De momento, resulta necesario llamar la atención sobre la importancia no sólo de mecanismos institucionales de control y fiscalización efectivos, sino también de la participación activa de la ciudadanía en el escrutinio de los procesos de compras estatales al sector privado. Ello implicaría, por supuesto, la existencia de mecanismos eficientes de información y divulgación de las decisiones tomadas en las diferentes etapas del proceso de contratación administrativa. Pero, por otra parte, no debemos olvidar que la falta de transparencia en estos procesos, así como la falta de efectividad de los mecanismos institucionales de control, responden en buena medida a algo difícil de medir, mas no por ello menos importante en tanto factor explicativo: la casi ausencia de una cultura política de rendición de cuentas.

No quisiéramos terminar este acápite, sin hacer mención antes a una cita que condensa y explica, pero a un nivel sociopolítico más amplio, buena parte de lo que hasta aquí se ha dicho:

presupuesto de un sujeto eminentemente racional y calculador, que realiza un balance costo-beneficio y luego actúa acorde con el resultado del mismo. Se trata, de una premisa cuestionable que comparten la filosofía utilitarista y sus parientes de *Rational Choice Theory*, teoría de juegos, etc. Tema sobre el cual no se puede profundizar acá.

24 Véase en el *XI Informe del Estado de la Nación*, el capítulo 7, ya citado. Especialmente el apartado 3 y el Gráfico 7.1.

... la valoración favorable de la democracia costarricense oculta importantes aspectos de la dinámica política regida por las élites de los partidos tradicionales, que ha dado lugar, a un conjunto de instituciones estatales que, asentadas en leyes, prácticas institucionales y culturales, generan altos niveles de 'aislamiento' (*insulation*) de los mecanismos de control político y legal. Esta inmunidad de los controles ha posibilitado la presencia extendida de prácticas patrimoniales por parte de las máximas autoridades políticas, en las que se dan, además, situaciones de colusión entre los partidos mayoritarios y de políticos con empresarios nacionales y extranjeros. (...) Por otra parte, las autoridades electas y designadas gozan de un poder discrecional que les permite, de hecho, colocarse por encima de los controles legales y las regulaciones institucionales. Como consecuencia, existe insuficiencia tanto en el control político como el legal, así como brechas entre lo que legalmente se estipula y lo que en la práctica sucede"²⁵.

CONSIDERACIONES FINALES

En el estudio de casos de corrupción, como los descubiertos en el 2004 y otros más, siempre debemos formularnos al menos tres preguntas, vinculadas con las condiciones anteriormente enunciadas: ¿quiénes decidieron qué?, ¿cómo lo decidieron?, y ¿antes quiénes respondían por esas decisiones? La respuesta concreta a estas preguntas en relación con los casos CCSS-Fischel e ICE-Alcatel es objeto de otro trabajo. Sin embargo, podemos afirmar de manera general, y haciendo a un lado los matices y diferencias existentes entre ambos casos, que fue un pequeño grupo de políticos y funcionarios de alto rango quienes tomaron las decisiones más importantes sobre el destino de cuantiosos recursos, relacionados con multimillonarios contratos con empresas

25 Raventós, Ciska. Art. Cit., pp.47-48.

extranjeras, y ello con gran irresponsabilidad y discrecionalidad, aunque a veces disfrazada con criterios pseudotécnicos. Pocas manos, mucho dinero, con gran discrecionalidad y libertad de maniobra, y sin responder por sus arbitrarios movimientos. Ese es el cóctel fatal, que ha dejado como resultado el vaciamiento sistemático de las arcas del Estado costarricense y el debilitamiento progresivo de la confianza de los ciudadanos en los políticos, o aún más grave, en la política.

Algunos autores argumentan que, si bien no existe una correlación simple entre democracia y corrupción, al menos es razonable suponer que a largo plazo los regímenes democráticos “engendran anticuerpos más poderosos contra la corrupción que los sistemas en los que las libertades políticas están reprimidas”²⁶. Francisco Laporta incluso llega a afirmar que “*un Estado democrático de Derecho es el sistema político que menos favorece la corrupción y es el sistema político que mejor lucha contra la corrupción*”²⁷. Para estos autores, no se trata de afirmar que en las democracias no haya corrupción, sino solamente que las condiciones para la corrupción son tendencialmente menores. Ahora, lo que no nos dicen es qué estarían entendiendo por “democracia”, ni tampoco ofrecen mayor evidencia empírica que sustente sus aseveraciones. Pero, haciendo a un lado las implicaciones positivas de la democracia en cuanto al combate a la corrupción, cabe que nos preguntemos, más bien, por las implicaciones negativas que la corrupción trae a los regímenes democráticos.

Si en una democracia los ciudadanos son la fuente de autoridad del poder político ejercido sobre ellos, entonces la legitimidad de dicho poder puede verse amenazada cuando los ciudadanos, o una mayoría de ellos, desconfían de quienes efectivamente ejercen ese poder. El Estado puede llegar a ser percibido

simplemente como un instrumento del que se sirven ciertos grupos —ya de por sí privilegiados— para tomar decisiones públicas que les generan grandes beneficios privados. Los actos de corrupción a gran escala, donde se ven involucrados reconocidos personajes del escenario político (expresidentes de la República, líderes de los partidos políticos tradicionales, altos jefes de los principales poderes e instituciones del Estado, etc.), tienden a minar la confianza de los ciudadanos en sus representantes.

Sólo a manera de ejemplo, en un sondeo telefónico realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, el 92,4% de los encuestados consideró que la corrupción afectaba mucho a la vida política del país; a pesar de lo cual, un 44,5% consideraba que *nadie* podía resolver dicho problema. Así mismo, poco más de la mitad de los entrevistados afirmaba que *todos* tenemos mucha responsabilidad respecto a la corrupción por haber votado por quienes se encontraban implicados en los escándalos. De ahí, que no sorprenda el hecho de que a la pregunta sobre qué deberían hacer los ciudadanos ante las denuncias de corrupción, la primera respuesta (39,5%) fue que “a través de la política y el voto” se debería castigar a los corruptos²⁸. Pero, ya esto nos da algunas pistas para comprender algunos comportamientos de la ciudadanía durante los últimos años. Una posible hipótesis interpretativa que podríamos sugerir a partir de estos datos, es que ante la falta de una cultura política fuerte de rendición de cuentas y la debilidad o vulnerabilidad de los mecanismos de control de la *accountability horizontal*, así como ante la desconfianza más o menos generalizada respecto a eso que comúnmente se llama la “clase política”, una de las formas privilegiadas para la expresión del malestar ciudadano fue a través de la *accountability vertical* electoral, la cual parece haberse convertido en uno de los medios principales —no exclusivo— para la canalización del descontento contra los políticos de los partidos tradicionales, vía

26 Véase: Glynn, Patrick; Kobrin, Stephen y Naím, Moisés. “La globalización de la corrupción”. En: Ann Elliot, Kimberly. *Op. Cit.*, pp.21-44. Cita en pp.25-26.

27 Laporta, Francisco. Art. cit., p.29. La cursiva es del original.

28 IIS-UCR. *Sondeo sobre corrupción*. Octubre de 2004.

el abstencionismo. Evidentemente no estamos afirmando, de ninguna manera, que sea esa la explicación sin más del abstencionismo registrado en las últimas tres elecciones presidenciales, pues tal fenómeno va más allá del tema de la corrupción y responde a raíces mucho más profundas²⁹. Sin embargo, es razonable suponer que parte del descontento de los costarricenses respecto a la corrupción y el millonario desvío de fondos públicos entre otras razones, claro está se ha expresado en una censura a los políticos por la vía del voto.

No obstante, debemos ser cautos respecto a las conclusiones que se puedan inferir a partir de los datos mencionados, pues resulta difícil predecir los efectos concretos de los escándalos de corrupción en el mediano y largo plazo, pues dependen en buena medida de la solución que se dé a la crisis de confianza generada en la ciudadanía, y si bien algunas veces puede producirse la quiebra del sistema, otras veces se logra más bien satisfacer una función simbólica de afirmación tanto de los valores puestos en cuestión como de las élites políticas mismas.

Ciertamente, las consecuencias de los escándalos de corrupción son difíciles de prever, sobre todo cuando los casos se encuentran aún en los tribunales y todavía no se conoce toda la información sobre los mismos. También, es cierto que el fenómeno de la corrupción puede ser visto como síntoma y expresión de males más graves y profundos aún. Pero, volviendo a las intenciones iniciales de este breve artículo, que no pretende ni de lejos abarcar el fenómeno de la corrupción en toda su extensión y complejidad, podemos señalar algunas medidas tendientes a disminuir nuestra vulnerabilidad ante la misma. Una vez que tenemos conocimiento de la constelación de factores condicionantes a nivel socioinstitucional que facilitan el surgimiento y desarrollo del fenómeno de la corrupción, podemos entonces sugerir ciertas medidas para el control de la misma en diversos

ámbitos de la vida social, pero especialmente en las compras estatales al sector privado.

Para empezar, en el proceso de toma de decisiones, debería evitarse que éstas se concentren en una o muy pocas personas y en un único momento procesal, sobre todo cuando están de por medio grandes cantidades de dinero. También, se debe reducir a un mínimo razonable la discrecionalidad de los agentes públicos responsables de decidir sobre el destino de grandes contratos con el sector privado. Por ello, resulta imperativo definir los objetivos, los criterios y los procedimientos de forma muy precisa, pero sin caer en el entramamiento legalista. Así mismo, es indispensable un fuerte sistema institucional de información, control y fiscalización de los actos ilícitos en la función pública, pero cuya efectividad no sea coartada por otras instituciones, y mucho menos por los altos jerarcas y personajes políticos. La transparencia y la publicidad en las diferentes fases del proceso de toma de decisiones desincentivan las tentaciones corruptas. Ello debe ir de la mano de sanciones efectivas para aquellos funcionarios y políticos a quienes, tras una justa y pronta investigación, se demuestre su participación en actos corruptos. Pero, también se debe castigar a la contraparte del sector privado, a la cual entre otras sanciones debería impedírsele volver a participar en concursos para la venta de bienes y servicios al Estado, durante un determinado período.

Por otra parte, se debería disponer de un sistema de seguimiento de precios del mercado, nacionales e internacionales, de los bienes y servicios que necesitan comprar las diferentes instituciones y entes del Estado. También, se debería acabar con la llamada “puerta giratoria”, es decir, el paso de funcionarios que entran y salen de las instituciones públicas para ser contratados por empresas proveedoras al Estado, y a las que transmiten valiosas informaciones sobre estrategias de gobierno para negociar contratos oficiales, quizá inminentes, o informaciones sobre otras empresas competidoras. Así mismo, se debería erradicar el mecanismo de “compra directa” en tanto no se trate de casos excepcionales (v.g. emergencias por desastres naturales), tal y como lo

29 Véase: Raventós, Ciska *et al.* *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?* IDH/CAPEL/TSE, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005.

establece la legislación nacional sobre contratación administrativa, pero que en la realidad no se respeta en más de la mitad de los casos, según los distintos informes anuales que ha venido presentado la Contraloría General de la República. Finalmente, resulta indispensable el fortalecimiento de una cultura política de rendición de cuentas, tanto entre las élites políticas como entre el funcionariado público, así como la promoción del involucramiento y participación activa de los ciudadanos en la fiscalización y seguimiento de los procesos contractuales entre el Estado y el sector privado.

De momento, no debería sorprender el paupérrimo escrutinio ciudadano de los procesos de contratación en nuestro país. Existe un desconocimiento generalizado respecto al tema de las contrataciones públicas y su funcionamiento, el cual responde en buena medida a intenciones deliberadas por mantenerlo en la mayor oscuridad, presentándolo como puramente “técnico”, no político³⁰. Sin embargo, y esto es fundamental, se trata de concursos y contratos públicos, contraídos con empresas privadas, pero en los que entran en juego recursos públicos, generalmente multimillonarios, y que provienen de todos nuestros bolsillos. El problema radica en las incestuosas relaciones entre ámbitos que se supone deberían estar bien delimitados. Recursos públicos manoseados como herencias familiares. Instituciones públicas manejadas como negocios personales. Decisiones públicas, beneficios privados. Comisiones y “premios”, pero no por servir a la nación, como le preocupaba a Platón en la cita que sirve de epígrafe a este artículo, sino más bien por violar los deberes de la función pública y actuar contra el interés de la colectividad. Patrimonialismo y corrupción. Esperemos que

no impunidad. Pero, sinceramente, ¿aquí quién da la cara?

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Álvarez, Silvina. “Reflexiones sobre la calificación moral del soborno”. Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (eds.) *La corrupción política*. Madrid. Alianza Editorial, 1997: 91-114.

Castoriadis, Cornelius. “Transformaciones actuales del capitalismo y sus impactos sociales y políticos”. *Conferencia pronunciada en la Universidad de Santiago*. Chile: Centro de Investigaciones en Bioética y Salud Pública, s.f.

Durand, Francisco. “Cleptocracia y empresariado en el Perú”. *Nueva Sociedad* 194, noviembre-diciembre. Caracas, 2004: 119-132.

Garnier, Leonardo. “Ejecución privada de decisiones públicas”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *No era pecado... La contratación privada para la renovación del Estado*. San José. MIDEPLAN, 1998: 1-22.

Garzón Valdés, Ernesto. “Acerca del concepto de corrupción”. Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (eds.) *La corrupción política*. Madrid. Alianza Editorial, 1997: 39-69.

Glynn, Patrick; Kobrin, Stephen y Naím, Moisés. “La globalización de la corrupción”. Ann Elliot, Kimberly. *La corrupción en la economía global*. México. Editorial Limusa/Grupo Noriega Editores, 2001: 21-44.

Granovetter, Mark. “The social construction of corruption”. *Ponencia preparada para la conferencia, “The Norms, Beliefs and Institutions of 21st Century Capitalism:*

30 Así, por ejemplo, Leonardo Garnier, ex ministro de planificación y actual ministro de educación, afirma en relación con el tema de la concesión de obra pública que se trata de una discusión puramente técnica. *Ejecución privada de decisiones públicas*. En: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. “No era pecado... La contratación privada para la renovación del Estado”. MIDEPLAN, San José, 1998, pp.1-22.

- Celebrating the 100th Anniversary of Max Weber's. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Del 8 al 9 de octubre de 2004, en la Cornell University.
- Instituto de Investigaciones Sociales. "Sondeo sobre corrupción". Universidad de Costa Rica, Octubre de 2004.
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley CA: University of California Press, 1988.
- Malem Seña, Jorge. "El fenómeno de la corrupción". Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (eds.) *La corrupción política*. Madrid. Alianza Editorial, 1997: 71-90.
- Morlok, Martin. "Politische Korruption als Entdifferenzierungsphänomen". von Alemann, Ulrich. *Dimensionen politischer Korruption: Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*. Verlag, Sonderheft 35. 2005: 135-153.
- O'Donnell, Guillermo. "Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política". *Isonomía* 14. Abril de 2001: 7-31.
- Programa Estado de la Nación. *XI Informe del Estado de la Nación*. San José, 2005.
- Przeworski, Adam *et ál.* *Democracy, Accountability and Representation*. UK: Cambridge University Press, 1999.
- Rabotnikof, Nora. Entrada "Público/Privado". En: Baca Olamendi, Laura *et ál.* (comps.). *Léxico de la política*. México DF. FLACSO/FCE/CONACYT/Heinrich Böll Stiftung, 2000: 604-607.
- Raventós, Ciska. "Más allá del escándalo: bases políticas e institucionales de la corrupción en Costa Rica". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* 2. 3, julio. Heredia. Universidad Nacional, 2005: 45-69.
- Raventós, Ciska *et ál.* *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?* IIDH/CAPEL/TSE. Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press, 1978.
- . "La economía política de la corrupción". Ann Elliot, Kimberly. *La corrupción en la economía global*. México. Editorial Limusa/Grupo Noriega Editores. 2001: 47-81.
- Solís, Manuel y González, Alfonso. *Entre el des-Arraigo y el despojo. Costa Rica en el fin de siglo*. San José. Editorial UCR, 2001: 13.
- Thompson, John. *El escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona: Editorial Paidós, 2001.
- Transparencia Internacional. *Mapa de riesgos en contratación pública*. Transparencia Internacional Costa Rica, 2003.
- Villasuso, Juan Manuel; Rojas, Cristina y Arroyo, Marcos Vinicio. *Corrupción en Costa Rica: análisis, discusión y propuesta de acción*. San José: Friedrich Ebert Stiftung/CEDAL, 2003.
- Weber Abramo, Cláudio y Ribeiro Capobianco, Eduardo. "Licitaciones y contratos públicos. El caso de Brasil". *Nueva Sociedad* 194, nov.-dic. 2004: 67-90.