

Informe Global de la Corrupción 2005

Transparency International

Indice

Reconocimientos (*)

Prefacio (*)
Francis Fukuyama

Introducción
Peter Eigen

Estándares Mínimos de Transparency International sobre Contrataciones Públicas (*)

Parte Uno: Corrupción en la construcción

1 Los costos de la corrupción

Delatando a la corrupción: (*)
Rakesh Sinha

Los costos económicos de la corrupción en infraestructura (*)
Paul Collier y Anke Hoeffler

El medioambiente en peligro por los monumentos de la corrupción
Peter Bosshard

Destrucción de un terremoto: corrupción en la línea del error
James Lewis

El legado de la mafia italiana de trampas de la muerte
David Alexander

Propietarios de viviendas turcas piden que termine la devastación de los terremotos
William A. Mitchell y Justin Page

2 Corrupción en la práctica

Caso de estudio: Lesotho pone a los negocios internacionales en el banquillo
Fiona Darroch

Exposición de las bases de la corrupción en la construcción (*)
Neil Stansbury

Una perspectiva de negocios: promover la integridad en la consultoría de ingeniería (*)
Jorge Díaz Padilla

El Pacto de Integridad irradia un poco de luz sobre la licitación de la electricidad en México (*)
Transparencia Mexicana

Equipo de trabajo del FEM adopta los principios empresariales para contrarrestar el soborno (*)
Transparency International

Caso de estudio: una incineradora demasiado grande quema el dinero en Colonia
Hans Leyendecker

3 Finanzas internacionales y corrupción

¿Financiar la Corrupción? El Rol de los Bancos de Desarrollo Multilaterales y las Agencias de Crédito a la Exportación (*)
Susan Hawley

Listas negras de las empresas corruptas (*)
Juanita Olaya

4 Recomendaciones (*)
Transparency International

Parte dos: tema especial – Corrupción en la reconstrucción tras el conflicto

5 Vencer a la corrupción cuando surge el conflicto
Philippe le Billon

Reconstrucción y el sector de la construcción

Ayuda y corrupción

Caso de estudio: corromper en el nuevo Irak
Reinoud Leenders y Justin Alexander

Parte tres: Informes de Países

6 Grandes acontecimientos sobre corrupción en los países
Cobus de Swardt

Argentina (*)	<i>Laura Alonso, Pilar Arcidiácono, María Julia Pérez Tort</i>
Azerbaijón	<i>Rena Safaralievá</i>
Bangladesh	<i>Md. Abdul Alim</i>
Bolivia (*)	<i>Jorge González Roda</i>
Brasil (*)	<i>Ana Luiza Fleck Saibro</i>
Gran Bretaña	<i>Michael James Macauley</i>
Burkina Faso	<i>Luc Damiba</i>
Camboya	<i>Christine J. Niessen</i>
Camerún	<i>Talle Jean-Bosco</i>
Canadá	<i>Maureen Mancuso</i>
China	<i>Guo Yong y Liao Ran</i>
Colombia (*)	<i>Rosa Inés Ospina</i>
Congo (RDC)	<i>Anne-Marie Mukwayanzo Mpundu y Gaston Tona Lutete</i>
Costa Rica (*)	<i>Roxana Salazas y Mario Carazo</i>
Croacia	<i>Ana First</i>
República Checa	<i>David Ondracka y Michal Sticka</i>
Georgia	<i>Johanna Dadianni</i>
Alemania	<i>Karsten Kremer</i>
Grecia	<i>Markella Samara</i>
India	<i>P.S. Bawa</i>
Indonesia	<i>Emma Hafuld</i>
Irlanda	<i>Gary Murphy</i>

Japón	<i>TI Japón</i>
Kenia	<i>Parselelo Kantai</i>
Letonia	<i>Inese Voika</i>
Nicaragua (*)	<i>Roberto Courtney</i>
Noruega	<i>Jan Borgen, Henrik Makoto y Gro Skaaren-Fystro</i>
Palestina	<i>Jamil Hilal</i>
Panamá (*)	<i>Angélica Maytín Justiniani</i>
Perú (*)	<i>Samuel Rotta Castilla</i>
Polonia	<i>Julia Pitera</i>
Rumania	<i>Adrian Savin</i>
Rusia	<i>Marina Savintseva y Petra Stykow</i>
Serbia	<i>Nemanja Nenadic</i>
Eslovaquia	<i>Emilia Sicakova-Beblava y Daniela Zemanovicova</i>
Sri Lanka	<i>Anushika Amarasinghe</i>
Turquía	<i>Erais Kurtulus</i>
Vietnam	<i>Danny Richards</i>
Zimbabwe	<i>Idaishe Chengu y Webster Madera</i>

Parte Cuarta: Investigación sobre corrupción

8 Introducción

Robin Hodess

9 Índice de Percepción de la Corrupción 2004

Johann Graf Lambsdorff

10 Barómetro Global de la Corrupción 2004

Marie Wolkers

11 Sistema Nacional de Integridad en las islas del Pacífico

Peter Larmour

12 Índice de Sobornos de Kenia 2004

Mwalimu Mati y Osendo Con Omore

13 Medir la corrupción en el servicio público: la experiencia de México (*)

Transparencia Mexicana

14 El Índice de Integridad Pública: evaluando la arquitectura anticorrupción

Marianne Camerer y Jonathan Werve

15 Una encuesta sobre gobernabilidad en 30 países

Sarah Repucci

16 Índice Global de Soborno en la cobertura de noticias

Dean Kruckeberg, Katerina Tsetsura y Frank Ovaitt

17 Confianza y corrupción

Eric M. Uslander

18 Economías experimentales y corrupción: una encuesta de investigación en ciernes

Jens Chr. Andvig

19 Determinantes internacionales de niveles de corrupción nacionales

Wayne Sandholz y Mark Gray

20 Corrupción en economías de transición

Cheryl Gray y James Anderson

21 Transparencia y rendición de cuentas en el sector público en la región árabe

Departamento de asuntos económicos y sociales de las NNUU

22 Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (*)

Helena Hofbauer

23 El proyecto latinoamericano sobre la opinión pública: victimización de la corrupción 2004 (*)

Mitchell A. Seligson

24 Corrupción y crimen

Omar Azfar

25 Medir la corrupción: validar encuestas subjetivas sobre percepción

Rodrigo R. Soares

26 ¿Cuánto podemos confiar en las opiniones de expertos sobre corrupción? Un experimento basado en encuestas en África Francófona

Mireille Razafindrakoto y Francois Rouband

27 Género y corrupción: buscando una mejor evidencia

Hung-En Sung

28 Corrupción, contaminación y desarrollo económico

Heinz Welsch

29 Respuestas firmes a la corrupción en los mercados extranjeros

Klaus Uhlenbeck, Peter Rodríguez, Jonathan Doh y Lorraine Eden

30 El efecto de la corrupción en el comercio y las inversiones extranjeras directas

Mohsin Habib y Leon Zurawicki

31 Empresas, burócratas y crimen organizado: un examen empírico de interacciones ilícitas

Lary Chasis

AGRADECIMIENTOS

Los editores del *Informe Global de la Corrupción 2005* quisieran agradecer a todos los individuos que sirvieron de instrumento al desarrollo del informe de este año, sobre todo a nuestros autores.

Queremos agradecer especialmente a nuestro Comité Asesor Editorial por su alto compromiso con el *Informe Global de la Corrupción*, y en particular a: Zainab Bangura, Merli Baroudi, Peter Bosshard, John Bray, Sarah Burd-Sharps, Laurence Cockcroft, Jorge Díaz Padilla, Dennis de Jong; John Makumbe, Devendra Raj Panday; Anthony Sampson; Emilia Sicaková-Beblavá, Neill Stansbury; Frank Vogl y Michael Wiehen por su gran aporte a la sección temática del informe de este año.

También hacemos extensivo el agradecimiento a incontables colegas en países miembros del movimiento de Transparency International, desde la Secretaría en Berlín a los capítulos nacionales en todo el mundo, que hicieron nuestra desafiante tarea más sencilla, con la contribución de ideas y consejos. Cabe hacer una mención especial a los capítulos nacionales de TI por su gran aporte en la sección de informes por país.

Fuera del movimiento de TI, también debemos agradecer a muchas personas que hicieron una generosa contribución de su tiempo y energía para este informe: David Abouem, Susan Rose-Ackerman, Ulrich von Alemann; Mahaman Tidjani Alou, Rosenthal Calmon Alves, Jens Chr. Andvig, Claude Arditi, Hans Herbert von Arnim, Sérgio Gregório Baierle, Sultan Bakarar; Boris Begovic, Predrag Bejakovic, Peter Birle, Vesna Bojicic-Dzelilovic, Emil Bolongaita, Jermyn Brooks, Martin Brusis, Justin Burke, Rowan Callick, Florence Chong, Dimitris Christopolous, Neil Collins, Neil Cooper, Sheila S. Coronel, Marcus Cox, Fiona Darroch, Vera Devine, Phyllis Dininio, Sara Rich Dorman, Gideon Doron, Kirtsy Drew, Sophal Ear, Aleksandar Fatic, Mark Findlay, Charles Manga Fombad, Maureen Fordham, Arturo Grigsby, Ase Grodeland, Miren Gutiérrez, Andreas Harsono, Omar Al Hassan, Sue Hawley, Marion Hellman, Clement Henry, Sorin Ionita, Claude Kabemba, John-Mary Kauzya, Gurprit S. Kindra, Robert Lacey, Johann Graf Lambsdorff, Daniel Large, Peter Larmour, Alena Ledeneva, Raphael Lewis, Henrik Lindroth, Tom Lodge, Joan Lofgren, Stephen Ma, John Mukum Mbaku, Colm McCarthy, Roberto de Michele, Philippe Montigny, Ed Mountfield, Pip Nicholson, Larry Noble, Justin O'Brien, Abissama Onana, Gabriel Ortiz de Cevallos, Katarina Ott, Alpaslan Ozerdem, Marla Petal, Heiko Pleines, Donatella della Porta, Miroslav Prokopijevic, Michael Pugh, Gabriella Tuason Quimson, Mouin Rabbani, Igor Reichlin, Gerardo Reyes, María Teresa Ronderos, Steven Rood, Kety Rostiashvili, Francois Roubaud, Roberto Saba, Klavs Sedlenieks, Burhan Senatarlar, John Sfakianakis, Rajib Shaw, Gurharpal Singh, Marcelo Soares, Bruno Speck, Petra Stykow, Stefanie Teggemann, Gopakumar K. Thampi, Shyama Venkateswar, Carolyn Warner, Glynne Williams, Ben Wisner, Laurence Whitehead, Simon Wigley.

Un agradecimiento especial a Rachel Rank por su gran ayuda en las etapas iniciales de la preparación del informe, y a los pasantes Justina Pietralik, Sophia Mahmoud, Dominic Elliot y Valérie Callaghan.

Asimismo, agradecemos especialmente a las oficinas Convington & Burling de Washington DC y Londres por su excelente trabajo legal, y a Pro Bono Group con sede en Londres.

Por último, nos gustaría agradecer a nuestra editorial, Pluto Press, por su continuo entusiasmo con esta publicación, y a nuestros editores externos, Michael Griffin y Sarah Blair, por su buen humor, paciencia y talento.

El *Informe Global de la Corrupción 2005* recibe el apoyo financiero de los Gobiernos de Alemania, Holanda y Noruega. La traducción del informe 2005 al francés fue financiada por una donación obtenida por Transparency International de la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense.

PREFACIO

Por Francis Fukuyama¹

Uno de los mayores cambios en el entorno intelectual mundial en la última década ha sido el renovado interés en el rol del Estado y su importancia para el desarrollo. Desde la revolución de Reagan - Thatcher a fines de los '70s y principios de los '80s, la mayoría de las políticas públicas apuntaban a la reducción del alcance del Estado, así como a la salida del gobierno de los asuntos de los mercados privados. Este énfasis funcionó en países como China e India cuyos gobiernos resultaban razonablemente competentes pero algo abarcativos. Pero para la mayoría del mundo en desarrollo, la débil capacidad del Estado aparece como responsable de la persistente pobreza, de las enfermedades, la droga, el tráfico de personas, el terrorismo, a la vez que es caldo de cultivo para todo otro tipo de disfunciones sociales.

Los mercados libres no se auto-sostienen: Necesitan la existencia de gobiernos capaces de hacer cumplir el imperio de la ley, juzgando litigios, y estableciendo los derechos de propiedad como base del crecimiento y las inversiones a largo plazo. Aún la acción de reducir el alcance del Estado a través de privatizaciones requiere la existencia de agencias gubernamentales que puedan evaluar y licitar empresas públicas de modo transparente, libre de corrupción.

Los gobiernos débiles han sido un problema en todo el mundo en desarrollo. Pero en algunos casos, ni siquiera existía gobernabilidad como resultado de la guerra y los conflictos internos, lo que produjo el colapso y fracaso de los estados que abusan de sus ciudadanos o tienen una conducta negligente respecto de ellos, para entonces convertirse en un problema serio para sus vecinos y el resto del mundo. Mientras que la política internacional del siglo XX se caracterizaba por los conflictos entre grandes estados, poderosos y bien organizados, en el siglo veintiuno, la característica ha sido la falta de estabilidad que surge de estados que son demasiado débiles.

El reconocimiento de que las "instituciones valen" y de que la buena gobernabilidad es clave para la estrategia de desarrollo ha sido bastante aceptado dentro de la política de desarrollo de las comunidades en los últimos años. En países con estados débiles y pobre gobernabilidad, recortar el poder del Estado a través de la privatización y la falta de regulación no es suficiente para alentar el crecimiento. Las reformas con miras al mercado no deben ser acompañadas por leyes positivas provenientes de grupos de especialistas en reformas institucionales que podrían reformar el sistema legal o purgar la fuerza policial corrupta. Tales instituciones, que resultan esenciales para el funcionamiento de la economía de mercado, son grandes, complejas y están muy relacionadas con las tradiciones locales y la cultura de las sociedades en las que funcionan. Además, se encuentran en el corazón del sistema político del país y pueden amenazar potencialmente los intereses de las elites ricas y poderosas.

Es en este contexto en donde el trabajo de Transparency International gana importancia. Transparency International ha sido una de las primeras organizaciones en reconocer la importancia de la gobernabilidad para el desarrollo, y para impulsar estrategias a largo plazo para combatir problemas. Muy a menudo en el pasado, las agencias de desarrollo y los prestadores multinacionales hacían la vista gorda a la corrupción, creyendo que no constituía un obstáculo serio

¹ Francis Fukuyama es profesor de economía política internacional en la Facultad de Estudios Internacionales Avanzados, Johns Hopkins University, Estados Unidos, y autor de *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*.

al desarrollo, o que los agentes foráneos no tenían otra opción que no fuera trabajar a través de funcionarios corruptos. Transparency International rompió el molde al imponer la necesidad de un gobierno competente y abierto en el centro de la escena.

El *Informe Global de la Corrupción 2005* aborda principalmente el sector de la construcción. Debemos reconocer dolorosamente que la corrupción en la construcción no es sólo un problema en los países más pobres; las naciones industrializadas, desde Japón a Estados Unidos, han tenido que enfrentar problemas continuos en este sector. Los proyectos de construcción resultan grandes y costosos y, lo que es más importante, implican grandes sumas de dinero. Este informe, como en años anteriores, presenta estrategias para tratar los problemas que se analizan. En particular, Irak sirve como ejemplo de los dilemas que enfrentan los constructores de la nación cuando realizan contratos en situaciones post-conflicto. Ha existido mucha presión política para ejecutar contratos rápidos, lo que a veces presenta una oportunidad para obviar el cumplimiento de ciertas normas de adquisición. Cómo equilibrar los requerimientos de honestidad y eficacia en juego resulta un dilema continuo sin soluciones fáciles, según demuestra este estudio.

La mejora de la gobernabilidad mediante la lucha contra la corrupción adquiere dimensiones institucionales, normativas y políticas. Los países necesitan instituciones sólidas que minimicen los incentivos que los funcionarios enfrentan al aceptar sobornos. Pero aún la institución mejor diseñada no podrá evitar la corrupción si las normas de la sociedad establecen que aceptar sobornos no es tan grave, o bien si las elites políticas consideran que la carrera política representa una posibilidad para auto-enriquecerse. Por último, no es posible reformar las instituciones o cambiar las normas a menos que exista la voluntad política para hacerlo. Mientras que los donantes y prestadores externos podrían intentar influir en la conducta a través de condiciones y opiniones, en última instancia, corresponde a las elites locales solucionar el problema de la corrupción y hacer las decisiones drásticas necesarias para hacer algo al respecto.

Transparency International hace un gran aporte institucional, normativo y político. Ha establecido las bases para las estrategias concretas de reforma en cada país. Asimismo, ha ayudado también a cambiar el escenario moral y político tanto en países en desarrollo como desarrollados respecto de la aceptabilidad de la corrupción. El *Informe Global de la Corrupción* de este año incrementa el aporte de Transparency International a la comunidad internacional al sentar las bases para una mejor gobernabilidad, y por lo tanto, para el desarrollo a largo plazo.

INTRODUCCIÓN

Por Peter Eigen, Presidente Transparency International

La corrupción no sólo llena los bolsillos de las elites políticas y empresariales. Deja al ciudadano común sin servicios esenciales, tales como cobertura médica, y dificulta su acceso a los sistemas de salud y vivienda. En resumen, la corrupción se cobra vidas.

Ningún otro sector tiene la corrupción tan arraigada como el sector de la construcción, tema del *Informe Global de la Corrupción 2005* de Transparency International. Desde el proyecto Lesotho Highlands Water al conflicto para la reconstrucción de Irak post-guerra, la transparencia en la construcción de obras públicas es en sí uno de los factores más importantes para determinar el éxito de las donaciones que tienen como objetivo el desarrollo sostenido. Los procesos de contratación corruptos legan a los países en desarrollo infraestructura poco adecuada y deudas excesivas.

Construyamos un mundo libre de sobornos

Por más arraigada que parezca, la corrupción puede ser eliminada. Transparency International (TI) es pionera en Pactos de Integridad pro No-Sobornos, que incluyen sanciones tales como confección de una lista negra en caso de que el oferente para una licitación pública violase el acuerdo anti-soborno. Ahora utilizado en más de 20 países en todo el mundo, la campaña sobre esta herramienta que TI realizó durante 2003/04 dio sus frutos a nivel mundial. El Pacto de Integridad está siendo cada vez más utilizado por los bancos multilaterales de desarrollo, un gran hallazgo que proporcionará grandes beneficios a los ciudadanos comunes del mundo en desarrollo.

En septiembre de 2004, el Banco Mundial anunció una decisión que exige a las grandes empresas que licitan grandes proyectos financiados por el banco que presenten una certificación de que "han tomado los recaudos necesarios para asegurarse de que ninguna persona que actúe [por ellos] o en [su nombre] se vea envuelta en casos de sobornos". Este descubrimiento se evidencia a partir del creciente impacto del movimiento anticorrupción en la agenda mundial.

Otra iniciativa de TI (junto con Social Accountability International y un grupo de empresas internacionales), los Principios Empresariales para Contrarrestar en Soborno, ofrece una guía práctica a las empresas sobre cómo evitar la corrupción en todas sus operaciones. En enero de 2004 en el Foro Económico Mundial de Davos, 19 empresas mundiales líderes tomaron medidas significativas respecto de la creación de un sector de la construcción libre de corrupción, al suscribir los Principios Empresariales adaptados a la medida de la industria de la ingeniería y construcción.

Los costos de la corrupción

Esta y otras iniciativas son esenciales en la construcción de un mundo libre de sobornos. Más de 4 billones de dólares se gastan en compras gubernamentales al año en todo el mundo. La construcción de embalses y escuelas, la provisión de servicios de eliminación de desechos, obras públicas y construcciones, son identificadas todas ellas en una encuesta tras otra como las áreas en donde la corrupción es más probable –tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo. Si no detenemos la corrupción, el costo seguirá siendo devastador.

Lo que resulta más terrible es que el costo serán vidas. Sólo en los últimos 15 años, los terremotos han matado más de 150.000 personas. Según escribe James Lewis "los terremotos no son los que matan a la gente, sino los edificios". Los ejemplos de Italia y Turquía demuestran que los edificios a menudo colapsan porque la construcción y las reglas de planeamiento son ignoradas, ya que se han pagado sobornos para pasarlas por alto.

En términos económicos, las investigaciones realizadas por Paul Collier y Anke Hoeffler demuestran cómo la corrupción aumenta el costo y baja la calidad de la infraestructura. La corrupción también detiene el desarrollo, y reduce los índices de crecimiento a largo plazo. En resumen, la corrupción tiene el potencial de devastar las economías emergentes.

La corrupción en el sector de la construcción no sólo afecta a las economías, sino que también les da forma. Los funcionarios corruptos del gobierno conducen el desarrollo económico y social hacia grandes proyectos de infraestructura de capital intensivo que parecen ser el caldo de cultivo para la corrupción, y al hacerlo, afectan los programas de salud y educación. Los costos de la oportunidad resultan muy altos, y los más afectados son los pobres. Si no fuera por la corrupción en la construcción, mucho más dinero podría gastarse en salud y educación y más países en desarrollo tendrían un futuro sostenido, apoyado en una economía de mercado efectiva y en el imperio de la ley.

La corrupción también dirige el gasto público hacia proyectos nocivos para el medio ambiente. Peter Bosshard apunta a "los monumentos de la corrupción" en todo el mundo –grandes proyectos de construcción siguieron adelante porque se pagaban sobornos para que no se aplicaran las normas medioambientales. La represa de Yacyretá en Argentina, la planta de energía nuclear en Bataan en Filipinas y la represa de Bujagali en Uganda, todas han sufrido presunciones de desvío inadecuado de fondos. Muy a menudo, la corrupción da lugar a proyectos de infraestructura redundantes con consecuencias ambientales desastrosas.

Ladrillos y cemento para la corrupción

La lista de proyectos de construcción plagados de corrupción es bastante larga. El *Informe Global de la Corrupción 2005* presenta los casos de estudio de Lesotho y Alemania, mientras que los informes de países como China, Costa Rica, la República Checa, Noruega, entre otros, citan presunciones de corrupción en la construcción durante 2003-04.

Neill Stansbury describe cómo las características del sector de la construcción se inclinan hacia la corrupción: La gran competencia para "cerrar o violar" contratos; la burocracia oficial y los permisos; el carácter único de muchos proyectos; las oportunidades de demoras y excesos; y el simple hecho de que la calidad de muchos de los trabajos pueda ser rápidamente ocultada a medida que se cubre de hormigón, yeso y revestimiento.

Demasiado a menudo, los inversores internacionales y las instituciones financieras son también culpables de apoyar la corrupción. Una gran voluntad para otorgar préstamos en un escenario de controles y garantías contables débiles ha llevado al Banco Mundial y a bancos regionales de desarrollo a hacer grandes inversiones en proyectos sujetos a presunciones de corrupción. Las Agencias de Crédito para la Exportación (ECAs en inglés) –agencias semi-gubernamentales que proporcionan garantías y seguros para empresas locales que buscan hacer negocios en el extranjero- también han sido muy criticadas por la falta de transparencia y su voluntad de continuar trabajando con empresas de construcción que se sabe son corruptas. Según

argumenta Susan Hawley, los bancos multilaterales de desarrollo y las ECA tienen impacto y responsabilidad más allá de las sumas de dinero que invierten, que no resulta menor porque las garantías que emiten ayudan a movilizar las inversiones del sector privado.

Reconstrucción post-guerra

La corrupción en las compras públicas parece ser particularmente incorregible en situaciones de post-guerra, colmadas de estructuras gubernamentales débiles, incipientes mercados negros, un legado de patrocinio, el influjo repentino de fondos donados, y la necesidad de "comprar" el apoyo a corto plazo de ex combatientes. De Irak a Afganistán, de Camboya a la República Democrática del Congo, las lecciones del pasado se ignoran una y otra vez y se permite a la corrupción prosperar tras el conflicto.

Al reconocer lo trágicamente frecuentes que son los conflictos en todo el mundo, el *Informe Global de la Corrupción 2005* contiene un artículo especial sobre corrupción en la reconstrucción de post-guerra. Philippe Le Billon examina la naturaleza de la corrupción en las situaciones post-conflicto, y detalla el daño particular que puede causar, socavando los esfuerzos de re-establecimiento de la paz y el imperio de la ley, acumulando así problemas a largo plazo.

La necesidad de medidas anticorrupción resulta particularmente aguda en los primeros años tras el conflicto. Según argumentan Reinoud Leenders y Justin Alexander en su caso de estudio para Irak, será esencial tomar medidas fuertes e inmediatas para combatir la corrupción cuando comiencen las inversiones en reconstrucción. Sin un compromiso sistemático con la transparencia en el proceso de reconstrucción, Irak corre el riesgo de convertirse en el escándalo de corrupción más grande de la historia. Las consecuencias para los ciudadanos comunes serán inmensas y durarán mucho tiempo.

Necesidad de reformas concretas

Para combatir la corrupción dentro del sector de la construcción, todos los actores necesitan verse involucrados. Los accionistas de empresas, organismos profesionales de comercio y organizaciones de la sociedad civil, todos tienen su papel para exponer y combatir las prácticas ilícitas.

Primero y principal, sin embargo, los gobiernos son quienes tienen la mayor responsabilidad de asegurar una gestión honesta y transparente de los fondos públicos. El *Informe Global de la Corrupción 2005* lanza los Estándares Mínimos sobre Contrataciones Públicas de TI, lineamientos generales para orientar a todos los gobiernos respecto de obras públicas y otras. Como sucede con todas las medidas anticorrupción, entender las normas correctamente es sólo el primer paso. Como muchos de los países del *Informe Global de la Corrupción 2005* muestran, el nivel de cumplimiento rara vez condice con los niveles que el gobierno establece.

Las iniciativas anticorrupción del sector privado han sido implementadas bajo el auspicio del Foro Económico Mundial en un intento por reforzar las normas. Aún siendo meritorias, tales iniciativas necesitan ser implementadas en su totalidad y comunicadas a todo el sector. De otro modo, van a permanecer sólo como buenas intenciones, y no lograrán crear un campo de juego nivelado.

Las instituciones financieras internacionales también han tomado medidas para implementar reformas. Por ejemplo, el Banco Mundial comenzó a confeccionar una lista negra de

empresas conocidas como corruptas. Mientras que este resulta un progreso significativo, resulta esencial también asegurar la adopción de sistemas de inhabilitación en todos los bancos regionales de desarrollo. Las ECA también tienen una necesidad de reforma urgente. A pesar de que entienden muy bien lo que se requiere de ellas, aún así es necesario tomar medidas concretas. Todas las instituciones financieras internacionales tienen una responsabilidad especial para realizar la entrega de los proyectos de las empresas a las que patrocinan.

La corrupción no puede ser superada sin voluntad política ni liderazgo valiente. Los políticos y los funcionarios gubernamentales se encuentran en posición de mostrar ese liderazgo, aunque la sociedad civil debe estar lista para supervisar dichas acciones, para asegurarse de que se mantengan las promesas y sean responsables.

Nuestra vigilancia hará más para mejorar las finanzas del gobierno y la calidad de las inversiones en proyectos de construcción e infraestructura. Asegurará que los fondos públicos se utilicen para el bien público, salvará vidas.

El *Informe Global de la Corrupción 2005* empieza con un tributo a un individuo, Satyendra Dubey, asesinado tras mostrar su valentía al exponer la corrupción en la construcción de un gran proyecto de autopistas en India. En los Premios de Integridad de Transparency International 2004, se ofreció un tributo póstumo a Dubey, en reconocimiento por su aporte en la lucha por la eliminación de la corrupción del mundo.

ESTANDARES MINIMOS SOBRE CONTRATACIONES PÚBLICAS DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Los Estándares Mínimos sobre Contrataciones Públicas de Transparency International proporcionan un marco para evitar y reducir la corrupción, basándose en normas claras, transparencia y control, y auditorías efectivas a lo largo de los procesos de compra.

Las normas se focalizan en el sector público y cubren todo el ciclo del proyecto, incluyendo la evaluación de las necesidades, el diseño, la preparación y actividades de presupuesto antes del proceso, el proceso de compra en sí y la implementación del contrato. Las normas abarcan todo tipo de contratos gubernamentales, entre ellos:

- Compra de bienes y contratación de servicios
- Contratos de suministro, construcción y servicios (incluyendo consultoría legal, de ingeniería, finanzas y economía, entre otras)
- Privatizaciones, concesiones y licencias
- Procesos de sub-contratación y la participación de agentes y socios de emprendimientos conjuntos

Las autoridades que supervisan las contrataciones públicas deberán:

1. Implementar un código de conducta que comprometa a la autoridad contratante y a sus empleados a seguir una estricta política anticorrupción. La política debe considerar los posibles conflictos de interés, proporcionar mecanismos para denunciar la corrupción y proteger a los informantes.
2. Permitir que una empresa participe de una licitación sólo si ha implementado un

código de conducta que comprometa a la empresa y sus empleados a seguir una estricta política anticorrupción.²

3. Confeccionar una lista negra de empresas de las que se tenga pruebas de sus actos de corrupción; como alternativa se puede utilizar una lista negra preparada por una institución internacional adecuada. Evitar que las empresas de la lista negra participen de licitaciones de proyectos durante un período específico de tiempo.
4. Asegurarse de que todos los contratos entre la autoridad y los contratistas, y proveedores de bienes y servicios exijan que todas las partes cumplan con una estricta política anticorrupción. Esto podría lograrse mejor al exigir el uso del pacto de integridad tanto durante la licitación, como en la ejecución del proyecto, comprometiendo a la autoridad y los oferentes a evitar sobornos.
5. Asegurarse de que los contratos públicos por encima de cierto monto estén sujetos a licitaciones públicas abiertas. Las excepciones deben ser limitadas y la justificación, clara.
6. Proporcionar a todos los oferentes, y preferentemente al público en general, un fácil acceso a información sobre:
 - Actividades llevadas a cabo antes de iniciar el proceso de contratación
 - Oportunidades de licitación
 - Criterios de licitación
 - Proceso de evaluación
 - Decisión de la adjudicación y su justificación
 - Términos y condiciones del contrato y sus modificaciones
 - Implementación del contrato
 - Papel de los intermediarios y agentes
 - Mecanismos de solución de conflictos y procedimientos

La confidencialidad debe estar limitada a la información protegida legalmente.

La información equivalente sobre contratación directa o procesos de licitación limitada también debe estar disponible al público.

7. Asegurarse de que ningún oferente obtenga acceso a información privilegiada en ninguna etapa del proceso de contratación, en especial a información relacionada con los procesos de selección.
8. Permitir que los oferentes tengan suficiente tiempo para preparar la licitación y los requisitos de pre-clasificación cuando corresponda. Permitir un tiempo razonable entre la publicación de la decisión de adjudicación del contrato y la firma de aquel, para darle a los oferentes agraviados la oportunidad de apelar la decisión de adjudicación.
9. Asegurarse de que los "cambios" en los pedidos del contrato que alteran el precio o descripción del trabajo más allá del umbral acumulativo (por **ejemplo,**

² Los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, desarrollados por Transparency International y Social Accountability International, proporciona un marco de desarrollo de una política efectiva anti-corrupción (ver www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html)

15% del valor del contrato) sean supervisados por completo, preferentemente por el cuerpo que tomó la decisión de adjudicar el contrato.

10. Asegurarse de que los controles internos y externos y los organismos auditores sean independientes y funcionen efectivamente, y que sus informes sean accesibles al público. Toda demora razonable en la ejecución del proyecto deberá propiciar actividades de control adicional.
11. Separar las funciones clave para asegurar que la responsabilidad de exigir que la evaluación, preparación, selección, contratación, supervisión y control de un proyecto sean asignadas a organismos separados.
12. Aplicar garantías normales, tales como el uso de comisiones en la toma de decisiones y la rotación de personal en posiciones sensibles. El personal responsable de procesos de compras debe estar capacitado, y recibir una remuneración adecuada.
- 13.** Promover la participación de organizaciones de la sociedad civil como supervisores independientes tanto de la licitación, como de la ejecución de proyectos.

Parte Uno: Corrupción en la Construcción

1 - Los costos de la corrupción

Los informantes de corrupción en la construcción: la lucha fatal de un hombre

Rakesh Sinha

Satyendra Kumar Dubey venía de una familia que luchaba por llegar a fin de mes en una localidad empobrecida del estado oriental de Bihar. El hombre de 31 años, recibido de ingeniero civil en el Instituto Indio de Tecnología (IIT) en Kanpur, trabajaba como gerente técnico en la Autoridad Nacional de Autopistas de India (NHAI). Su trabajo era supervisar la construcción del tramo Bihar, del proyecto de autopistas de Golden Quadrilateral, iniciativa del primer ministro para tejer una moderna red de autopistas de cuatro carriles en el país.

En la noche del 27 de noviembre de 2003, Dubey fue asesinado. Al bajar de un tren en Gaya, una localidad no muy lejos de su lugar de trabajo en Koderma, esperaba que un auto lo pasara a buscar. No llegó –por razones que aún no se pueden explicar, el conductor no logró encender el auto esa noche–, entonces se subió a un bici-taxi. Dubey nunca llegó a su casa: unos hombres armados interceptaron el bici-taxi y lo mataron.

No se habló de sus asesinos, ni del taxista que había visto el asesinato. El caso ya empezaba a ser tratado como una rutina, otra fría estadística, lejos del imperio de la ley y orden.

Sin embargo, el 30 de noviembre de 2003, el periódico Indio *Sunday Express* informó que Dubey había escrito a la oficina del Primer Ministro (OPM) quejándose acerca de la corrupción en el tramo de 60 kilómetros en el que él trabajaba. Aparentemente, su pedido de confidencialidad no había sido escuchado, lo que lo hizo vulnerable a la presión y amenazas.

En su carta, Dubey subrayó varias instancias de lo que llamaba 'saqueo del dinero público' y 'la deficiente implementación' del proyecto. Alegaba que las compras habían sido 'completamente manipuladas y condicionadas' por los contratistas, y que la calidad se veía afectada por la subcontratación de pequeñas empresas.

Para muchos en la industria de la construcción india, esto resultaba familiar. Estos asuntos son muy comunes, en especial cuando se trata de contratos. Los sobornos a los funcionarios y la fuerza para intimidar a otros competidores son moneda corriente para obtener contratos. Se producen trabajos de mala calidad en serie y así se escurren los fondos públicos.

'Las obras se adjudican a precios muy altos y los contratistas aseguran la mejor calidad en la ejecución del proyecto. Sin embargo, cuando se trata de la ejecución real de las obras, se evidencia que la mayoría (a veces hasta un 100%) se entregan o tercerizan a pequeñas empresas que no están preparadas para ejecutar proyectos de tamaño dimensión... Me gustaría mencionar aquí que el fenómeno de subcontratación es muy conocido por todos, aunque se mantiene un estudiado secreto al respecto... Estos pequeños contratistas sólo tienen material y equipos de mala calidad, por lo que se dificulta el progreso y la calidad de la obra', escribió.

Dubey pidió que se mantuviera su nombre en secreto, pero al mismo tiempo dio a conocer su identidad. Tenía razones para hacerlo. 'Dado que este tipo de cartas, de un hombre común', escribía, 'no son tratadas con la debida seriedad, debía dejar en claro ... que esta carta está siendo escrita luego de haber sido pensada cuidadosamente, por un ciudadano preocupado, también muy

cercano al proyecto ... [A]mablemente les describiré quien soy (en un hoja separada para asegurar la confidencialidad) antes de continuar.’

Pasó justo lo contrario. La carta de Dubey fue acumulando las firmas y garabatos de los funcionarios, indicando que había pasado las rondas de la burocracia de Delhi. Su pedido de confidencialidad fue aparentemente ignorado, y la carta fue enviada a sus superiores en la Autoridad de Autopistas con una copia al Jefe de Vigilancia de la organización quien, se supo, había reprochado a Dubey el haber escrito directamente a la OPM.

Dubey escribió una segunda carta, esta vez no a la OPM, sino al Presidente de su propia organización, la ANAI. Le mencionaba que había comenzado a recibir llamadas amenazadoras. Nadie tomó en serio a Dubey, y él pagó con su vida. Su hermano presentó una primera denuncia ante la policía de Gaya, aduciendo que las personas a las que él había expuesto por actos de corrupción estaban detrás del asesinato. La denuncia no contenía nombres.

El comisario de Gaya, Hem Chand Sirohi, quien conocía a Dubey, admitió: ‘nadie está a salvo, la mafia [delincuentes que se apoderan de los contratos licitados] siempre encuentra una salida’.²

La cobertura sostenida del caso y la concientización de que un hombre había sido asesinado por hablar en contra de la corrupción, enojó al público. Una de las caras más conocidas de India, el mentor de Infosys Technologies y alumno del IIT Nagavara Ramarao Narayana Murthy, presentará una declaración en la que instaban al Primer Ministro a suspender el contrato con el contratista actual, investigar el caso como un tema prioritario, e imponer un castigo ejemplar y severo para los culpables. Instaba a la implementación de una buena política de protección para los informantes. ‘Que ésta sea la última de este tipo de tragedias en India’, Murthy dijo.³ El Primer Ministro en ese momento, Atal Behari Vajpayee, declaró que los asesinos de Dubey serían castigados ‘dondequiera que estén’.⁴

El Ministerio al que respondía Dubey, el de transporte y vialidad, presentó una declaración dos días después para negar cualquier tipo de error de su parte. Se hizo eco de lo que el Ministro B. C. Khanduri había dicho antes: la filtración de la información de la carta y el asesinato no tenían relación, y el asesinato de Dubey debía considerarse en el contexto del terrible récord de falta de ley y orden de Bihar.

‘Es una cuestión de costumbre que el personal empleado en la implementación del PDNA (Proyecto de Desarrollo Nacional de Autopistas) en Bihar se encuentre bajo amenazas constante... Esto ha causado una atmósfera de temor y terror y obstaculiza el progreso de las tareas’, el ministro estableció, y dijo que la ANAI en sí ‘estaba completamente consciente de las faltas del sistema existente y que ha tomado las medidas para mejorar los procedimientos’.⁵

El caso Dubey se encargó a la Oficina Central de Investigación (OCI), la principal agencia de investigación del país, pero su manejo del caso vio al taxista, principal testigo, desaparecer después del interrogatorio. Dos sospechosos más fueron encontrados muertos muy poco después de haber sido interrogados.

El Director de la OCI admitió que la muerte de los sospechosos requería una consideración más profunda sobre la posibilidad de que la mafia hubiera conspirado detrás de la muerte de Dubey. Desde entonces ha habido algunos arrestos –de residentes pobres de localidades cercanas a Gaya. La OCI dice que han confesado ‘haberlo robado’ pero no hay cargos todavía.

En enero de 2004, la Corte Suprema entró en escena. Actuando por petición del abogado Rakesh Upadhyay, que buscaba la protección de los informantes después de la muerte de Dubey, el tribunal notificó al gobierno local y nacional. Upadhyay puntualizó que el pedido de confidencialidad de Dubey hubiera gozado de protección si el gobierno hubiera sancionado la ley de protección de los informantes recomendada por la Comisión de Revisión de la Constitución en 2002.

En marzo de 2004, el caso Dubey recibió atención internacional cuando el Índice de Censura de Londres lo premió de manera póstuma con el Premio Informante del Año. En el país, la presión para que el gobierno actuara iba en aumento.⁶ El 5 de abril, Justice Ruma Pal de la Corte Suprema propuso que se creara un mecanismo de protección de los informantes a través de un decreto ejecutivo, mientras se esperaba la sanción de una ley adecuada.

Esto tuvo lugar en abril, cuando el fiscal general Kirit Raval obtuvo la aprobación de la corte para un esquema que autorizaba a la Comisión Central de Vigilancia (CCV) a proteger a los informantes y actuar sobre sus denuncias. Los informantes pueden ahora acercarse a la CCV, de interés público, con cualquier prueba de supuesta corrupción o uso ilícito del mandato público por parte de cualquier empleado del gobierno central o de toda sociedad, empresa, asociación o autoridad local controlada por el gobierno central.

El informante no puede mantener su identidad secreta, pero la CCV debe protegerla. La CCV puede tomar medidas contra cualquiera que deje filtrar el nombre del informante, intervenir en casos de abuso de autoridad, y ordenar la protección para los informantes y los testigos. La comisión también puede exigir la asistencia policial para investigar las denuncias y, después de las investigaciones, puede recomendar procedimientos departamentales contra el funcionario involucrado; medidas para resarcir la pérdida causada al gobierno; procedimientos penales; o medidas correctivas para evitar una nueva infracción.

Días después de que el mecanismo fuera implementado, el Comisario de la Central de Vigilancia P. Shankar dijo que estaría más satisfecho si el arreglo no fuera una versión tan ligera de la legislación propuesta, pero que al menos era un comienzo. 'Si Satyendra Dubey hubiera recurrido a mí, yo no hubiera podido hacer lo que puedo hacer hoy por él', dijo.⁷

Notas

1. Raj Kamal Jha es editor adjunto del *Indian Express*.
2. *Indian Express* (India), 11 de diciembre de 2003.
3. BBC News, 10 de diciembre de 2003, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/3306075.stm
4. *Ibid.*
5. Ministerio de Transporte y Autopistas, 11 de diciembre de 2003, <http://pib.nic.in/archieve/lreleeng/lyr2003/rdec2003/11122003/r1112200336.html>
6. 9 de octubre de 2004, ceremonia de Transparency International de entrega de los Premios a la Integridad 2004, reconocimiento póstumo a Satyendra Kumar Dubey por su coraje en la lucha contra la corrupción.
7. *Indian Express* (India), 7 de mayo de 2004.

Los costos económicos de la corrupción en infraestructura

Paul Collier y Anke Hoeffler¹

Para evaluar los costos económicos de la corrupción en infraestructura, primero necesitamos entender por qué el sector sigue apareciendo como el más corrupto. La infraestructura resulta distintiva como actividad económica en dos aspectos. Primero, resulta intensiva en capital 'idiosincrático', lo que significa que el capital debe ser diseñado específicamente para su instalación. Segundo, es una actividad de 'red', lo que requiere reglamentación del gobierno. Ambas características la hacen fácil de corromper.

Aumento del costo de capital por la corrupción

En un punto, el capital es diferente cada vez, resulta difícil estandarizar y establecer un costo de instalación. Por ejemplo, los edificios nuevos son más difíciles de tasar que los camiones nuevos. Distinto de los camiones nuevos, el proveedor –constructor– tiene mucha más información de los costos verdaderos que el comprador. La diferencia en la información –conocida como asimetría en la información– se traduce en una oportunidad para la corrupción. El efecto directo de tal corrupción es que aumenta el costo de la infraestructura de la construcción –es decir, el costo de *capital*. Este efecto directo puede tener muchos efectos secundarios que alteran la asignación de presupuestos.

Al reconocer el problema de la corrupción en el sector de la construcción, los tomadores de decisiones encargados de los presupuestos podrían desviar gastos del sector. Por ejemplo, un anterior ministro de Finanzas para Eritrea adoptó la política de minimizar los costos de construcción porque dudaba de la capacidad de su ministerio para controlar tales gastos. Mientras que la evidencia a continuación sugiere que esta es una respuesta común, si los tomadores de decisión en temas de presupuesto son corruptos, podrían desviar los fondos de los presupuestos hacia los gastos de infraestructura de manera que aumentaran las oportunidades para la corrupción. Si las rutas resultan más intensivas respecto del capital que la educación primaria, entonces el presupuesto puede desviarse por varios caminos, y lejos de la educación. Y si hay más oportunidades de corrupción en la construcción de caminos que en el mantenimiento, se pueden construir los caminos, dejar que se deterioren, y luego reconstruirlos: un escenario muy común en África.

Aunque los tomadores de decisión sean indiferentes o hagan caso omiso de la corrupción, el aumento en el costo de la infraestructura de capital generará un efecto de 'sustitución' por medio del cual se comprará menos que si su precio no fuera incrementado. De manera que la corrupción lleva a que se gaste más y se entregue menos.

Cómo la corrupción aumenta el costo de operación de los servicios de infraestructura

La infraestructura no es necesariamente una gran cantidad de estructuras; es el flujo de los servicios. Los caminos contribuyen al transporte de servicios, las plantas de energía contribuyen a la provisión de electricidad, y las líneas de teléfono, a los servicios de comunicaciones.

Por lo general, los gobiernos regulan los servicios de infraestructura como sus sistemas de distribución y a menudo incluyen puntos sobre el monopolio, que de otra forma podrían explotar los operadores.

La regulación resulta difícil cuando los reguladores saben menos que el proveedor de servicios, como a menudo resulta. Además, los reguladores pueden requerir ser regulados, dado que los proveedores podrían sobornarlos –fenómeno conocido como 'captura regulatoria'.

Un proveedor puede distribuir las ganancias de su monopolio en toda la organización en forma de esfuerzos reducidos, salarios inflados, u otras formas de flexibilidad de gestión. Los empleados podrían explotar el monopolio de sus tratos con clientes; por ejemplo, podrían pedir sobornos por lo que llaman prácticas comunes.

Estas formas de corrupción aumentan los costos recurrentes de la provisión de servicios. Además, como sucede con los costos de capital, el exceso de costos recurrentes tiene efectos directos e indirectos. El efecto directo es simplemente el desperdicio implicado en los servicios provistos. El costo indirecto es lo que los clientes podrían sustituir con el servicio. Por ejemplo, en todo África, el fracaso de la provisión monopólica de la electricidad ha inducido al auto-abastecimiento. Algunas pequeñas empresas fabricantes gastaron tres cuartos de las inversiones en generadores eléctricos.² Si esta conducta hace que las manufacturas sean poco competitivas en los mercados globales, los verdaderos costos de la corrupción en la provisión de electricidad en términos de pérdida de empleo resultan enormes.

Cuantificación del impacto de los costos de capital

Durante muchos años, las propuestas de construcción de infraestructura en Nigeria se aprobaban sin mayores evaluaciones. Oby Esekwesili, el asesor del Presidente en la lucha contra la corrupción, ahora evalúa el proceso de compras federales y ha introducido un proceso de licitación competitiva. La introducción de dicha evaluación en efecto demuestra el grado de incremento de los costos, que antes resultaban normales. *El nuevo sistema de compras ha resultado en reducciones de costos de 40-50%.*³

Este hallazgo se complementa con estudios econométricos que toman un enfoque comparativo, relacionando diferencias en los niveles de corrupción a las diferencias en los costos de infraestructura (de capital o recurrentes). La econometría tiene muchas formas de copiar el hecho de que muchos factores de los costos varían según los casos. El estudio global resumido a continuación hace un control cuidadoso de las diferencias entre los países. En cambio, el primer estudio intenta minimizar las diferencias al focalizarse en un solo país (Italia) y estudiar las variaciones entre las regiones.

Inversiones en infraestructura en 20 regiones de Italia

Del Monte y Papagni examinaron el nivel de inversiones públicas a nivel regional, en lo que consideran una buena aproximación a las inversiones en infraestructura, para cuantificar el primer tipo de costo identificado anteriormente –el incremento del costo de capital.⁴ Utilizan una medida regional objetiva de la corrupción, a saber, el número oficial de delitos cometidos contra la administración regional. Su medida de rendimiento es la tasa de crecimiento económico región por región. Esta medida captura tanto los efectos directos del creciente costo de capital –incluyendo el desperdicio– y los efectos indirectos, la sustitución dentro y fuera de la infraestructura.

No es sorprendente que el estudio de Del Monte y Papagni muestre que las inversiones en infraestructura aumentan la tasa de crecimiento y la corrupción la reduce. Sin embargo, su hallazgo clave es que –de controlar estos efectos– un alto nivel de corrupción reduce el aporte que

los niveles de inversión en infraestructura contribuyen. El efecto es altamente significativo en el sentido estadístico, y en el sentido económico, también.⁵

Específicamente, un mayor 'desvío estándar' en el nivel de corrupción reduce la contribución de la inversión de infraestructura a la tasa de crecimiento en un 0,29%. En otras palabras, en vez de que la región crezca 1,4% –promedio de crecimiento de Italia durante 1990s– un desvío estándar de la región por debajo del promedio crecería sólo 1,11%. Durante la década, esa región será un 3% más pobre según el promedio general.

Si todas las regiones de Italia pudieran reducir los niveles de corrupción o el desvío estándar, los ahorros anuales *sólo por el aumento de la efectividad de las inversiones en infraestructura* serían el doble de todo el presupuesto de asistencia de Italia.

Inversión global en infraestructura en teléfonos y electricidad

En un estudio global, Henisz presenta una imagen de la inversión en redes telefónicas y la generación de electricidad durante todo el siglo, utilizando datos para más de 100 países.⁶ El estudio utiliza dos distintas medidas de rendimiento. El primero es la longitud del lapso entre las primeras instalaciones de redes telefónicas en el mundo y de las conexiones de electricidad (en Estados Unidos), y su instalación en cada uno de los países que están siendo evaluados. La segunda es el nivel de inversión subsiguiente en redes telefónicas y de generación de electricidad. Henisz está investigando si un alto nivel de corrupción estira el lapso inicial en la adopción y si baja el nivel de las inversiones subsiguientes.

Henisz mide los niveles de corrupción por la habilidad del entorno político de imponer pesos y contrapesos sobre el abuso de poder. Comienza por contar el número de pesos y contrapesos nominales en el sistema de toma de decisiones políticas. Luego introduce el grado en el que estos centros independientes de poder son independientes en la práctica. Para hacerlo, mira la heterogeneidad política de los centros de poder; por ejemplo, si todos los centros de poder están controlados por el mismo partido político, ellos son menos independientes que si están controlados por los diferentes partidos. Finalmente, Henisz permite cierto grado de heterogeneidad política *dentro* de cada centro de poder. Un entorno de baja corrupción incluiría muchos pesos y contrapesos, cada uno políticamente independiente, y cada uno sujeto a la disciplina interna de la competencia política. En el otro extremo, la corrupción prospera donde los pesos y contrapesos resultan pocos en número e ineficientes dada la concentración de poder político.

Henisz encuentra que la corrupción, así definida, tiene un efecto significativo. Considera los beneficios de las limitaciones políticas si están en un estándar más arriba del promedio. En África, tal mejora hubiera aumentado la posibilidad de instalación de la red dentro de los primeros 5 años de la primera instalación mundial entre un 15 y 38%. El estudio descubre efectos similares en otras regiones, y para la generación de electricidad. La misma mejora de un estándar de desvío también hubiera aumentado la tasa de inversión en infraestructura. Hubiera aumentado la tasa anual de inversión en la red telefónica en 0,8 puntos porcentuales, y en la generación de electricidad de 0,5 puntos porcentuales. En estas décadas, tales efectos representan mayores diferencias en la provisión de infraestructura.

La corrupción y la inversión en infraestructura: un resumen

Los dos estudios de estas buenas prácticas llevan el mismo mensaje: *La corrupción tiene efectos adversos sobre la inversión de infraestructura*. El estudio global descubre que, en el control de otras características del ambiente, un alto nivel de corrupción *demoraría* sustancialmente la

introducción de nuevos tipos de infraestructura y *reduciría* sustancialmente la velocidad en la que se acumula. El estudio italiano muestra que aún esto subestima el daño hecho por la corrupción. Descubre que un cierto nivel de inversión en infraestructura es mucho *menos productivo* en entornos corruptos. Así, los efectos distintivos encontrados en los dos estudios son acumulativos: *La corrupción disminuye el gasto en infraestructura y reduce la productividad de esos gastos*. Aún así, los costos de la corrupción no terminan aquí.

Cuantificación del impacto de costos recurrentes

Atendiendo ahora a los efectos de la corrupción en los costos recurrentes, el siguiente conjunto de estudios econométricos nuevamente adopta los enfoques complementarios: dos se centran en una región y sector en particular en un momento dado, para reducir los problemas de comparación; y el tercero toma el enfoque global y considera una amplia gama de servicios de infraestructura.

Agua en África y electricidad en América Latina

Los estudios regionales se focalizan en los costos de operación de los servicios públicos, tomando su inversión de capital como un dato conocido. Están preocupados con la eficiencia con la que una suma de inversión de capital se combina con la mano de obra y otros insumos para producir el flujo de servicios. En su estudio de las empresas de servicios de agua en África, Estache y Kouassi comparan la productividad entre 21 empresas.⁷ Poner como punto de referencia a la empresa más eficiente, ayudaba a medir el grado en el que las empresas no lograban llegar al estándar e intentaban explicar por qué eran menos eficientes. El nivel de corrupción que prevalece en el país es uno entre muchas variables explicativas. Al controlar todas las otras variables, los autores descubren que el nivel de corrupción es altamente significativo en el sentido estadístico, y es sustancial en sentido económico.

El nivel de corrupción se mide sobre una escala de 16 puntos ascendentes con un promedio de 10.2. Estache y Kouassi descubrieron que la reducción de un punto en la corrupción aumenta el nivel de eficiencia operativa en un 6,3%. Si los servicios de agua estuvieran operativos en entornos no-corruptos (1 en la escala), tendrían un promedio de aumento en la efectividad de 64%. Los precios que cobran las empresas podrían ser así un 64% más bajo. En otras palabras, casi dos tercios de los costos operativos se debían a la corrupción. Aún una reducción de la corrupción de un punto, de un promedio de 10,2 a 9,2 (totalmente dentro del rango de datos) reduce el costo en 6,3%, lo que resulta un efecto importante. De hecho, los autores puntualizan que excede las ganancias totales logradas desde la privatización.

Un estudio realizado por Bo y Rossi en 80 empresas de servicios de electricidad en 13 países latinoamericanos utiliza dos medidas de variaciones nacionales en la corrupción, el Índice de Percepciones de la Corrupción de TI y el Índice de corrupción en la Guía Internacional de Riesgo País.⁸ Los dos resultan significativos. Este estudio controla otros efectos sobre la eficiencia de la generación de la electricidad. Utiliza dos medidas de rendimiento, el número de trabajadores empleados –y por lo tanto la productividad de la mano de obra– y los costos operativos y de mantenimiento totales. Con dos medidas de corrupción y dos medidas de rendimiento, los autores serían capaces de controlar la solidez de los resultados. Encuentran que ambas medidas de corrupción afectan significativamente y sustancialmente las medidas de rendimiento.

Bo y Rossi consideran lo que sucedería si el país que mostraba la media en la muestra (Brasil) tenía la medida de corrupción del país menos corrupto en su muestra (Costa Rica). Aproximadamente, esto es equivalente a preguntarse lo que sucedería si todos los países redujeran

su corrupción al nivel de Costa Rica. Los efectos de la eficiencia serían sustanciales. La fuerza laboral necesaria para producir la misma cantidad de electricidad se reduciría en 12%.⁹ La electricidad será seguramente menos costosa; los autores descubren que los costos operativos y de mantenimiento caerían un 23%.

Así, ambos estudios demuestran los efectos significativos de la corrupción en gastos recurrentes en servicios de infraestructura. Ambos evalúan costos directos solamente, a saber los mayores precios que deben pagar por los servicios que realmente se prestan. Estos estudios no consideran los costos indirectos de los servicios deficientes, tales como la pérdida de trabajo e inversión en las fabricaciones.

Rendimiento global de los servicios de infraestructura

Kaufmann, Leautier y Mastruzzi consideran el rendimiento de los servicios de infraestructura desde una perspectiva global.¹⁰ Su unidad básica de observación no es un país, sino una ciudad: toman en cuenta 412 ciudades de 134 países. Su medida de rendimiento está relacionada con el acceso a los servicios y a la calidad de la entrega de servicios tales como agua, cloacas, electricidad y teléfono. La medida de los autores para la corrupción incluye información de la ciudad y del país en su totalidad. Observan el alcance de los sobornos en los servicios públicos en las ciudades; en el ámbito nacional, miden el alcance del 'entendimiento del estado' de los procesos regulatorios, y el grado en el que se controla la corrupción. La pregunta es si, controlando otras características, estas medidas de la corrupción afectan a alguno o a todos los servicios de infraestructura considerados.

Demuestran que cada medida de corrupción tiene efectos sustanciales tanto en el acceso y la calidad de los servicios prestados. Tales hallazgos apoyan la conclusión de que la corrupción a nivel ciudad es significativa, más allá de otras influencias, en la cantidad y calidad de los servicios prestados

Resumen: la corrupción y los servicios de infraestructura

Estos estudios sobre las 'mejores prácticas' comunican el mismo mensaje – *la corrupción empeora significativa y sustancialmente los servicios de infraestructura*. Aún así, los problemas a los que apuntan difieren. Los estudios se ocupan de los costos de la operación. Muestran que la corrupción aumenta el costo de provisión de un volumen particular de un servicio. El estudio más amplio no se ocupa de los costos operativos, sino del volumen y calidad de los servicios prestados. Descubre que la corrupción reduce el acceso a los servicios, lo que podría ser una consecuencia directa del efecto del incremento de costos: a mayor costo operativo, menor volumen de servicio prestado. Sin embargo, el efecto adverso respecto de la calidad es totalmente diferente. De hecho, los costos operativos causados por la corrupción podrían llegar a ser compensados con una mayor calidad. Sucede lo contrario: *la corrupción aumenta los costos y disminuye la calidad*.

Conclusión: costos, costos y más costos

Las investigaciones preliminares sobre las consecuencias de la corrupción presentan un problema técnico de 'pertenencia' –la corrupción estaba *relacionada* con muchos resultados adversos, aunque no era su *causa*. Investigaciones recientes han recorrido un largo camino para sobreponerse a estos problemas de interpretación. Uno de los enfoques consiste en limitar la pregunta. Por sobre todo, estos estudios no se focalizan en las consecuencias generales de la corrupción, sino en varios problemas específicos relacionados con la infraestructura. Además, dentro de la infraestructura,

algunos se focalizan en la inversión en el sector, mientras que otros lo hacen en los servicios provistos. Otro enfoque consiste en limitar el rango de observaciones consideradas. Algunos de los estudios se han concentrado en un solo tipo de infraestructura en un solo país o región.

Lo que surge de este enfoque más preciso es una mayor confianza en los resultados, y una gama de costos generados por la corrupción. Entre ellos los estudios revisados han demostrado cuatro costos distintos derivados de la corrupción, pero coexistentes que resultan significativos y sustanciales a la infraestructura:

1. La corrupción demora y reduce los gastos e inversiones en infraestructura (por ejemplo, globalmente, una modesta reducción en la corrupción incrementaría las inversiones en telecomunicaciones en 0,8 puntos porcentuales).
2. La corrupción reduce el crecimiento generado por un gasto en infraestructura dada (por ejemplo, en Italia, la misma reducción modesta de la corrupción aumentaría el crecimiento en 0,3 puntos porcentuales, aunque no haya cambios en las inversiones).
3. La corrupción aumenta los costos operativos de la provisión de un nivel dado de servicios de infraestructura (por ejemplo, en América Latina, recortar la corrupción a los niveles de Costa Rica reduciría los costos operativos en la electricidad en un 23%).
4. La corrupción reduce la calidad de los servicios de infraestructura y limita el acceso, en especial para los pobres.

El costo total verdadero de la corrupción en infraestructura es al menos la suma de los costos. Representa menor calidad de vida, golpea más a los pobres; y afecta el desarrollo. De hecho, la infraestructura cara y de mala calidad implica costos sobre la sociedad mucho más allá del dinero directamente gastado en el proceso de provisión.

Sin embargo, el enfoque tomado en estos estudios también lleva un mensaje implícito de esperanza. La base de los estudios es la *variación* – podemos cuantificar los costos de la corrupción sólo porque su alcance difiere tan marcadamente entre las distintas regiones, que se asemejan en otros aspectos. En otras palabras, *no tiene que ser así*.

Notas

1. Paul Collier es profesor de economía en la Universidad de Oxford donde dirige el Centro de Estudio de las Economías Africanas. Anke Hoeffler es investigadora del departamento de economía.
2. P. Collier y J.W. Gunning, Explicando el Rendimiento Económico de África ('Explaining African Economic Performance') en *Journal of Economic Literature* 37 (1999).
3. Comunicaciones personales a los autores.
4. Alfredo Del Monte y Erasmo Papagni, 'El Gasto Público, la Corrupción y el Crecimiento Económico: El caso de Italia (Public Expenditure, Corruption and Economic Growth: the Case of Italy)' en *European Journal of Political Economy* 17 (2001).
5. 'Significativo' es un concepto estadístico, que indica que el alcance del resultado es confiable. Un resultado puede ser significativo en las estadísticas, y presentar poco interés si el efecto que identifica es pequeño respecto de los términos económicos.
6. Wiltold J. Henisz, El Entorno Industrial para Inversiones en Infraestructura ('The Institutional Environment for Infrastructure Investment') en *Industrial and Corporate Change* 11 (2002).
7. Antonio Estache y Eugene Kouassi, Organización del Sector, Gobierno, e Ineficiencia de los Servicios Públicos en África ('Sector Organization, Governance, and the Inefficiency of African Utilities'), mimeo (World Bank Institute, 2002).
8. Ernesto Dal Bo y Martin A. Rossi, Eficiencia de la corrupción: Teoría y pruebas en los servicios eléctricos ('Corruption and Efficiency: Theory and Evidence from Electric Utilities'), mimeo (Universidad de California, Berkeley, y Universidad de Oxford, 2004).
9. Esto no implica que en entornos de baja corrupción el 12% de los trabajadores de la electricidad fueran a perder sus trabajos. Porque si la electricidad fuera menos costosa, se produciría más.

10. D. Kaufmann, F. Leautier y M. Mastruzzi, El gobierno y la ciudad: Investigación empírica de los determinantes globales del rendimiento urbano ('Governance and the City: An Empirical Investigation into the Global Determinants of Urban Performance'), mimeo (Banco Mundial, 2004).

2 La corrupción en la práctica

FOTO: Un trabajador en la mayor planta de gas licuado del mundo en Dabhol, India. Se vio envuelto en un conflicto desde mediados de 1990, por suposiciones de corrupción, altos costos y disputas entre Enron y la empresa de servicios local por unas deudas, la planta dejó de generar electricidad en mayo de 1999. Ahora mantiene una fuerza laboral de 250, de los 5000 trabajadores que fueron despedidos después de que la planta cerró. (AP Photo)

Exposición de las bases de la corrupción en la construcción

*Neill Stansbury*¹

Las encuestas revelan que la corrupción es mayor en la construcción que en cualquier otro sector de la economía.² La escala de la corrupción en la construcción se ve aumentada por la dimensión y alcance del sector que va desde infraestructura del transporte a usinas eléctricas en el extremo más alto, y residencias en el otro. Es un sector que incluye proyectos iniciados por el gobierno (a menudo llamados "obras públicas") y el sector privado. Se estima que el volumen total del mercado de la construcción suma alrededor de 3,200 trillones de dólares al año. Su participación en la economía varía del 5-7% del PBI de países desarrollados y en desarrollo avanzados, y del 2-3% del PBI en países en desarrollo de menor ingreso.³

Existen variaciones significativas en toda la industria respecto de la naturaleza y alcance de la corrupción. Algunos sectores y territorios están relativamente libres de corrupción, y un número importante de organizaciones e individuos intentan evitar la corrupción a toda costa. La mayoría de los contratistas que recurren a la corrupción lo hacen no porque quieran, sino porque creen que se ven forzados a hacerlo por el modo en que opera la industria y el entorno político.

¿Por qué la construcción es tan propensa a los actos de corrupción?

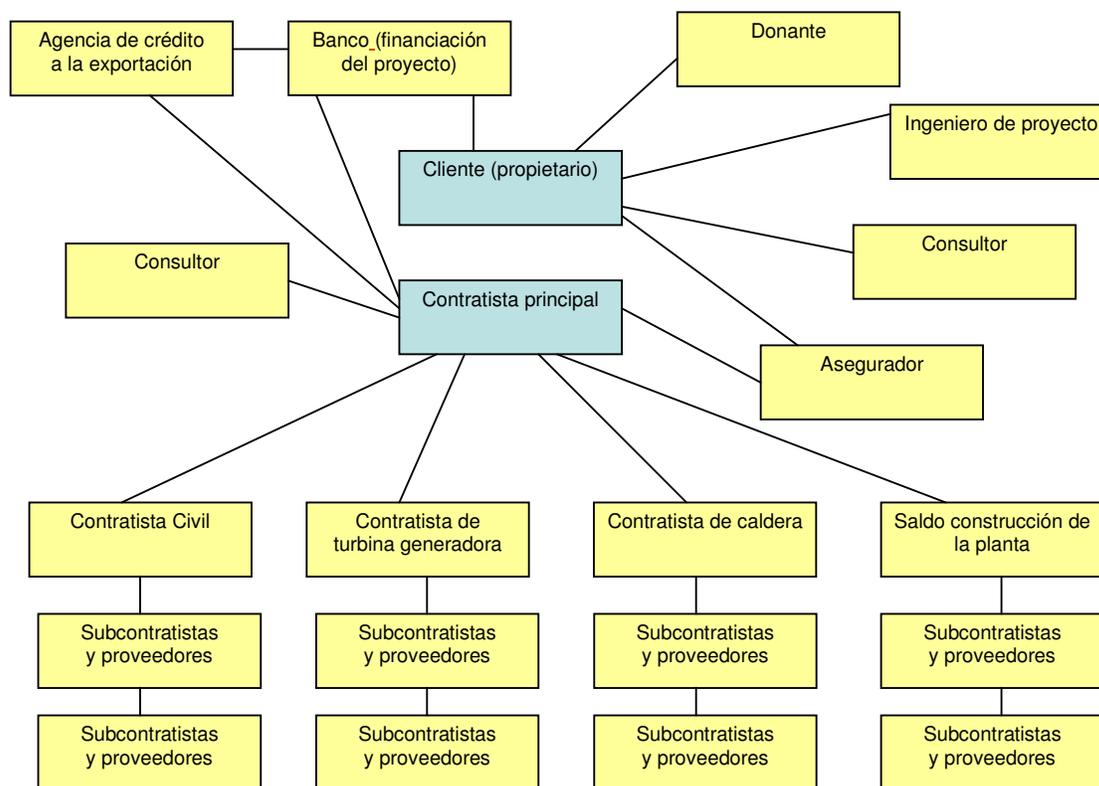
Los proyectos de construcción por lo general involucran un gran número de participantes en una estructura contractual compleja. La Figura 2.1 ilustra una estructura contractual (simplificada) posible para la construcción de una usina eléctrica. Cada línea representa un contrato entre dos actores (empresas, bancos, gobiernos, etc).

En la construcción de una usina eléctrica, el 'cliente' (o propietario) será normalmente el gobierno o una empresa pública. En la etapa de planeamiento del proyecto, el cliente contrata consultores e ingenieros (ver el extremo superior derecho de la figura) para llevar a cabo estudios de factibilidad, evaluaciones de impacto ambiental y otros ejercicios de planeamiento. El cliente también recolectará los fondos del proyecto negociando acuerdos con bancos comerciales, bancos de desarrollo e instituciones financieras internacionales (ver extremo superior izquierdo de la figura). El cliente entonces adjudica el contrato de construcción principal a una sola empresa ('el contratista principal') luego de llevar a cabo una licitación pública según las reglamentaciones correspondientes a las compras públicas.

El 'contratista principal' podrá ser una empresa de construcción o ingeniería del sector privado, que luego podría sub-contratar partes clave del proyecto según sus propios términos de adjudicación de

contratos. A su vez, los sub-contratistas pueden volver a sub-contratar sus obras, y a su vez, estas partes pueden comprar equipamiento y materiales de otros proveedores o hacer alguna sub-contratación más.

Figura 2.1: Estructura contractual simplificada para la construcción de una usina eléctrica



Las siguientes características de los proyectos de construcción los hacen particularmente propensos a la corrupción:

1. **Dimensión de los proyectos.** Mientras que los proyectos de construcción varían en escala, los proyectos de infraestructura son particularmente grandes. Los costos de represas, usinas, plantas industriales, y autopistas pueden llegar a miles de millones de dólares. Resulta más fácil esconder sobornos, o inflar pedidos en proyectos de mayor escala, que en los más pequeños.
2. **El carácter único de algunos proyectos.** El hecho de que algunos proyectos de construcción de gran escala sean únicos, hace difícil comparar los costos, lo que resulta propicio para inflarlos y así encubrir los sobornos.
3. **La participación del gobierno.** La mayoría de los proyectos de infraestructura son dirigidos por el gobierno. Aún en proyectos privatizados se requiere la aprobación del gobierno para el planeamiento o acuerdo de pago para el uso del producto terminado. La industria tiende a estar bastante regulada tanto a nivel local como gubernamental. Se requieren numerosos permisos. Donde los controles no son suficientes sobre el comportamiento de los funcionarios públicos, su poder –combinado con la complejidad

- estructural y financiera de los proyectos– hace que sea relativamente fácil para los funcionarios recibir sobornos.
4. **La cantidad de vínculos contractuales.** Mientras que hay numerosas variaciones en la estructura del proyecto antes descrita, la cascada contractual podría tener fácilmente unos 1.000 vínculos, cada uno dependiendo de los vínculos contractuales de la cadena. Cada vínculo proporciona una oportunidad para que alguien pague un soborno a cambio de la adjudicación de un contrato. Además se intercambian obras y servicios a cambio de pagos en cada eslabón de la cadena contractual. Cada porción de la obra y cada pago representan la oportunidad de encubrir pagos de sobornos a cambio de certificados por trabajos excesivos, trabajos defectuosos, o prórrogas más expeditivas.
 5. **La cantidad de fases dificulta el control del proyecto.** Por lo general, los proyectos tienen diferentes fases, y cada uno incluye distintos equipos de gestión, y exige que se entregue la fase completa al contratista que asume la siguiente fase. Por ejemplo, el proyecto de una usina podría consistir en las siguientes fases: determinación del pedido, elección del tipo (hidroeléctrico, carbón, petróleo, gas), diseño, excavación, bases, obras civiles, fabricación de equipos, erección de los equipos, encargos y operación. Aún si un solo contratista asumiera todas las fases del proyecto, subcontrataría los diferentes elementos de la tarea, lo que crea dificultades para el control y la supervisión.
 6. **La complejidad de los proyectos.** Dada la complejidad, la interrelación entre los contratistas y los eventos a menudo resulta incierta. Las personas que trabajan juntas en un proyecto a menudo parecen no conocer, o no estar de acuerdo con las razones por las que las cosas salieron mal, o se registraron costos excesivos. Por lo tanto, resulta más fácil culpar a los otros y reclamar el pago, aún cuando esos reclamos resulten injustificados. Los sobornos y los pedidos inflados pueden ser fácilmente ocultados en otros factores, tales como un diseño deficiente o gestión negligente. La complejidad también genera razones para pagar sobornos dado que las decisiones sobre la causa y efecto y sus consecuencias respecto de los costos pueden tener un gran impacto.
 7. **Baja frecuencia de los proyectos.** Los proyectos más importantes suceden a intervalos irregulares. Ganar estos proyectos podría resultar crítico para la supervivencia o rentabilidad de los contratistas, y a la vez proporciona un incentivo para los sobornos.
 8. **El trabajo se va ocultando.** La mayoría de los componentes en la construcción terminan siendo ocultados por otros componentes. El acero estructural puede ser ocultado con el hormigón, los ladrillos con yeso, los componentes de ingeniería con cubiertas y los techos con revestimiento. La industria depende en gran medida de los individuos que certifican que el trabajo se está haciendo de modo correcto antes de ser recubierto, es bastante costoso o difícil controlar si el trabajo fue completado según los estándares requeridos. Este costo y dificultad crean un incentivo para que los contratistas realicen un trabajo defectuoso o bien utilicen materiales de menor calidad, y luego paguen un soborno al oficial para que certifique que el trabajo fue realizado según las especificaciones.
 9. **La cultura del secreto.** No existe la cultura de la transparencia en la industria de la construcción. Los costos se mantienen secretos aún cuando se trata de fondos públicos. La confidencialidad comercial prevalece por encima del interés público. La inspección de rutina de los libros y registros que podrían descubrir las prácticas ilícitas por lo general se omite.

10. **Intereses entrelazados.** Las empresas locales y nacionales a menudo tienen posiciones encontradas en sus propios mercados. Estas posiciones a menudo han sido acalladas con sobornos. Las empresas internacionales que buscan entrar en estos mercados podrían no lograrlo a menos que se pague un soborno.
11. **No hay una organización que regule la industria.** La construcción reúne una amplia gama de profesiones, oficios y contratistas especializados, lo que lleva a distintos niveles de habilidad, integridad y control. Entre los profesionales encontramos arquitectos, ingenieros, agrimensores, contadores y abogados; y entre los oficios, operadores de maquinarias, de andamios, constructores, electricistas y plomeros. La habilidad de los contratistas va desde la excavación al aislamiento, y de los generadores a los sistemas de refrigeración. Cada profesión u oficio puede tener su asociación de profesionales, con distintos códigos de conducta y niveles de cumplimiento de esos códigos. No hay una organización que soporte toda la responsabilidad.
12. **Falta de 'due diligence'.** El volumen de los fondos involucrados en grandes proyectos de infraestructura tiene una gran influencia en los organismos de financiamiento que determinan si un proyecto puede continuar, y qué empresas se adjudican los contratos. Los bancos comerciales y los bancos de desarrollo regionales o mundiales aportan la mayoría de estos fondos, mientras que las agencias de crédito del gobierno podrían apoyar proyectos internacionales riesgosos. La frecuente falta de procedimientos de *due diligence* sobre los participantes de los proyectos de construcción permite que continúe la corrupción.
13. **Los costos de la integridad.** Resulta sorprendente la cantidad de gente que trabaja en el sector de la construcción y acepta el *status quo*, o no hace nada para cambiarlo. Los sobornos y las prácticas ilícitas están tan enraizados que a menudo se aceptan como norma. Los sobornos a menudo resultan una práctica de rutina que muchas empresas esperan se incluyan en el precio del contrato. El hecho de que muchas empresas de la construcción paguen sobornos por rutina o cometan fraude dificulta las acciones de una empresa que quiera actuar con integridad, ya que podría perder la posibilidad de participar a manos de competidores menos escrupulosos. Como resultado, muchas empresas entran en un círculo vicioso cuando empiezan con la corrupción, aunque sea contra su voluntad, lo hacen para defenderse de las prácticas corruptas de otras empresas. Afortunadamente, algunas empresas y asociaciones de la industria están tomando medidas para cambiar el *status quo* (ver Recuadro 2.1).

Los mecanismos de la corrupción en la construcción⁴

Las prácticas corruptas abundan en cada una de las fases de los proyectos de construcción: durante el planeamiento y el diseño, en la adjudicación del contrato, durante el proceso de construcción, durante la operación y mantenimiento de los proyectos una vez que finaliza la construcción.

La corrupción en el planeamiento y diseño

Durante la etapa de planeamiento y diseño, la corrupción podría dar como resultado el inicio de proyectos con diseños inapropiados o con sobrepagos. La corrupción podría hacer que se aprobaran proyectos que no fueran necesarios. En algunos casos los proyectos se conciben

solamente como vehículos para la corrupción y no hubieran siquiera llegado a la etapa de planificación sin la motivación de la corrupción. En otros, un proyecto podría abandonarse en la etapa de planeamiento debido a una seria evaluación del impacto ambiental, por ejemplo, si no se hubiera pagado un soborno.

La mayoría de los proyectos requiere una aprobación, que a menudo es controlada por uno o más funcionarios públicos. Los desarrolladores o contratistas podrían pagar sobornos para obtener la aprobación del plano. La aprobación de proyectos públicos de construcción también puede depender del apoyo de los políticos elegidos a nivel nacional o local. En tal caso, existen oportunidades para los desarrolladores o contratistas para comprar el apoyo para su proyecto proporcionando fondos a los políticos, sus partidos o causas de caridad que ellos apoyan.

A veces el contratista podría sobornar al ingeniero consultor del cliente, en vez de al representante del cliente. El ingeniero consultor (que puede pertenecer a una firma internacional importante) que asume el diseño para un cliente se encuentra en una posición de poder, dado que puede diseñar el proyecto de manera tal que se favorezca la tecnología específica de un contratista. En algunas instancias, el diseño de un contrato de estos puede hacerse de buena fe, en la creencia de que la tecnología elegida resulta mejor. En otros casos, se podría haber hecho a cambio de un soborno o una promesa de un trabajo futuro

Recuadro 2.1 Una perspectiva de negocios: promover la integridad en la consultoría de ingeniería

*Jorge Diaz Padilla*¹

La consultoría en ingeniería ha evolucionado para convertirse en una industria importante en todo el mundo. La Federación Internacional de Ingenieros de Consultoría (FIDIC)² considera que este mercado representa alrededor de 500.000 millones de dólares en honorarios de consultoría al año, de los cuales más de la mitad se entrega a consultoras privadas independientes. Los clientes necesitan cada vez más seguridad sobre si las empresas de consultoría operan en entornos libres de corrupción, en especial cuando se trata de compras del gobierno.

La mayoría de las empresas de consultoría están tomando los recaudos necesarios para definir e implementar políticas anticorrupción. Sin embargo, estos enfoques son lentos. Falta una base de integridad que pueda conectar y transformar actos aislados de integridad en lo que la FIDIC llama un completo Sistema de Integridad en la Gestión de Negocios (SIGN), con procedimientos formales para identificar los riesgos potenciales, evitar y combatir la corrupción, e implementar las políticas de integridad corporativa para cada proyecto dentro de la organización. En 2001, se diseñaron los 'Lineamientos para la Integridad en la Gestión de Negocios en la Industria de la Consultoría' y la declaración de las políticas de la FIDIC sobre la integridad, y en 2002 se publicó el 'Manual de Capacitación para la Integridad en la Gestión Corporativa'. Muchas empresas han desarrollado e implementado una SIGN siguiendo los lineamientos de la FIDIC, y algunos han obtenido la certificación de las normas ISO 9000.

Los pasos principales para el diseño e implementación de las SIGN incluyen:

- 1. La formulación de un código de conducta.** Para asegurar el compromiso, resulta esencial que el Directorio y los gerentes de alto rango desarrollen un código de conducta que sea claro, simple, y fácil de comunicar y aplicar.
- 2. La formulación de una política de integridad corporativa.** Requisitos esenciales para una política de integridad principalmente basada en la Convención Anti-Sobornos de la OCDE y el Código de ética de la FIDIC. La política de integridad gira sobre el hecho de que la corrupción sólo puede ser eliminada con la honestidad e integridad de todas las autoridades. La honestidad es interpretada como ausencia de fraude o engaño, y la integridad, como la firma que se niega a obtener o mantener lo que no le corresponde. La política debe estar en línea con las normas y reglamentaciones locales, así como con el código de conducta de la empresa. La política de integridad debe estar documentada, implementada, y comunicada dentro y afuera de la organización y estar disponible al público.
- 3. La designación de un representante.** Se debe designar a un miembro de la gerencia de la empresa como representante para asegurarse de que se cumplan todos los requisitos de la SIGN. También se puede designar a un miembro del personal como vínculo de comunicación entre la gerencia y los consultores.
- 4. La identificación de los requisitos de las SIGN.** Los requerimientos deberán focalizarse en los procesos de una firma dada que son vulnerables a la corrupción. Los requerimientos podrían depender de: el tamaño y estructura de la firma; la naturaleza de los servicios de consultoría, las reglamentaciones locales y nacionales y las fuerzas del mercado; y las excepciones y requerimientos de todos los interesados.
- 5. El análisis y evaluación de las prácticas actuales.** Se debe hacer una evaluación sobre cómo la firma trata los temas anticorrupción en la actualidad. Se debe definir la brecha entre las prácticas actuales y los requisitos de las SIGN.
- 6. La implementación de las herramientas de SIGN.** Una empresa de consultoría debe utilizar las siguientes herramientas para apoyar el planeamiento e implementación de las SIGN: un código de conducta; una política de integridad; la definición de roles, responsabilidades y autoridad; procedimientos de integridad corporativa para los procesos principales (propuesta y negociación; ejecución del proyecto y entrega; cobro del proyecto); estructura contable; medidas de cumplimiento; y la declaración de la integridad de la firma en la memoria anual. La firma también debe establecer un procedimiento para evaluar a los sub consultores y los consejeros externos basándose en las políticas de integridad, y debe llevar registros de su compromiso respecto de la integridad en la gestión corporativa.
- 7. La documentación.** Una SIGN debe estar documentada con precisión para proporcionar pruebas de que todos los procesos que pueden afectar la integridad corporativa de los servicios ofrecidos por la firma hayan sido debidamente anticipados. El alcance de la documentación resulta esencial –la documentación excesiva podría reducir el interés del personal y la gerencia en utilizar este procedimiento. Las SIGN deben estar documentadas en el Manual de Integridad Corporativa y, si así se requiriera para proyectos significativos, en un Registro de Integridad del Proyecto.
- 8. Un análisis de las prácticas actuales.** Las SIGN deben establecer las acciones que deben tomarse en caso de que no se cumpla con la Política de Integridad Corporativa. Las acciones

adecuadas en casos donde se haya probado la existencia de prácticas corruptas van desde amonestaciones a la suspensión o despido de la firma.

Una vez que las SIGN están en vigencia, y la consultora confía en que los reglamentos se cumplen, la firma debe iniciar un proceso de evaluación para asegurar el cumplimiento continuo. Este proceso puede incluir; evaluación de la primera parte, donde la gerencia y el personal representativo evalúa las SIGN; una segunda evaluación basada en los aportes de los clientes; y una tercera, realizada por un organismo externo. Si se lleva a cabo una evaluación externa, puede ser parte de un proceso de certificación de calidad de normas ISO 9001:2000.

En el futuro, una nueva norma ISO podría desarrollarse para certificar que una empresa tiene en funcionamiento un Sistema de Integridad Corporativa. Tal norma no necesita ser específica de la industria; la experiencia de la FIDIC con la integridad de la gestión podría conducir a una norma de integridad para la industria de la construcción en su totalidad, o hasta de otros sectores empresariales.

Notas

1. Este artículo se basa en el trabajo desarrollado por el Grupo de Trabajo de Integridad de Gestión en FIDIC, presidido por Felipe Ochoa, y el Grupo Conjunto de Trabajo por la Integridad, creado con el auspicio de la FIDIC, con la participación del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Federación Panamericana de Consultores (FEPAC). Jorge Díaz Padilla es el Presidente electo de la FIDIC.
2. FIDIC, Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils, es la organización líder en el mundo que representa la industria de consultoría de ingeniería internacional. Fundada en 1913, y con oficinas principales en Ginebra, representa más de 30.000 firmas en 70 países.

La corrupción y la adjudicación de contratos

Los sobornos

Los sobornos relacionados con la adjudicación de contratos resultan más visibles cuando son contratos para obras de gran escala. Este tipo de corrupción a menudo involucra a un contratista que le paga honorarios a un representante del cliente para asegurarse la adjudicación del contrato. En algunos casos, el contratista soborna al ingeniero consultor que asesorará al cliente para convencerlo de que la oferta del que pagó el soborno es la mejor. El pago, ya sea a un cliente o a un ingeniero de consultoría, debe ser directo, aunque a menudo se hace a través de intermediarios, para esconder su identidad y propósito.

- **Agentes.** La forma más común de intermediario es el agente. El contratista designa un agente que tiene contacto con un representante del cliente o con el gobierno del país en cuestión. El contratista le paga al agente un porcentaje del precio del contrato cuando se adjudica el contrato. El agente transfiere parte del pago a un representante del cliente o gobierno a cambio de que el contratista sea adjudicatario del contrato. A menudo, el pago se realiza en moneda extranjera y se deposita en una cuenta en el exterior. Los contratistas esconden los sobornos en acuerdos formales que establecen el alcance del trabajo del agente. Sin embargo, el alcance del trabajo a menudo va a ser falso o

exagerado, y el volumen de pago va a exceder el valor de un servicio legítimo que el agente realiza.

- **Joint-ventures y subsidiarias.** El nivel de *due diligence* de las agencias de crédito a la exportación, bancos y auditores es menor en algunos países. Cuando un contratista presenta su oferta como parte de un joint-venture internacional, el joint-venture puede acordar la ejecución de un acuerdo de representación –y la comisión paga– por parte del país del que menos se sospeche. De manera similar, donde el contratista es parte de un grupo multinacional, se puede obtener el pago de una subsidiaria en un país donde sea más difícil detectar dicha comisión. Entonces, la subsidiaria tendrá que volver a pagar al contratista a través de otra empresa por falsos servicios o valores inflados.
- **Subcontratistas.** Un contratista también podría canalizar un soborno a través de una subcontratación ficticia. Por ejemplo, un subcontratista podría acordar la provisión de equipos y materiales a un contratista a cambio de un pago, pero en realidad no proveerá los servicios, o serán de un valor mucho menor al precio acordado. Así, el saldo del pago se transfiere a la parte correspondiente en forma de soborno.

En muchos casos, el contratista preferiría no tener que pagar un soborno, pero el representante o agente del cliente le informa que no obtendrá el contrato de no ser así. A veces, esto se considera una extorsión. En otras ocasiones, el contratista inicia el pago. Un contratista puede acercarse al representante del cliente o gobierno y exigir el derecho de negociar un contrato sin competencia, a cambio de un soborno. La ausencia de una licitación competitiva podría aumentar el precio y expandir el alcance de la obra. Un contratista también podría implementar un soborno porque sabe que sus competidores en el proceso podrían ofrecer sobornos, por lo que concluye que debe pagar un soborno para nivelar el "terreno de juego". Sin embargo, una herramienta innovadora desarrollada por Transparency International –El Pacto de Integridad– echa por tierra esta lógica y compromete a todos los oferentes a abstenerse de pagar sobornos (ver Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2 El Pacto de Integridad irradia un poco de luz sobre la licitación de la electricidad en México

Transparencia Mexicana

Desarrollado por Transparency International, el Pacto de Integridad (PI) tiene por objetivo prevenir la corrupción en las compras públicas. Consiste en un acuerdo entre los gobiernos o agencias gubernamentales y todos los oferentes para un contrato del sector público. Bajo el PI, ambos lados acuerdan no pagar, ofrecer ni aceptar sobornos, actuar colusivamente con los rivales para obtener el contrato, ni incurrir en ciertos abusos mientras se ejecuta el contrato. Se pide también a los oferentes que revelen todas las comisiones o gastos similares que obtienen de toda persona relacionada con el contrato. Se aplicarán sanciones en caso que ocurran violaciones, que irán desde la pérdida o negación del contrato, pérdida de derechos a la oferta o garantía de cumplimiento, a la responsabilidad por los daños y registro en una lista negra. También se podrían tomar medidas penales, civiles o disciplinarias contra los empleados públicos. El PI permite a las empresas evitar los sobornos sabiendo que sus competidores se rigen por las mismas normas.

Permite a los gobiernos recortar los altos costos de la corrupción en las compras, las privatizaciones y licencias.

Transparencia Mexicana, el capítulo de TI en México, ha ejecutado 15 PI entre 2001 y el momento del informe, y hay otros 12 en vigencia. Los PI mexicanos siguen los mismos principios que el más amplio Pacto de Integridad de TI, pero incluyen características adicionales que intentan aumentar la participación de los ciudadanos en el proceso de contratación. La principal diferencia radica en que el PI mexicano introduce el llamado "testigo social" para supervisar el proceso. El testigo social es designado por Transparencia Mexicana y debe ser un experto técnico e independiente, y gozar de buena reputación en ese campo. Deberá producir un informe final que incluya observaciones y sugerencias sobre el proceso, una revisión de los criterios de clasificación para los oferentes, una evaluación del campo de oferentes y una evaluación del principio racional detrás de las decisiones tomadas por la autoridad contratante.

Un ejemplo de PI en la práctica es la licitación de 2002 de una usina hidroeléctrica de 1.228 GWh, conocida como 'El Cajón', considerado el proyecto de infraestructura más importante de México en la década. Esta fue la primera vez que el gobierno federal, a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), aceptó la supervisión independiente de una organización de la sociedad civil para este proceso de licitación en el sector energético, que en México ha sido históricamente percibido por el público como afectado por altos niveles de corrupción.

El PI duró desde agosto de 2002 a junio de 2003. El primer paso al introducir el PI fue designar un testigo social para supervisar el proceso. Luego, se exigió a los oferentes que presentaran una Declaración de Integridad Unilateral a Transparencia Mexicana como condición para competir por el contrato. Estas fueron suscritas por los funcionarios de más alto rango del consorcio de oferentes. Los funcionarios de la CFE y del gobierno involucrados en el proceso de contratación también presentaron sus declaraciones. Como parte del PI, Transparencia Mexicana se reunió con cada uno de los oferentes para preguntarles qué parte del proceso consideraban corría el mayor riesgo de irregularidades. Los encuestados dijeron que estaban mayormente preocupados por la evaluación justa de las propuestas.

Unas 31 empresas compraron los pliegos para el proceso de licitación. De ellas, 21 no presentaron propuestas, y las restantes 10 se dividieron en tres consorcios que presentaron propuestas. Estas fueron evaluadas en sus aspectos técnicos y económicos. La evaluación técnica consistió en verificar que cumplieran con los criterios de clasificación; la evaluación económica se llevó a cabo sólo para determinar la oferta más baja. Basado en los resultados de la evaluación, el contrato fue ofrecido a un consorcio que agrupaba a Constructora Internacional de Infraestructura, Promotora e Inversora Adisa, Ingenieros Civiles Asociados, La Peninsular Compañía Constructora y Energomachexport-Power Machine. Se realizó una oferta de 748 millones de dólares para el contrato, por debajo del presupuesto destinado por el gobierno para el proyecto que era de 812 millones de dólares.

Presentación de denuncias

Durante el proceso de licitación, Transparencia Mexicana recibió una denuncia sobre una supuesta irregularidad –la CFE había proporcionado información confidencial a uno de los oferentes cinco meses antes de la licitación pública. Transparencia Mexicana pidió tener una reunión con el demandante, pero no obtuvo respuesta. Transparencia Mexicana también pidió una explicación a la

CFE. La CFE respondió que había publicado información sobre el proyecto 'El Cajón' en Internet varios meses antes de la licitación, pidiendo datos a aquellos interesados en el proyecto. Ninguno de los oferentes presentó quejas respecto de los criterios de clasificación, ni del marco legal del proceso de contratación. Al momento de preparación del informe, Transparencia Mexicana no tenía conocimiento de reclamos pendientes.

Pasos a seguir

La participación de Transparencia Mexicana en el proceso de contratación de 'El Cajón' representa un pequeño haz de luz sobre un sector que hasta el momento no daba acceso a la sociedad civil, y que ha sido repetidamente dañado con acusaciones de corrupción. La experiencia sirve para demostrar algunas de las limitaciones de los PI, de todos modos. Mientras que un PI puede ayudar a guardar un proceso de contratación de la corrupción, no existen garantías de que una vez comenzado el proceso, el proyecto no esté plagado de irregularidades o decisiones poco éticas, que lleven a costos excesivos. El gobierno federal debe permitir que la sociedad civil vaya más allá del proceso de contratación y supervise la ejecución de proyectos de obras públicas, velando por el cumplimiento de los contratos.

El proceso de licitación puede convertirse en corrupto por la presión internacional. Por ejemplo, el gobierno de un país desarrollado podría influir en un país en desarrollo para asegurarse de que una empresa de un país desarrollado sea adjudicataria de un proyecto, aunque no sea la mejor opción ni la menos costosa. Dicha presión puede tomar muchas formas, la promesa de asistencia, tratos por armas, o acuerdos para apoyar la solicitud del gobierno para convertirse en miembro de una organización internacional. Se toman varios recaudos para ocultar la presión en algunos casos, en otros, se exhibe abiertamente.

Aunque estos ejemplos se relacionen en su mayoría con adjudicaciones de contratos de gran escala, se aplican los mismos principios a lo largo de toda la cadena contractual. En un extremo, un proveedor paga unos 100 dólares al gerente de compras de una empresa a cambio de un contrato de provisión menor. En el otro, el contratista principal podría pagar hasta 50 millones al representante del gobierno para que le adjudique un proyecto de infraestructura de envergadura.

Engaño y colusión

El engaño y la colusión en la adjudicación de los contratos podrían presentarse de varias formas, a menudo en forma de cartel:

- Un grupo de contratistas en competencia podría llegar a un acuerdo secreto, por el cual se comprometen a compartir futuros proyectos entre ellos de manera que se mantengan los altos precios. Eligen el adjudicatario de un proyecto específico y anotan el precio a ser ofrecido por el oferente que acordaron preseleccionar. Todos participan, pero con precios mayores que el del contratista favorecido, a quien luego el cliente elige como la opción más barata. Se le hace creer al cliente que el proceso fue genuino.
- Un grupo de contratistas que compiten por un proyecto podrían acordar en secreto que cada uno incluirá una suma preacordada en sus ofertas, que refleje los costos totales de la licitación de todos los oferentes. No preseleccionan al adjudicatario pero compiten

abiertamente. Cualquiera sea el adjudicatario del proyecto, se dividen la suma preacordada entre todos los otros oferentes, como un consuelo para el perdedor.

- Un grupo de proveedores de materiales podría acordar establecer un precio mínimo de los materiales que proporcionan. Aún cuando haya un proceso competitivo, los precios se mantendrían más altos que en casos de competencia genuina.

Esta forma de colusión a menudo es acompañada de sobornos. Por ejemplo, se podría pagar un soborno al representante del cliente, para obtener información interna sobre el presupuesto esperado, o limitar el número de oferentes permitidos.

La corrupción durante la construcción

Los sobornos

Los sobornos no terminan con la adjudicación del contrato. Muchas de las actividades posteriores a la adjudicación del contrato pueden tener un impacto financiero significativo sobre los participantes, y por lo tanto, alentar la existencia de sobornos:

1. **Acordar 'modificaciones' al contrato.** Es muy extraño que un contrato se complete exactamente en la forma originalmente pactada. Se podrían requerir cambios en el diseño o método de construcción debido a errores del diseño original, circunstancias específicas (tales como condiciones de suelo desconocidas), o bien, la decisión del cliente de modificar los requerimientos una vez comenzado el proyecto. Los cambios en el diseño o método por lo general se reflejan en las 'modificaciones' (o 'cambios en el concepto') del contrato. Por lo general las variaciones tienen su efecto en los costos, dado que una parte acordada del trabajo podría desperdiciarse, otros ítems deben pedirse, o podría requerirse mano de obra o materiales adicionales. Por lo tanto, las variaciones crean oportunidades para sobornos entre el contratista y el representante del cliente, o el arquitecto o ingeniero responsable de autorizar el cambio y aprobar los costos resultantes. Los proyectos de infraestructura importantes pueden experimentar cientos de variaciones, con costos que van desde los cientos a los miles de dólares. El efecto sobre los costos no sólo se siente en el contrato principal. Dada la complejidad de la estructura contractual en los grandes proyectos de construcción, los efectos y las variaciones de los costos deben ser acordados entre las partes, tierra fértil para los sobornos.
2. **Ocultar sobornos retardados.** Las variaciones proporcionan un mecanismo para ocultar los sobornos retardados. Un contratista podría obtener un contrato con el menor precio sin incluir un soborno en el precio del contrato, pero bajo un acuerdo clandestino con el representante del cliente para proponer una gran modificación, por medio de un soborno, en una etapa más avanzada. Demorar un soborno hasta después de haber designado el contratista puede ser un medio efectivo de ocultamiento, ya que no hay que competir por las variaciones, y las modificaciones post-contrato atraen mucha menos atención que las licitaciones en sí. El precio de cualquier modificación (y de un soborno oculto) puede resultar significativo.

3. **Demoras en el proyecto.** Es común en un proyecto finalizar más tarde de lo programado, ya sea debido a condiciones climáticas adversas, modificaciones, falla del subcontratista o materiales defectuosos. El impacto de la demora puede resultar significativo respecto de los costos. Si la demora es culpa del contratista, el cliente tiene derecho a reclamar la liquidación por daños y perjuicios del contratista. Si la demora se debiera al cliente, el contratista tiene derecho a reclamar costos adicionales por la demora, y la interrupción de la obra por parte del cliente. Así, la persona responsable de acordar el resultado, el tiempo y el efecto de las demoras en los costos puede ser una presa para los sobornos. Estas ramificaciones pueden sentirse en toda la estructura contractual, ofreciendo múltiples oportunidades para los sobornos.

4. **Ocultar trabajos por debajo de los estándares normales.** La calidad de la construcción es esencial en el proyecto. Dada la amplia proporción de las obras y los materiales que se ocultan a medida que el proyecto progresa, puede resultar difícil o costoso verificar la mala calidad de la mano de obra o los materiales una vez que el trabajo ha sido recubierto. Entonces, los supervisores deben certificar el trabajo conforme avanza. Estos supervisores son vulnerables a los sobornos para certificar la aceptabilidad de trabajos defectuosos o no-existentes. Los defectos podrían no llegar a descubrirse hasta varios años después.

Mientras que algunos de los ejemplos antes mencionados demuestran cómo el contratista puede sobornar al arquitecto o representante del cliente, la inversa también es posible. El cliente podría certificar falsamente que el contratista demoró el proyecto, y como resultado, el cliente tiene derecho a restar los daños liquidados de los pagos debidos al contratista. El cliente puede sobornar al ingeniero del proyecto para certificar falsamente que los trabajos del contratista presentan defectos, lo que da derecho al cliente a retener los pagos del contratista.

El proceso de resolución no permanece inmune. Se puede pagar a testigos por testimonios falsos; se puede pagar a los peritos por informes "independientes" falsos; o bien, se puede sobornar a jueces o árbitros para que dicten una sentencia favorable. Los litigios en la construcción pueden resultar muy complejos: puede ser muy difícil de probar que las opiniones de los testigos, peritos o jueces fueran sesgadas. Los sobornos a los testigos o peritos pueden ser en efectivo, pero también podría prometérselos trabajo futuro o continuo.

Engaño

Las prácticas fraudulentas durante la ejecución del proyecto no reciben el mismo nivel de atención que los sobornos pagados para obtener contratos, pero el engaño es muy común durante esta fase y podría exceder los costos de los sobornos en términos de despilfarros financieros. El engaño incluye acciones que muchas personas en la construcción no consideran corruptas, sino 'parte del juego'. El engaño puede tener un gran impacto en el precio total del contrato. Podría ocurrir en cada eslabón contractual y el costo de los recargos en el extremo inferior de la escalera contractual

puede recorrerla toda agregando un cargo extra en cada eslabón, y así incrementar el costo inicial del engaño. Esto se conoce como fraude o aumento fraudulento.

- Como se establece anteriormente, se pueden realizar modificaciones en los contratos durante su ejecución y los proyectos pueden verse demorados. El costo resultante de las modificaciones y demoras a veces se resuelve a favor de una de las partes del contrato, por medio de un soborno, aunque el engaño es una práctica más común. Si el cliente le pide una modificación al contratista para extender el alcance de la obra, el contratista tendrá la oportunidad de exagerar el costo de la modificación o la demora que causa. El contratista también podría culpar por la demora al cliente o al arquitecto, para evitar un proceso por daños debido a la demora, por lo que el contratista tiene derecho a reclamar costos adicionales que el cliente deberá pagar.
- El cliente también puede presentar reclamos adicionales contra el contratista. Por ejemplo, el cliente podría alegar falsamente que el contratista ha demorado el proyecto, o utilizado material o mano de obra de baja calidad, para sentar las bases para un falso reclamo exagerado para contrarrestar las sumas debidas al contratista. Al hacerlo, el cliente sabe que el contratista sólo puede recibir el pago luego de recurrir a los tribunales o al arbitraje, lo que resulta costoso y una pérdida de tiempo. Entonces, el cliente puede esperar que el contratista abandone el reclamo, o llegue a un acuerdo por una suma menor.
- Un arquitecto designado por el cliente para trabajar en el rol dual de diseñador y certificador puede evitar emitir un certificado por lo que el contratista tendrá el derecho a cobrar un costo adicional o ganar una prórroga, si la causa del costo o la demora tuviera que ver con un error del arquitecto. Esta es una conducta engañosa del arquitecto, quien debe cumplir la función certificadora de modo imparcial.
- Las prácticas engañosas de los subcontratistas y proveedores también pueden inflar los costos del proyecto. Una firma de andamios puede exagerar el número de andamios para la obra, o de hombres necesarios para colocarlos. Un subcontratista nivelador del terreno puede falsificar la cantidad de tierra removida.
- Los abogados y otros asesores profesionales, cuyo estado de ánimo depende de los casos, podrían exacerbar la situación. Podrían designar mucho personal para trabajar en el caso, cobrar muchas horas de trabajo o brindarle al cliente asesoramiento pesimista en lo que respecta al resultado de la causa.
- Un contratista o cliente podría mejorar el engaño al designar un perito 'independiente' para ofrecer un testimonio que apoye su causa. El perito independiente debería ser imparcial de manera de ayudar a la resolución de la disputa para que el tribunal tome la decisión. Si el perito diera una opinión que no es independiente, si no que se inclina por una de las partes, podría tener un impacto significativo en el resultado de la audiencia. Asimismo, los

empleados pueden brindar pruebas que saben son falsas para ayudar a su empleador a ganar el caso.

- En muchos casos, se agrega una suma por costos falsos extras como 'margen de negociación'. La lógica del demandante para incluir este margen es que el oponente intentara automáticamente reducir el reclamo, por lo que se debe agregar una suma suficiente para permitir que las negociaciones lleguen a la cifra "correcta".

La corrupción durante la operación y el mantenimiento

Una vez que se completa el proyecto, deberá ser operado y mantenido. La operación del proyecto puede requerir la provisión de bienes de consumo, tales como combustible y materias primas. Los caminos deben ser reparados y las plantas industriales necesitan mantenimiento de rutina, reparaciones y remodelaciones.

Dado que existen tantas oportunidades para sobornos y engaños en esta fase como durante la adjudicación y ejecución del contrato, se pueden pagar sobornos para obtener los contratos de operación y mantenimiento, o implementar prácticas engañosas para aumentar los costos. En muchos proyectos, el costo de operación y mantenimiento excederá el costo real de capital de la construcción del proyecto. Por lo tanto, las oportunidades para los sobornos pueden ser mayores.

Algunas veces el mismo contratista que construyó la planta, va a operarla y mantenerla, y así, el soborno pagado para ganar el contrato podría también cubrir la operación y mantenimiento. En algunos proyectos públicos /privados, donde un consorcio privado construye, posee, y opera un proyecto y luego es proveedor del gobierno y de la empresa de servicios público local para el producto final, las oportunidades de soborno por el precio que se pagará por el producto final se multiplican.

En proyectos de alta tecnología, el contratista que lleva adelante el proyecto puede llegar a ser la única empresa capaz de mantenerlo. Esto le da el monopolio de la provisión durante el período de mantenimiento, lo que dificulta la comparación de precios, y aumenta las oportunidades de ocultar sobornos e inflar reclamos.

Además, los altos costos de mantenimiento pueden ser el resultado directo de la corrupción durante la fase de adjudicación del contrato o su ejecución. La corrupción en el proceso de licitación puede estar relacionada con la sobre-especificación del proyecto, lo que puede incrementar los costos de operación y mantenimiento. La corrupción en los procesos de construcción puede reducir los estándares de la construcción y de esa manera aumentar la necesidad de costosas reparaciones y mantenimiento posterior.

Para combatir los sobornos

El sector de la construcción resulta complejo, diverso y fragmentado, y todo esto contribuye a la falta de controles efectivos y la ausencia de normas de integridad uniformes. Cuando se combina con la complejidad de la estructura contractual, se multiplican las oportunidades para que florezca

la corrupción. La falta de transparencia en torno a los proyectos y el ambiente conflictivo alientan los sobornos y el engaño. El hecho de que los sobornos y el engaño sean comunes en las prácticas de la industria, lleva a muchos participantes a aceptarlas como el status quo, en vez de intentar cambiar el modo en el que se conducen los negocios. Sin embargo, se puede hacer algo – las recomendaciones de este informe (ver pág. 65 de la edición en inglés) establecen propuestas concretas de reforma – y se tomarán las medidas necesarias para combatir los sobornos en el sector (ver Recuadro 2.3).

Recuadro 2.3 Equipo de Trabajo del FEM adopta los Principios Empresariales para Combatir el Soborno

Transparency International

En la reunión anual del Foro Económico Mundial (FEM) en Davos, Suiza, en enero de 2003, algunas empresas líderes en construcción e ingeniería conformaron el Grupo de Trabajo de Gobernadores del FEM para la Ingeniería y la Construcción para erradicar la corrupción del sector. El grupo de trabajo, junto con Transparency International y el Instituto Basel para la Gobernabilidad, se reunieron varias veces durante 2003. Como resultado de los acuerdos logrados en estas reuniones, 19 empresas internacionales líderes de 15 países con ganancias anuales sumadas por encima de los 70.000 millones de dólares firmaron los 'Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno en la Industria de la Ingeniería y la Construcción' en la reunión del FEM en Davos, en enero de 2004. Este documento fue diseñado teniendo en cuenta los 'Principios Empresariales para Combatir los Sobornos' desarrollados en 2002 por Transparency International, junto con Social Accountability International y muchas empresas multinacionales líderes. Una organización que adopta los Principios Empresariales se compromete a:

- adoptar una política que prohíba toda formas de soborno;
- implementar un programa de gestión que dé vigencia a la política anti-soborno.

Los Principios Empresariales también proporcionan lineamientos prácticos respecto del alcance e implementación del programa anti-sobornos.

Tradicionalmente, las empresas de ingeniería y construcción no habían tomado una postura pública contra la corrupción. El anuncio público de la adopción de los Principios Empresariales por estas 19 empresas rompió con esta tradición, y prueba que las empresas clave en la industria internacional creen que se puede y debe hacer algo para combatir la corrupción. Como describe Alan Boeckmann, Presidente y CEO de Fluor Corporation y director de los Gobernadores del FEM, 'nada ha sido más frustrante que perder una gran oportunidad frente a un rival que desea pagar sobornos'.

El grupo de trabajo siguió reuniéndose a lo largo de 2004. Estas reuniones se centraron en los siguientes temas:

- Cómo incrementar en número de empresas constructoras internacionales que adopten los Principios Empresariales. Para poder tener un efecto real sobre la corrupción, una gran mayoría de las empresas en el sector debe comprometerse a implementar políticas efectivas anticorrupción. Cada miembro del Grupo de Trabajo acordó tratar de convencer a más signatarios de sus países o sectores.
- Cómo asegurar que las empresas que anuncian que han adoptado los Principios Empresariales estén implementando un programa genuino anticorrupción. Una de las formas de lograrlo sería obtener la acreditación externa del programa anticorrupción de la empresa. La idea está siendo estudiada por el Grupo de Trabajo.
- Cómo asegurar que las empresas que implementan un programa anticorrupción efectivo sean recompensadas, y no damnificadas por hacerlo. Si algunas empresas adoptan programas anticorrupción, y otras no, estas últimas podrían continuar adjudicándose trabajo por medio de sobornos, y poniendo en desventaja a las que se niegan a hacerlo. Un modo de asegurarse que las empresas éticas sean recompensadas, es pedir a las instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial, y a los clientes del sector público, que permitan licitar proyectos sólo a las empresas que hayan adoptado los Principios Empresariales. Asimismo, se ha implementado un sistema de acreditación externa de los Principios, sólo las empresas que hayan logrado la acreditación podrán ser ubicadas en la lista de los oferentes. El grupo de Trabajo ha empezado debates con el Banco Mundial sobre la propuesta, y el optimismo proviene de la voluntad del Banco Mundial de pedir a los que obtengan créditos en el futuro para grandes proyectos que certifiquen que no participan de actos ilícitos directa o indirectamente.

Otro de los temas que necesita ser tratado con urgencia por el Grupo de Trabajo es el mecanismo que debe ponerse en práctica para asegurar que las empresas no cometan actos de corrupción en los proyectos.

Como sucede con todos los códigos voluntarios, los escépticos van a cuestionar la credibilidad de la suscripción de las intenciones por parte de las empresas. Si la lista de oferentes exige como condición la implementación de una política anti-sobornos, algunas empresas podrían adoptarlo sólo para llegar a lista de oferentes, pero en la práctica seguirían cometiendo ilícitos. Esto podría perjudicar a las empresas que se adhieran a la política anticorrupción, y es por eso que se deben implementar mecanismos adecuados de inspección y cumplimiento. TI le ha propuesto al Grupo de Trabajo los mecanismos de inspección y cumplimiento sugeridos en las págs. 65-70 de la edición en inglés.

Notas

1. Neill Stansbury es director de proyecto para la construcción e ingeniería en TI (Reino Unido). Es abogado especializado en la industria de la construcción y la ingeniería.
2. El Índice de Fuentes de Sobornos 2002 de Transparency International (resumido en el *Informe Global de la Corrupción 2003*) indica que la construcción / obras públicas se perciben como los sectores con el mayor grado de corrupción. Control Risks Group llevó a cabo una encuesta de líderes corporativos en seis países desarrollados (Inglaterra, Alemania, Hong Kong, Holanda, Singapur y Estados Unidos), que también arrojó que la construcción / obras públicas eran el sector más corrupto de todos. Ver "Enfrentando la Corrupción" (*Facing Up to Corruption*) (Londres: Control Risks, 2002), resumido en el *Informe Global de la Corrupción 2004*.

3. UNCTAD, La regulación y liberalización del sector de la construcción y su aporte a países desarrollados y en desarrollo (UNCTAD, 2000), disponible en: www.unctad.org/en/docs/c1em12d2.en.pdf

4. TI define la 'corrupción' como 'el abuso del poder delegado, para beneficio propio'. La expresión 'corrupción' en este informe abarca los sobornos y el engaño.

3 – Finanzas Internacionales y la Corrupción

¿Financiar la Corrupción? El Rol de los Bancos de Desarrollo Multilaterales y las Agencias de Crédito a la Exportación

*Susan Hawley*¹

Los proyectos de infraestructura –donde se adjudican la mayor parte de los contratos de la construcción– han recibido denominaciones nefastas. Proyectos grandiosos, innecesarios, ‘elefantes blancos’ han desviado fondos que debían ir a servicios que resultan vitales y dejaron a los países en desarrollo sobrecargados de deudas. Los beneficios económicos y sociales de proyectos de infraestructura necesarios han mermado, si no han sido eliminados por completo, debido a las prácticas corruptas.

Muchos de los grandes proyectos de infraestructura en todo el mundo plagados de acusaciones de corrupción eran apoyados por algún banco multilateral de desarrollo (BMD) o por Agencias Oficiales de Crédito a la Exportación y Seguros de Inversión (ACE). Muchos de los proyectos en países en desarrollo mencionados en este informe, tal como el proyecto de Lesotho Highlands Water, obtuvieron el apoyo de uno o ambos tipos de organismos. Debido a su predominio en el financiamiento y facilidades para obtener fondos para proyectos de infraestructura, los BMD y ACE también tienen un rol principal en la prevención de la corrupción en el sector de la construcción. Mientras que en los últimos años se han tomado las medidas necesarias, todavía hay vulnerabilidades que abordar.

El alcance de la financiación internacional para infraestructura

Según el Banco Mundial, ‘la mayor fuente de financiamiento [para infraestructura en países en desarrollo] ha sido tradicionalmente los bancos comerciales, a menudo en conexión con agencias de crédito a la exportación y organismos multilaterales con el apoyo oficial’.² Sin el apoyo de una ACE o un BMD, los proyectos en países en desarrollo empobrecidos, inestables o de alto riesgo por lo general quedan truncos.

En 2002, los BMD, entre ellos el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional, juntos gastaron unos 16.600 millones de dólares en infraestructura, que representó el 39% de los gastos totales.³ Desde 2003, el Banco Mundial ha comenzado a dar prioridad a la infraestructura, y desea incrementar los préstamos para infraestructura de 5.400 millones de dólares a 7.000 millones para 2005.

A pesar del hecho de que su financiamiento directo para infraestructura es poco comparado con el gasto mundial total estimado de 250.000 millones de dólares al año en infraestructura,⁴ los BMD tienen mucha influencia en este campo por tres razones:

- *Los BMD actúan como catalizadores para un mayor apoyo financiero del sector privado.* Los brazos privados de los BMDs, en particular de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversión Internacional del Banco Mundial, resulta influyente para movilizar el apoyo del sector privado a proyectos de infraestructura.

- *Los proyectos de los BMD son la mayor fuente de contratos para las empresas.* Los proyectos financiados por el Banco Mundial dieron como resultado unos 40.000 contratos adjudicados anualmente y representan al menos un tercio de los contratos internacionales de países en desarrollo.⁵
- *Los BMD ayudan a establecer políticas de infraestructura en países en desarrollo.* La privatización de la infraestructura surge como condición en muchos ajustes de los préstamos de los países en desarrollo, y ha sido un factor significativo detrás del aumento de 58% en contratos de construcción en el extranjero entre 1986 y 1998.

Las ACE son, en su mayoría, agencias gubernamentales o semi-gubernamentales que ayudarán a las empresas locales y a los bancos a capturar inversión y exportar negocios a otros países, a través de una mezcla de préstamos auspiciados por el gobierno, garantías y seguros. Las ACE ofrecen sumas más elevadas, por períodos más prolongados, a países de mayor riesgo que el sector privado.

A pesar del relativo anonimato, las ACE son las mayores fuentes de financiamiento con apoyo oficial para proyectos del sector privado, y en particular para proyectos de infraestructura de gran escala en el mundo en desarrollo. Durante 1990, el apoyo del crédito a la exportación para proyectos de infraestructura creció a niveles nunca vistos. En 2002, los créditos a largo plazo (de más de 5 años) de las ACE en países bajo la OCDE para los sectores de la construcción y la ingeniería permanecieron en alrededor de 2.000 millones de dólares, superiores a los 900 millones de 1998.⁶ Sin embargo, esta cifra no incluye la participación en el sector de la ingeniería y la construcción de empresas de otros sectores, en particular, las de generación y suministro de electricidad (que recibió 1.800 millones de dólares en créditos a largo plazo en 2002) y el transporte (que recibió casi 7.500 millones de dólares en dichos créditos en 2002).⁷ Tampoco toma en cuenta los créditos a corto plazo y los seguros de la inversión, lo que aumentará considerablemente el apoyo de las ACE a la infraestructura.

Cómo las instituciones financieras internacionales agravan la corrupción

Hasta hace muy poco, el impacto de los BMD y las ACE en la facilitación de la corrupción en la construcción y otros sectores, en principio por negligencia, fue ampliamente desatendida por estas instituciones y los gobiernos que las apoyaban. Sin embargo, desde que el daño causado por la corrupción afecta la agenda de las políticas, su rol está siendo cada vez más evaluado. De acuerdo a un estimativo reciente, entre 26.000 y 130.000 millones de dólares (5–25%) de los 525.000 prestados por el Banco Mundial desde 1946 podrían haber sido mal utilizados o perdidos debido a la corrupción.⁸ El Banco Mundial refuta este estimativo.

Los altos niveles de corrupción de los proyectos auspiciados por los BMD provienen de varios factores, que incluyen las debilidades de los BMD en sí. Primero, la 'presión institucional para otorgar el préstamo' lleva al énfasis sobre la cantidad más que calidad de proyectos auspiciados, y a los incentivos de personal a tal fin.

Segundo, aunque igualmente importante, aparecen los débiles controles de los bancos, en particular en la supervisión y auditoría de los proyectos. Desde mediados a fines de 1990, la Oficina General de Cuentas de EE.UU. descubrió que los informes de las auditorías de los proyectos eran de muy baja calidad, la supervisión de la gestión financiera era a menudo poco satisfactoria, y sólo en raras oportunidades se revisaban las compras intensivas. En 1998–99, sólo 54 de entre 1.500 proyectos presentaban dicha revisión.⁹ En otros bancos de desarrollo, los observadores reportaron una deficiente evaluación del proyecto, incluyendo una cultura de 'no desaprobado' las evaluaciones internas.¹⁰ La responsabilidad de cómo se gastaron los fondos obtenidos por préstamos por ajustes estructurales sigue siendo un misterio, en palabras de un experto, 'el eslabón más débil del sistema'.¹¹

Un tercer factor que exagera la corrupción en proyectos auspiciados por los BMD es la falta de procesos de *due diligence* y evaluación de riesgo. La evaluación de los riesgos de la corrupción para la viabilidad económica de un proyecto, así como su potencial impacto social y ambiental, ya sea sobre el país o sector para el que se lleva a cabo el proyecto o como registro de una empresa adjudicataria de un contrato, ha sido hasta hace muy poco tiempo pasado por alto en la evaluación de los proyectos.

Los dos factores finales son la falta de responsabilidad y transparencia del banco. La inmunidad legal de los bancos, y la falta de control activo por parte de la mayoría de los países miembros, afecta el incentivo de los bancos a realizar prácticas financieras óptimas para eliminar la corrupción de raíz. Al mismo tiempo, mientras algunos bancos, en particular el Banco Mundial, han recorrido un largo camino para mejorar la transparencia en los últimos años, todavía falta mejorar la divulgación oportuna de muchos documentos.

Dado que las ACE no tienen un mandato social o de desarrollo, y sólo existen para darle apoyo a las exportaciones locales y a la inversión extranjera, la prevención de la corrupción nunca ha sido una prioridad en su agenda.

Casi todas las ACE tienen el potencial de avalar los sobornos directamente, sean conscientes de ello o no, porque el costo de las comisiones que pagan los países para ganar un contrato –desde hace tiempo reconocidas como la ruta más factible para los sobornos– está incluido en la suma total que avalan. El anterior Director General para el Desarrollo en la Unión Europea, Dieter Frisch, lo describe como un aliento indirecto a pagar sobornos'.¹² A pesar de los riesgos implícitos en el aval de los pagos de comisiones, la práctica de exigir todos los detalles del objeto de dichas sumas, y a quien se paga, es un avance muy reciente, que no se respeta universalmente.

La negligencia de las ACE hacia la corrupción toma otras formas. Las ACE presentan escasos procesos de *due diligence* respecto de los riesgos que impone la corrupción en los países y sectores donde operan. Por ejemplo, muchas ACE no revisan, ni mucho menos exigen, que los contratos que avalan se hayan obtenido mediante un concurso competitivo o mediante una compra transparente. Las ACE apoyan proyectos, en algunas instancias, a pesar de las suposiciones de corrupción y preocupaciones presentadas por las agencias donantes, y no han logrado investigar las denuncias por sobornos cuando aparecieron. Las empresas envueltas en escándalos de

corrupción continúan recibiendo el apoyo de las ACE, y se las sanciona muy poco. A diferencia de los BMD, muy pocas ACE consideran la aplicación de la inhabilitación por sobornos, en la práctica nunca han impuesto una.¹³ Finalmente, las ACE carecen tradicionalmente de transparencia. Hasta hace muy poco tiempo, muy pocas ACE divulgaban públicamente los proyectos que apoyaban, y aun hoy, tal información se ofrece parcialmente.

Recientes reformas anticorrupción

Hace unos años, se han tomado medidas más serias para reconocer el problema de la corrupción – en parte como resultado de la presión externa de las ONG– tanto en los BMD como en las ACE. No obstante, hay mucho por mejorar todavía, si se quiere eliminar de raíz la corrupción en el sector de la infraestructura.

El Banco Mundial lidera el camino en la lucha contra la corrupción entre los BMD. Desde 1995, cuando James Wolfensohn asumió como Presidente, el Banco Mundial ha introducido varias medidas para mejorar sus procedimientos anticorrupción y ha ubicado la corrupción en un lugar de privilegio en su agenda. Los otros bancos regionales de desarrollo han adoptado las medidas anticorrupción más lentamente. Sin embargo, todos los BMD, han tomado algunas medidas, entre ellas, la inhabilitación de empresas culpables de fraude y corrupción (ver Recuadro 3.1), y han creado, o lo están haciendo, algún tipo de unidad para investigar y sancionar los actos de fraude y corrupción.

Recuadro 3.1 Lista negra de las empresas corruptas

*Juanita Olaya*¹

La confección de la 'lista negra' o 'la inhabilitación' en el reino de las compras públicas es un proceso por el cual, sobre bases preestablecidas, una empresa o individuo no puede participar de ofertas de contratos por un cierto período de tiempo. La inhabilitación puede estar precedida de una advertencia de exclusión futura si la conducta persiste, se repite u ocurre bajo circunstancias agravadas. Una investigación que puede llevar a la inhabilitación puede estar promovida por una sentencia judicial ya existente, o bien cuando hay pruebas de una conducta poco ética o ilícita del profesional o la empresa. Muchos sistemas de inhabilitación de hoy en día permiten esto último dado que las sentencias judiciales llevan mucho tiempo.

La función principal de la inhabilitación en las compras públicas es la prevención y disuasión. Para las empresas la inhabilitación significa una reputación dañada, pérdida de clientes y hasta la bancarrota. Por lo tanto aumenta el costo de oportunidad de involucrarse en prácticas corruptas.

Los sistemas de inhabilitación han existido por algún tiempo, tanto a nivel nacional como internacional. El sistema de inhabilitación de EE.UU. se encuentra entre los más antiguos, y entre las razones de inhabilitación incluye las violaciones antimonopolio, la evasión fiscal, las declaraciones falsas, además de los sobornos en las actividades relaciones a la compras. El Banco Mundial lleva la delantera a nivel internacional: presentó públicamente su sistema de inhabilitación en 1998. Desde 2003, las reglamentaciones financieras de la Comisión Europea incluyen un sistema de inhabilitación que esta siendo desarrollado en la actualidad. Casi todos los bancos de

desarrollo ahora cuentan con algún sistema de inhabilitación y, a nivel nacional, muchos países han considerado, o están considerando implementar la lista negra.²

Muchos de los sistemas de inhabilitación actuales han sido criticados por ser cerrados, escasamente divulgados o injustos, y no lograban incluir a las grandes empresas con probada participación en actos de corrupción.³ La inhabilitación de Acres International Ltd por parte del Banco Mundial (ver pág. 33 de la edición en inglés) demuestra que las instituciones están deseosas por demostrar su intolerancia a la corrupción. La decisión de inhabilitar a Acres también ayuda a expandir el temor de que las agencias de inhabilitación podrían sufrir represalias, tales como denuncias por injurias.

Los dos problemas más importantes que Transparency International encuentra en las listas negras incluyen: la falta de voluntad de inhabilitar entidades por sólo contar con 'pruebas sólidas' (sin una orden del tribunal); y la resistencia a dar acceso público a las listas negras.

Para que un sistema de inhabilitación sea efectivo y pueda enfrentar el escrutinio público o los posibles desafíos legales, se deben tomar algunas medidas en su diseño e implementación. Los sistemas de inhabilitación deben ser justos y responsables, transparentes y reconocidos, apropiados e imparciales.

1. **Honestidad y responsabilidad.** Normas y procedimientos claros a ser establecidos y comunicados a todas las partes del proceso de contratación, con tiempo. El proceso necesita darle a las empresas y a los individuos la oportunidad de defenderse.
2. **Transparencia.** Las sanciones y reglas respecto de los procesos deben comunicarse al público para minimizar el riesgo de que la inhabilitación sea sometida a la manipulación o presión. También se deben publicar los resultados. Las autoridades contratantes y las agencias de crédito a la exportación necesitan tener acceso a la información detallada de la lista de inhabilitación de manera que se lleve a cabo el proceso de *due diligence* sobre los contratistas potenciales (para las licitaciones en el extranjero esto significa el acceso a un sistema de inhabilitación en el país de origen). Este proceso es en especial complicado porque los propietarios de las empresas inhabilitadas pueden simplemente comenzar una nueva empresa que opere con otro nombre. Las listas de inhabilitados actualizadas pueden ayudar a los oficiales de compras y analistas de procesos de *due diligence* con el registro de los casos. La publicidad también tiene un impacto importante en la legitimidad, credibilidad, y responsabilidad de las agencias de inhabilitación, y facilita el monitoreo de las partes independientes. La información publicada en las listas de inhabilitación debe incluir el nombre de la empresa o del individuo, las razones de la investigación, el nombre del proyecto, el país de origen de las firmas o individuos sancionados, y las reglas del proceso.
3. **Funcionalidad.** Las listas públicas de inhabilitaciones facilitan la comparación electrónica con otra información –compartir características que las organizaciones tales como la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial ya ha implementado. Los sistemas pueden estar interconectados en el ámbito internacional, por ejemplo, entre los bancos de

- desarrollo, o entre países. Estas redes pueden reducir los costos operativos, y hacer que los sistemas sean más efectivos.
4. **Oportunidad.** Los sistemas de inhabilitación deben funcionar como corresponde. El caso de Lesotho (ver pág. 31 de la edición en inglés) muestra que las demoras para comenzar el proceso de inhabilitación aumentan los costos y erosionan la credibilidad.
 5. **Proporcionalidad.** Para algunas empresas, estar inhabilitadas en un mercado en particular podría implicar la bancarrota, por lo que en algunos casos la inhabilitación de cinco años puede resultar excesiva. El sistema debe permitir la flexibilidad en la escala de castigos, y debe proveer reglas de entrada y salida. Si una empresa ha demostrado que, después del delito, implementó cambios sustanciales, por ejemplo, al hacer cumplir los códigos de conducta, o modificando políticas y prácticas, sería posible levantar la suspensión.

Notas

1. Juanita Olaya es gerente del programa de contrataciones públicas del Transparency International.
2. Estos países incluyen: Bangladesh, Brasil, China, República Checa, Francia, Alemania, India, Kenia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Rumania, Senegal, Singapur, Sudáfrica, Corea del Sur, Suecia, Tanzania, Turquía, Uganda, Estados Unidos y Zimbabwe.
3. Ver, por ejemplo, Steven Schooner, "El tigre de papel se agita: Repensando la suspensión e inhabilitación ('The Paper Tiger Stirs: Rethinking Suspension and Debarment'), *Public Procurement Law Review*, 2004, artículos relaciones del mismo tema.

Además de imponer sanciones, el Banco Mundial ha desarrollado unos estrictos lineamientos de compras, y ha mejorado la gestión financiera y el control. Los esfuerzos anticorrupción son ahora el foco clave del análisis del banco y sus decisiones de préstamos. El trabajo de diagnóstico sobre la gobernabilidad y los riesgos de la corrupción se ha expandido, la transparencia ha mejorado. Los otros bancos de desarrollo regional han hecho lo suyo, aunque muchos quedan atrás del Banco Mundial en sus procedimientos.¹⁴

A pesar de las mejoras, muchos comentaristas creen que los procedimientos anticorrupción todavía pueden mejorar mucho en el Banco Mundial y aún más, en otros bancos regionales de desarrollo.

Las áreas más débiles de los procedimientos anticorrupción de los BMD incluyen:

- Tiempo reducido del personal para la supervisión y escasos recursos.¹⁵ Los recursos de las unidades que salvaguardan la integridad institucional, particularmente en los bancos de desarrollo, no resultan suficientes.
- Los BMD no requieren el cumplimiento de normas anti-soborno o programas de gobernabilidad corporativa como prerrequisito para recibir los contratos. El requisito más recientemente instaurado por el Banco Mundial para empresas que compiten por grandes proyecto de obras civiles consiste en certificar que se han tomado las medidas necesarias para asegurar que ninguna persona que actúe en su nombre o por ellos se vea envuelta en actos de corrupción¹⁶, es un pequeño paso en la dirección correcta. Sin embargo, no tendrá sentido, a menos que el Banco Mundial emplee procesos activos de *due diligence*

respecto de las empresas y el uso de agentes, e inspeccione plenamente y haga cumplir la certificación de la empresa.

- Un informe de julio de 2004 del Proyecto de Responsabilidad del Gobierno demostró que 'ninguno de los bancos contaba con canales seguros para que los informantes pudieran hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción'.¹⁷
- Se debe lograr nivelar las medidas anticorrupción. Por ejemplo, el Plan de Acción de Infraestructura de 2003 del Banco Mundial no hace mención a la corrupción, a pesar del hecho de que se deba aumentar el aval para proyectos de alto riesgo, y del sabido riesgo de la corrupción en proyectos de infraestructura. La lucha anticorrupción puede incluir: incentivos al personal cuando se complete un proyecto libre de corrupción; rigurosas evaluaciones de riesgo a través de los ciclos del proyecto, tales como en el cálculo de la tasa económica de retorno, y evaluación del impacto ambiental y social; mayor compromiso del Banco Mundial respecto del sector de las industrias extractivas (para operar indicadores de gobernabilidad y rechazar el apoyo a nuevas inversiones 'cuando se considere que los riesgos son tan grandes que no pueden ser mitigados'¹⁸) en todos los sectores incluyendo la infraestructura.
- La publicación y la transparencia pueden mejorarse más, y la participación del público puede ser aún mayor. El control puede mejorar con la publicación de documentos durante todo el proyecto, incluyendo las auditorías, todos los contratos entre el gobierno y los contratistas y subcontratistas, y pleno detalle del proceso de licitación en casos auspiciados por el Banco, incluyendo los presupuestos iniciales y finales, así como también más documentación general del BMD, tales como minutas de reunión y correspondencia, y evaluaciones de rendimiento. La participación de los ciudadanos en el diseño del proyecto y en las comisiones de control podría ayudar a reducir las oportunidades de corrupción –un hecho que el Banco Mundial reconoce, y en algunas instancias ha implementado.

En los últimos cuatro años, el Grupo de Trabajo de la OCDE Sobre Créditos y Exportación y Garantías (ECG) ha comenzado una gran tarea en el tema de los sobornos en los créditos a la exportación, que incluye:

- En diciembre de 2000, el ECG emitió una Declaración de Acción sobre Sobornos y Exportaciones con Auspicio Oficial, según la cual la ACE acuerda: informar a los solicitantes acerca de las consecuencias legales de los sobornos; 'invitar' a los solicitantes a firmar una garantía no-soborno; negarse a prestar apoyo donde haya 'pruebas suficientes' de sobornos; y medidas necesarias contra toda empresa donde se haya probado la existencia de sobornos una vez brindado el apoyo.
- Desde 2002, el ECG ha publicado periódicamente una encuesta sobre los procedimientos de los países miembros para combatir los sobornos en créditos con auspicio oficial.
- En noviembre de 2003, el ECG elaboró 'Las mejores prácticas para disuadir y combatir los sobornos en créditos a la exportación con apoyo oficial' –y un documento todavía en discusión durante 2004 que sugiere que las mejores prácticas deberían adoptarse como prácticas de las ACE. Las 11 mejores prácticas incluyen: detalles sobre los pagos de comisiones de más de 5%; exigir a las empresas que declaren si han estado en la lista negra de una organización multilateral o han sido acusadas de sobornos por un tribunal;

- envío automático de sospechas de soborno a las autoridades de investigación nacionales; procesos de *due diligence* mejorados si hubiera sospechas de soborno; suspensión de pagos y apoyo a las empresas donde surjan suficientes pruebas de soborno, hasta que se complete una investigación oficial; aplicación de todas las sanciones posibles, incluyendo inhabilitación, cuando la empresa haya sido condenada.
- Durante 2004, hubo negociaciones constantes acerca de la revisión y mejora de la Declaración de Acción original de la OCDE para reflejar las mejores prácticas emergentes, y los sobornos fueron una de las prioridades de discusión en el ECG.

A pesar de estos pasos importantes, todavía quedan debilidades considerables en los procedimientos de anticorrupción de las ACE. Las mejores prácticas delineadas por la OCDE todavía no han sido adoptadas universalmente, y algunas parecen estar a prueba. Entre noviembre de 2002 y mayo de 2004, sólo cinco países tomaron medidas respecto de la sospecha y pruebas de sobornos.

Los principales puntos débiles son:

- *Agentes.* A pesar de que las mejores prácticas de la OCDE y del riesgo evidente del apoyo a las comisiones de los agentes sin garantías sólidas, nueve ACE, entre ellas las de Canadá, Alemania, Italia y Suecia, todavía no requieren que las empresas proporcionen detalles de los pagos de comisiones que avalan.¹⁹ Se necesitan altos estándares para los procesos de *due diligence*, y algunas ACE, en particular el Departamento de Garantía de Crédito a la Exportación, toman la delantera a este respecto.
- *Inhabilitación.* Tanto los comentarios sobre la Convención Anti-Soborno de la OCDE y las Recomendaciones Revisadas de la OCDE de 1997 sobre la Lucha contra los Sobornos sugieren específicamente la exclusión de las actividades comerciales públicas como parte de la sanción. Sólo las ACE de Suiza, Nueva Zelanda, Dinamarca, y Canadá acordaron inhabilitar empresas condenadas por corrupción, y Canadá no lo hará si la empresa implementa los procedimientos de gestión anticorrupción. La inhabilitación por un período específico de tiempo es una herramienta poderosa para cambiar la conducta de la empresa y tendrá un gran efecto de disuasión.
- *Due diligence.* Las ACE, por su naturaleza, operan en entornos de alto riesgo. Asegurarse que los proyectos que apoyan estén libres de corrupción, y que las empresas que auspician operan según las normas de buen gobierno, resulta clave tanto para la integridad del proyecto como para las ACE en sí. Los principales pasos a seguir consisten en que las empresas tengan un programa de cumplimiento anticorrupción y un código de ética, y que los contratos que serán auspiciados sean adjudicados mediante una licitación o proceso de compras transparente.
- *Transparencia.* Adecuada divulgación tanto de las políticas de las ACE como de la información de proyectos que resulta esencial para alentar la responsabilidad. Los desarrollos internacionales recientes respecto de la divulgación de los detalles de las ACE sobre los proyectos de alto riesgo antes de su aprobación deben extenderse a todos los proyectos. Lo que es más importante, deben desarrollarse los mecanismos para que las

comunidades sean conscientes de los proyectos que se consideran, para permitir a los interesados hacer las consultas necesarias para tales proyectos. La participación de los interesados y las comunidades podría resultar importante para ayudar a las ACE a reconocer sus problemas y los riesgos implícitos por la posible corrupción en una etapa temprana del ciclo del proyecto.

Conclusión

La inversión en buenos proyectos de infraestructura en los países en desarrollo resulta fundamental para reducir la pobreza y satisfacer los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la comunidad internacional para reducir la pobreza. Según estimativos, los países en desarrollo necesitan unos 300.000 millones de dólares al año de inversiones en infraestructura.²⁰ Si la inversión futura en infraestructura en los países en desarrollo tiene que ser efectiva, asegurarse de que los proyectos de infraestructura estén libres de corrupción y se construyan sobre principios de responsabilidad y transparencia es fundamental. Aquellos organismos responsables de proporcionar financiación pública para la infraestructura necesitan jugar un papel importante, no sólo actualizar sus esfuerzos de reforma anticorrupción.

Notas

1. Susan Hawley es investigadora y asesora de políticas sobre temas de corrupción en Corner House, un grupo del Reino Unido de investigación y apoyo a los derechos humanos, el desarrollo y el medio ambiente.
2. Banco Mundial, *Desarrollo de las Finanzas Globales 2004* (Washington, DC).
3. Ibid. El grupo del Banco Mundial consiste de dos ramas líderes (IBRD e IDA), la unidad de desarrollo del sector privado (IFC) y el proveedor de garantías políticas de riesgo (MIGA). Los bancos regionales son: El Banco de Desarrollo Asiático, Banco de Desarrollo Africano, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. Los bancos participan en distintas medidas; la infraestructura representa el 25% de los gastos del Banco Mundial, mientras que el 42% del portafolio del Banco de Desarrollo Asiático en 2003 fue utilizado en caminos y transporte.
4. Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional, 'Hacer Conexiones: Infraestructura para la Reducción de la Pobreza' (2002).
5. Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, 'Regulación y liberalización del sector de servicios de la construcción y su contribución al desarrollo de los países en desarrollo', 12 de septiembre de 2000, par. 27.
6. www.oecd.org/dataoecd/13/44/7084900.pdf
7. Ibid.
8. Senador Richard Lugar, 'Declaración de Apertura', *Combatir la Corrupción en los Bancos Multilaterales de Desarrollo*, Comisión de Asuntos Extranjeros del Senado, Senado de los EE.UU., 13 de mayo de 2004.
9. Oficina General de Cuentas de EE.UU., 'Banco Mundial: Mayores controles de gestión, aunque permanecen los desafíos de la lucha contra la corrupción' (2000).
10. Martin Erwin Andersen, 'La corrupción corroe los Bancos de Desarrollo', *Insight on the News*, 1 de octubre de 2002; www.interaction.org/.les.cgi/3086_IDB_Transparency_Accountability_Corruption_Fact_Sheet.pdf; Steve Herz, '¿Tolerancia Cero? Evaluación de los esfuerzos del Banco de Desarrollo Asiático para limitar la corrupción en su operaciones de préstamos' (Washington, DC: Bank Information Center y TERRA, marzo de 2004).
11. Profesor Jerome Levinson, Facultad de Leyes de Washington (ex asesor del Banco Interamericano de Desarrollo). 'Declaración ante la Comisión de Asuntos Extranjeros del Senado estadounidense: La corrupción y los Bancos Multilaterales de Desarrollo', Senado de EE.UU., 13 de mayo de 2004.
12. Dieter Frisch, 'Seguro de los Créditos a las exportaciones y la lucha contra la corrupción internacional',

Trabajo de TI, 26 de febrero de 1999.

13. Grupo de Trabajo de la OCDE Sobre Créditos y Exportación y Garantías (ECG), 'Respuestas a la Encuesta de 2002 sobre las medidas tomadas para combatir los sobornos en créditos oficiales de apoyo a la exportaciones – al 14 de mayo de 2004'.

14. Ver John B. Taylor, Subsecretario del Tesoro estadounidense sobre asuntos internacionales, 'Banco de desarrollo multilateral y lucha contra la corrupción', Testimonio ante la Comisión de Asuntos Extranjeros del Senado, Senado de EE.UU., 21 de julio de 2004.

15. Nancy Zucker Boswell, Director General, TI USA, 'Testimonio', Lucha contra la Corrupción en Bancos Multilaterales de Desarrollo, Comisión de Asuntos Extranjeros del Senado, Senado de EE.UU., 13 de mayo de 2004; Manish Bapna, Director Ejecutivo, Bank Information Center, 'Testimonio', Lucha contra la Corrupción en Bancos Multilaterales de Desarrollo, Comisión de Asuntos Extranjeros del Senado, Senado de EE.UU., 13 de mayo de 2004.

16. Comunicado de prensa de Transparency International, 'Transparency International celebra la medida del Banco Mundial de reducir los sobornos en el sector privado', 23 de septiembre de 2004.

17. Government Accountability Project, *Desafiando la Cultura del Secreto* (Washington, DC: GAP, 2004).

18. Banco Mundial, 'Lograr un mayor equilibrio – Grupo del Banco Mundial y las Industrias extractivas: Informe final sobre las Industrias Extractivas', Borrador de la Respuesta del Grupo de Gestión del Banco Mundial, 4 de junio de 2004.

19. OCDE, 'Respuestas a la encuesta de 2002'.

20. Berne Union, Anuario 2004 de *Berne Union* (Londres: Berne Union, 2004).

4 - Recomendaciones

*Transparency International*¹

FOTO Un cartel aparece ante el nuevo edificio del centro de compras y oficinas de Sydney, el World Square. Un informe anual divulgado en marzo de 2004 por un grupo de trabajo comisionado por el gobierno para procesar a sindicatos y empleadores, alegaba corrupción endémica en toda la industria de la construcción, lo que instó al Ministro de Relaciones Laborales Kevin Andrews a decir que 'la cultura de los actos ilícitos y la intimidación todavía existe en la industria de la construcción'. (GREG WOOD/AFP/Getty Images)

Los gobiernos deben soportar la mayor responsabilidad para asegurar la gestión honesta y transparente de los fondos. Los gobiernos deben implementar reglas que rijan las compras públicas, para que se cumplan normas internacionales mínimas. Los Estándares Mínimos de Transparency International para las Contrataciones Públicas (ver *Introducción*) sientan las bases.

Sin embargo, implementar reglas correctas no es suficiente dada la gran tolerancia a la corrupción dentro del sector de la construcción y dado el fracaso recurrente para hacer cumplir las leyes. Afortunadamente, las empresas, los bancos y las agencias de créditos a las exportaciones (ACE) - que financian proyectos de infraestructura-, la sociedad civil y los gobiernos están tomando las medidas necesarias dentro del sector para combatir la corrupción. Algunas de estas iniciativas, tales como los Pactos de Integridad de Transparency International, y el esfuerzo de los líderes de algunas de las empresas constructoras más grandes del mundo para alcanzar un consenso respecto de principios corporativos anticorrupción, se presentan en el Capítulo 1 (*Los Costos de la Corrupción*).

Ninguna de estas acciones en sí cambiará la situación. Los actores públicos y privados, y los bancos y las ACE que financian proyectos, necesitan trabajar en conjunto para eliminar la corrupción. Este capítulo aborda las recomendaciones a los distintos actores que participan en el sector que, en rigor, podría reducir la corrupción.

Las recomendaciones hacen la distinción entre clientes públicos y privados porque cuando se trata de fondos públicos para un proyecto, la prohibición debe ser absoluta. Sin embargo, para reconocer la superposición entre las dos esferas: no es factible que un contrato público sea exclusivamente ejecutado por la empresa ganadora, sino más bien por una red de subcontratistas que representan un potencial de corrupción en cada nivel de subcontratación entre privados.

Muchas de las recomendaciones no son exclusivas para el sector de la construcción, aunque algunas características del sector, tales como su dimensión, complejidad e importancia de la mayor implicancia de la provisión de servicios, incrementan su urgencia.

1. Acciones para clientes (el sector público y privado)

(El término 'cliente' nombra al desarrollador o propietario del proyecto, e incluye ministerios y agencias gubernamentales en el caso de obras públicas).

- 1.1 Implementar un código de conducta que comprometa a los clientes y sus empleados a seguir una estricta política anticorrupción.

- 1.2 Permitir que la empresa participe de la licitación del proyecto del cliente sólo si ha implementado el código de conducta que comprometa a la empresa y sus empleados a seguir una estricta política anticorrupción.
- 1.3 Confeccionar una lista negra de empresas que fueron encontradas culpables de cometer actos de corrupción. De no ser posible, adoptar la lista negra confeccionada por una institución internacional adecuada. No permitir que una empresa en la lista participe de las licitaciones de los proyectos del cliente por un período determinado después de haberse cometido el delito (ver *Listas Negras de Empresas Corruptas*, por Juanita Olaya).
- 1.4 Exigir el uso de un Pacto de Integridad para el proyecto durante las fases de licitación y ejecución (ver pág. 22 de la edición en inglés).
- 1.5 Cuando no se puedan aplicar los pactos de integridad, asegúrese que todos los contratos entre el cliente y sus contratistas y proveedores exijan a las partes cumplir con estrictas políticas anticorrupción.

2. Acciones adicionales para clientes del sector público

(Las siguientes recomendaciones resumen Los Estándares Mínimos de Transparency International para las Contrataciones Públicas).

- 2.1 Los contratos públicos por encima de un umbral bajo deben someterse a una licitación competitiva. Las excepciones deben ser pocas y, de elegirse métodos alternativos, se deben dar justificaciones claras.
- 2.2 La autoridad contratante debe proporcionar a los oferentes, y preferentemente al público en general, acceso fácil a la información acerca de las oportunidades de licitación, los criterios de selección, los procesos de evaluación, los términos y condiciones de los contratos y sus enmiendas, la implementación del contrato y el rol de los intermediarios y agentes. La confidencialidad debe limitarse a la información protegida legalmente.
- 2.3 Para poder ofrecerle la oportunidad a oferentes potencialmente molestos de objetar la decisión de adjudicación, debe haber un tiempo razonable entre la decisión de adjudicación y la firma del contrato.
- 2.4 Los controles internos y externos y los organismos de control deben gozar de plena independencia y estar en pleno funcionamiento, y sus informes deben ser de acceso público. Toda demora sin razón en la ejecución del proceso deberá promover actividades de control.
- 2.5 Las 'modificaciones' en el contrato que alteren el precio o descripción del trabajo exigen un mayor control.
- 2.6 La autoridad contratante debe separar las funciones, y verificar que la responsabilidad para la estipulación de la demanda, preparación, selección, contratación, supervisión y control del proyecto se confiera en oficinas separadas.
- 2.7 La autoridad contratante debe aplicar garantías normales, tales como un principio de "cuatro ojos" y la rotación del personal en las posiciones más sensibles. El personal responsable de los procesos de compras debe tener capacitación suficiente y una remuneración adecuada.

3. Acciones para empresas constructoras y de ingeniería

- 3.1 Implementar un código de conducta que comprometa a la empresa y a sus empleados a seguir una estricta política anticorrupción (ver Recuadro 2.3 sobre la iniciativa del FEM, y el Recuadro 2.1 sobre la iniciativa de la FIDIC). El código debe contener procedimientos de gestión, capacitación, denuncia y disciplinarios.
- 3.2 Emplear un proceso de *due diligence* efectivo sobre los agentes, joint-ventures y socios en consorcios, subcontratistas y proveedores, para estar seguro de que no participaran de prácticas corruptas respecto del negocio de la empresa.
- 3.3 Verificar de que todos los contratos entre la empresa y sus agentes, joint-ventures y socios de consorcios, subcontratistas y proveedores exijan que las partes cumplan con estrictas políticas anticorrupción.
- 3.4 De ser posible, celebrar Pactos de Integridad abarcativos y específicos para el proyecto (ver Recuadro 2.2 sobre los Pactos de Integridad en México). Los pactos deben ser supervisados de manera independiente, y deben contener sanciones factibles. Según corresponda, el pacto debe también incluir a los ministerios gubernamentales relevantes y a las instituciones financieras.
 - (a) Un Pacto de Integridad del sector es un acuerdo entre empresas que trabajan en un mismo sector, que se comprometen a actuar con integridad cuando compitan entre sí en licitaciones de proyectos.
 - (b) Un Pacto de Integridad de proyecto es un acuerdo entre los participantes en un proyecto específico, que se comprometen a actuar con integridad respecto del proyecto en cuestión. Un pacto de integridad de proyecto contiene los siguientes elementos:
 - (i) El pacto de integridad de preclasificación y licitación se celebra entre el cliente, el diseñador y todas las empresas oferentes.
 - (ii) El pacto de integridad de la ejecución del proyecto se celebra entre el cliente, diseñador y la empresa designada.

4. Acciones para instituciones financieras internacionales, bancos y agencias de crédito a la exportación

- 4.1 Acordar la provisión de fondos y garantías respecto de un proyecto sólo si todos los participantes clave han implementado códigos de conducta, que los comprometa a seguir una estricta política anticorrupción.
- 4.2 Acordar la provisión de fondos y garantías sólo respecto de proyectos que incluyan un proceso de licitación, o un proceso de compras transparente.
- 4.3 Establecer procesos más frecuentes de *due diligence* para verificar que el proyecto no es objeto de actos ilícitos. Incrementar el personal, tiempo, y recursos para tareas de supervisión. Exigir la total divulgación de los pagos a los agentes y otros intermediarios.
- 4.4 Confeccionar una lista de empresas de las que se tenga pruebas de sus actos de corrupción (ver Recuadro 2.3). De no ser posible, adoptar la lista negra confeccionada por una institución internacional adecuada. Negar financiamiento a proyectos o apoyo crediticio a empresas que estén en la lista negra por un período determinado después de haber cometido el delito.

- 4.5 Exigir el uso del Pacto de Integridad para el proyecto (ver Recuadro 2.3) tanto durante las fases de ejecución como de licitación del proyecto.
- 4.6 Introducir protección confiable para los informantes.
- 4.7 Que la documentación relevante de planeamiento, aprobación e implementación de un proyecto esté disponible al público según corresponda.

5. Acciones para el comercio y las asociaciones de profesionales

- 5.1 Establecer una postura anticorrupción.
- 5.2 Aumentar la conciencia entre los miembros de la asociación respecto de la corrupción y sus consecuencias, a través de publicidad y capacitación.
- 5.3 Implementar un código de conducta que comprometa a los miembros de la asociación a seguir una estricta política anticorrupción. El código debe establecer mecanismos disciplinarios para sancionar a los miembros que violen el código.
- 5.4 Apoyar el desarrollo e implementación de los mecanismos anticorrupción en toda la industria.

6. Acciones para los auditores

Asumir más procesos de *due diligence* durante las auditorías para intentar asegurar que las empresas y los clientes no participen de prácticas corruptas.

7. Acciones para los accionistas

- 7.1 Preguntar a los directorios de las empresas y sus clientes si las empresas corren el riesgo de sufrir las consecuencias de prácticas corruptas.
- 7.2 Negarse a invertir en empresas o clientes que no implementen políticas anticorrupción efectivas.

8. Acciones para el gobierno

- 8.1 Apoyar el desarrollo e implementación de las acciones antes mencionadas.
- 8.2 Apoyar las siguientes acciones implementadas por organismos internacionales independientes:

(a) El desarrollo y gestión para la acreditación de normas éticas internacionales auditadas que las empresas y los clientes pueden lograr si adoptan políticas anticorrupción efectivas. Las empresas que violen las normas perderán su acreditación por un tiempo determinado. Las listas para las licitaciones de obras públicas sólo incluirán empresas que posean su acreditación.

(b) El desarrollo y gestión de un procedimiento de acreditación para asesores independientes. Los asesores independientes deben ser individuos capacitados para supervisar la preclasificación, la licitación y ejecución de proyectos para verificar que puedan operar en un entorno libre de corrupción, en la mayor medida posible. Los asesores independientes deben ser designados bajo contrato, según los pactos de integridad, u otros mecanismos de designación alternativos.

(c) Servicios para denuncias de la corrupción para:

- (i) recibir las denuncias sobre actividades corruptas

- (ii) remitir estas denuncias a las autoridades adecuadas en la jurisdicción correspondiente
 - (iii) seguimiento de las denuncias en las distintas jurisdicciones, para verificar que se estén investigando
 - (iv) publicar las denuncias de actividades corruptas en el sitio web.
- (d)** Operar de manera efectiva, transparente y pública una lista negra de empresas que hayan participado en actividades ilícitas.
- 8.3 Verificar que funcione una unidad especializada en investigación y procesos de la corrupción para la industria de la construcción. Si no existe dicha unidad, establecer una que:
- (a)** esté conformada con personal experimentado en el sector de la construcción
 - (b)** sea multidisciplinaria, con ingenieros, auditores forenses, agrimensores, programadores y abogados
 - (c)** tenga jurisdicción en todo el país
 - (d)** tenga facultades para allanar instalaciones, confiscar documentación e interrogar testigos
 - (e)** coopere con las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en otros países
 - (f)** coopere con autoridades que investigan el lavado de dinero
 - (g)** investigue todos los casos en los que se reciban pruebas por parte de empresas, individuos, ONG y sentencias de tribunales
 - (h)** Juzgue casos donde la investigación proporcione pruebas suficientes
 - (i)** publique sentencias y condenas.
- 8.4 Mejorar la efectividad de los mecanismos anti lavado de dinero para que puedan identificarse más rápido en el sistema bancario internacional los sobornos pagados en proyectos de construcción.
- 8.5 Firmar, ratificar y hacer cumplir la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y la Convención Anti-Soborno de la OCDE

9. Acciones para las organizaciones de la sociedad civil

- 9.1 Supervisar las fases de ejecución y licitación en proyectos del sector público para verificar que estén libres de corrupción. Para hacerlo, exigir acceso a la información respecto de esos proyectos.
- 9.2 Trabajar con los medios de comunicación para publicitar las preocupaciones acerca de la corrupción en el sector de la construcción.

10. Acciones para todos los participantes

- 10.1 Trabajar para aumentar la transparencia en el sector de la construcción. Mientras mayor sea la transparencia, más difícil será esconder la corrupción.
- 10.2 Denunciar casos de corrupción ante las autoridades, o cámara o asociación profesional correspondiente.

Nota

1. Desde septiembre de 2003, Transparency International (Reino Unido) ha liderado una iniciativa anticorrupción en el sector de la construcción, lo que incluye trabajar con la industria para eliminar la corrupción y desarrollar y promover las herramientas anticorrupción y las acciones aquí presentadas.

Parte dos: Informes de Países

Argentina

Índice de Percepción de la Corrupción 2004; puntuación: 2,5 (108vo de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en octubre de 1997)

Convención anti-soborno de la OCDE (ratificada en febrero de 2001)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (ratificada en noviembre de 2002)

Cambios legales e institucionales

- En diciembre de 2003, el gobierno publicó el decreto Nro. 1172/03, para aumentar la **Transparencia en el Gobierno**.
- Implementación del Decreto presidencial de junio de 2003 que establece procedimientos más transparentes y rigurosos para mejorar la **selección de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**. Con anterioridad, el Presidente nominaba a los jueces de la Corte Suprema y el Senado ratificaba las designaciones (ver *Informe Global de la Corrupción 2004*) Según la nueva reglamentación, el público en general y la comunidad legal son invitados a hacer observaciones o presentar objeciones respecto de los nominados. Sin embargo, el decreto fracasó en lo que respecta a la apertura de las audiencias del Senado para debatir las elecciones de los candidatos del Presidente, según exigen las organizaciones de la sociedad civil.
- El Decreto Nro. 588/03, suscrito en agosto de 2003, extendió los procedimientos antes mencionados a la **selección de un fiscal general, un defensor del pueblo nacional y jueces de primera instancia**¹.
- La Oficina Anticorrupción preparó un proyecto de ley para **reformular las leyes de ética pública** de 1999. Se llevaron a cabo debates públicos sobre el proyecto, que abarca el funcionamiento de la comisión de ética pública, los conflictos de interés, las sanciones y el uso de declaraciones juradas. Al momento del informe, la propuesta estaba siendo examinada por el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Se designó un nuevo **Fiscal para causas administrativas**, Manuel Garrido, en noviembre de 2003. La posición engloba la dirección de la Oficina Anticorrupción y la responsabilidad de investigar la conducta inadecuada de los funcionarios públicos. El Fiscal General seleccionó a Garrido de una lista que había sido conformada luego de un concurso público. Garrido es reconocido por sus trabajos anticorrupción.

Mejorar la calidad de la democracia y sus instituciones

El Decreto Nro. 1172/03 para 'Mejorar la Calidad de la Democracia y sus Instituciones' representa un avance en términos de transparencia de los contactos gubernamentales con poderosos grupos de interés en Argentina. Es parte del camino elegido para satisfacer las demandas del público respecto de cambios radicales que debió enfrentar el Presidente Néstor Kirchner al llegar a la presidencia en mayo de 2003. Sin embargo, su aplicación resulta poco uniforme y deja importantes sectores del gobierno afuera. El decreto fue propuesto por la Subsecretaría de Reformas Institucionales y Fortalecimiento de la Democracia, y por la Oficina Anticorrupción, e incorpora las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil².

El decreto establece los siguientes mecanismos dentro del Poder Ejecutivo: los miembros del poder ejecutivo de alto rango deben llevar un registro de todas las reuniones con lobbistas o grupos de interés especiales, proporcionando los nombres de todos los participantes de la reunión, el propósito y los resultados; todas las entidades del Poder Ejecutivo Nacional, las organizaciones privadas que reciban subsidios del Estado y las empresas de servicios públicos privatizadas deben proporcionar información en un plazo de 10 días a todo individuo que la requiera; el Boletín Oficial debe estar disponible en su totalidad, y podrá ser publicado en Internet sin restricciones; se creará un espacio institucional para permitir al público hacer propuestas y recomendaciones sobre todas las decisiones administrativas, así como también para los proyectos de ley que el Ejecutivo haya presentado al Congreso; y el Ejecutivo y las entidades que regulen los servicios públicos deberán mantener audiencias públicas y reuniones abiertas sobre los cambios de políticas, aunque las opiniones que surjan no resulten vinculantes legalmente.

En términos de acceso a la información, el decreto representa un claro avance ya que los ciudadanos tendrán, desde ese momento el derecho a requerir y recibir información de organizaciones bajo la jurisdicción del Ejecutivo. No obstante, el decreto no invalida leyes anteriores, que restringen el acceso a la información pública. Además, la organización no-gubernamental Poder Ciudadano ha supervisado el cumplimiento de aspectos del decreto relativos a los conflictos de interés, y descubrió que variaba de institución a institución.

A su vez, el decreto presenta algunas fallas. Primero, su jurisdicción se limita al Ejecutivo; no genera obligaciones para el Poder Legislativo, Judicial, ni entidades subnacionales. Estos son aspectos del gobierno que enfrentan duros cuestionamientos por su falta de apertura y pobre acceso a la información³.

Segundo, la reglamentación de un derecho constitucional⁴, tal como el acceso de los ciudadanos a la información pública, no debe estar limitada, ni ser otorgada por un decreto presidencial, sino que debe estar sujeta a leyes adoptadas por la legislatura. Un proyecto de ley de acceso a la información, en la actualidad en el Congreso, ha sido inicialmente aprobado por la Cámara Baja, pero podría fracasar si el Senado no lo aprueba antes de que finalice el año parlamentario 2004. Resulta esencial que los mecanismos incluidos en el decreto puedan ser aplicados a otras áreas y niveles de gobierno, tales como la Legislatura, el Poder Judicial y los Gobiernos provinciales, y que estén garantizados por leyes más robustas –en la actualidad, el decreto podría ser modificado o recusado por otro decreto del Ejecutivo. Se debe prestar especial atención a los problemas que puedan surgir a partir de su implementación. Es demasiado apresurado sacar conclusiones, pero resulta claro que se necesitan tomar medidas adicionales si se quisiera evitar abrir una brecha entre las nuevas normas y su implementación plena.

Acuerdo de reducción de sentencia: ¿un camino hacia la verdad?

En diciembre de 2003, dos empleados públicos confesaron actos de corrupción y ofrecieron su ayuda a agencias legales para sus investigaciones, que finalmente amenazaron con involucrar a funcionarios gubernamentales de alto rango. Este tipo de confesiones no resulta frecuente en Argentina, aunque serían más comunes si se adoptara una más adecuada legislación para la protección de testigos.

Mario Pontaquarto, un ex empleado del Senado, admitió abiertamente haber sido enviado en abril de 2000, durante la Administración de Fernando de la Rúa (diciembre de 1999–diciembre de 2001) a sobornar a algunos Senadores para votar una ley que recortaría los derechos laborales, aprobada en mayo de 2000. La suma total fue aparentemente unos 5 millones de pesos (equivalente a 5 millones de dólares antes del colapso financiero de Argentina), que fueron supuestamente extraídos de fondos reservados de la Secretaría de Inteligencia de Estado. El escándalo salió a la luz cuando Hugo Moyano, líder de la Confederación General del Trabajo, dijo que el ex Ministro de Trabajo y Acción Social Alberto Flamarique le había dicho que “tenía la Banelco’ (tarjeta de débito local) para aquellos que se opusieran a la reforma, queriendo expresar que estos podían ser “comprados”. Sin embargo, el caso pasó al olvido hasta diciembre de 2003 cuando apareció Pontaquarto.

El juez a cargo de la investigación, Rodolfo Canicoba, les tomó declaración a Pontaquarto, al ex Secretario de Inteligencia Fernando de Santibáñez, y a los Senadores José Genoud y Emilio Cantarero. La información presentada era sólida, dijo el juez, y existían numerosas pruebas de que había habido sobornos.

En julio de 2004, el Primer Tribunal de Apelaciones Penales de Buenos Aires revocó la decisión del juicio del tribunal argumentando que la investigación había presentado ‘vicios y que los detalles provistos por Pontaquarto no habían sido rigurosamente verificados. Se ordenaron investigaciones adicionales que finalmente confirmaron la historia.

Mientras tanto, Roberto Martínez, secretario del ex Ministro de Justicia Raúl Granillo, alegó que todos los ministros y algunos secretarios aparentemente recibían un salario secreto de unos 50.000 pesos (50.000 dólares en ese momento) al mes, durante la administración de Carlos Menem (1989–99). Dijo que el dinero había sido pagado a través de la oficina del anterior Jefe de Gabinete Jorge Rodríguez. No se recibieron ni firmaron recibos. Martínez confesó haber retirado un sobre con 50.000 pesos del edificio de la oficina del jefe de Gabinete cada mes desde julio de 1997 a noviembre de 1999.

Otros como Pontaquarto o Martínez podrían aparecer si Argentina adoptara leyes para hacer cumplir el artículo 37 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que exige a los signatarios que invite a personas que hayan participado en delitos tipificados a confesar, a cambio de una clemencia relativa. En la actualidad, la ley no presenta garantías ni protección para los informantes, ni establece la posibilidad de sentencias reducidas para delinquentes penitentes que deseen brindar información.

Éxito relativo para la campaña presidencial de 2003 respecto de la novedosa financiación de campañas

La ley Nro. 25.600 que regula las campañas electorales fue aplicada por primera vez durante la campaña para las elecciones presidenciales de 2003. La legislación establece límites a los gastos permitidos, la obligación de revelar los donantes corporativos y declarar los gastos. Los partidos también deben presentar una estimación preliminar de los ingresos y los gastos 10 días antes de la votación, y un informe final un mes más tarde, y los jueces de primera instancia deben publicar las declaraciones financieras de los partidos políticos en Internet. Esto permite que los gastos de campaña puedan ser supervisados por organizaciones de la sociedad civil. Los resultados de los primeros esfuerzos para supervisar la nueva ley muestran una brecha entre la legislación y su aplicación.

La gran mayoría de los 21 partidos o coaliciones que participaron de las elecciones de abril de 2003 cumplieron con los requisitos de divulgación de la información correctamente. Los informes finales de los tres candidatos presidenciales más populares demostraban que los gastos totales llegaban a alrededor de 2,6 millones de dólares, comparados con casi 48 millones de dólares en 1999.⁵

Sin embargo, había una gran diferencia entre el gasto estimado proyectado en los informes preliminares y los informes finales. Según un informe emitido por los auditores de la CNE (Comisión Nacional Electoral), las discrepancias, de hasta casi varios cientos por ciento, 'podrían distorsionar la decisión del elector si tomase en cuenta un informe preliminar, que sería bastante diferente de la versión final, al decidir su voto'.

También hubo discrepancias entre lo que los candidatos decían haber gastado y lo evidentemente gastado en las campañas publicitarias. En el informe preliminar suministrado por sus gerentes financieros, Kirchner declaró haber gastado sólo 1 dólar en los 10 días anteriores a la elección, y que los únicos donantes habían sido los dos hombres responsables de su campaña, quienes supuestamente habían aportado unos 89 dólares cada uno. El informe final incluye las contribuciones en especie – en su mayoría publicidad – por un total que excedía los 527.000 dólares, que fueron supuestamente gastados luego de la elección. El informe de los auditores cuenta una historia diferente, y concluye que más de 1.2 millones de dólares en gastos fueron dejados fuera del informe final de Kirchner. Poder Ciudadano estima que la campaña televisiva de Kirchner costó al menos unos 2,6 millones de dólares.

La alianza de Menem divulgó ingresos y gastos apenas por encima de 400.000 dólares, 329.000 de los cuales se gastaron en la impresión de boletas.⁶ Menem no tuvo gastos de publicidad, según las cuentas oficiales, pero encuestas de los medios y de las ONG revelan que unos 5 millones de dólares fueron gastados a este fin. Dos fundaciones de Salta⁷ supuestamente hicieron una donación combinada de unos 714.000 dólares a la campaña de Menem, aunque esto no fue declarado a la autoridad electoral.

Para concluir, las partes ahora tienen que proporcionar informes detallados de sus finanzas - lo que representa una mejora-, pero estos informes muy a menudo permanecen en el ámbito de la ficción. Para reducir la brecha, el organismo supervisor responsable para hacer cumplir las leyes necesita ser reforzado. Una recomendación concreta es que el organismo de cumplimiento cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo una auditoría de medios en toda la nación, como lo hace el Instituto Electoral Federal de México.

(Poder Ciudadano, Argentina)

Lecturas recomendadas

- Proyecto de Presupuesto Internacional, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria: La experiencia de 10 países, 2003* (México, 2003)
- Fundación Poder Ciudadano, '*Banco de Datos de Políticos Argentinos*', www.poderciudadano.org/elecciones2003/index.asp
- Fundación Poder Ciudadano, *Manual para el monitoreo del Consejo de la Magistratura* (Buenos Aires: Manchita, 2003) y *Manual de monitoreo de medios en períodos electorales* (La Cruzía: Buenos Aires, 2004)
- Organización de los Estados Americanos, Informe del Comité de Expertos sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción', Washington, DC, 2003, www.oas.org/juridico/english/mec_rep_arg.pdf
- Daniel Santoro, *Venta de armas – Hombres de Menem*, (Buenos Aires: Planeta, 2003)

Fundación Poder Ciudadano (TI Argentina): www.poderciudadano.org

Notas

1. A nivel subnacional, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe presentaron en septiembre de 2003 y enero de 2004, respectivamente, nuevos criterios para la selección de magistrados, fiscales públicos y otros designados legales, dejando la decisión a la aprobación de la legislatura local.
2. En su redacción, el decreto reconoce el aporte de la Oficina de Reforma Política y las ONG del Diálogo Argentino, y el Foro Social para la Transparencia.
3. Organización de los Estados Americanos, 'Informe del Comité de Expertos sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción' (Washington, DC, 2003)
4. El derecho de acceder a la información pública está garantizado en la Constitución porque el artículo 75, inciso 22 confiere estatus constitucional a los tratados internacionales que incluyen el respeto a este derecho.
5. Según información dada por los candidatos a la Fundación Poder Ciudadano.
6. Tanto el Gobierno Federal como los partidos políticos imprimen las boletas. Los partidos políticos reciben fondos públicos a este fin.
7. Una investigación realizada por Daniel Santoro del diario *Clarín* revelaba que la Fundación Argentina Solidaria y la Fundación Salta, conformadas por amigos de Carlos Romero, Gobernador de Salta, quien era también candidato a Vicepresidente en la fórmula de Menem, hicieron las donaciones.

Bolivia

Índice de Percepción de la Corrupción 2004; puntuación: 2,2 (122do de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en febrero de 1997)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (suscrita en diciembre de 2000, aún sin ratificar)

Cambios legales e institucionales

• Una **Delegación Presidencial Anticorrupción** (DPA) fue creada en octubre de 2003, para reemplazar a la Secretaría para la Lucha contra la Corrupción y Políticas Especiales, que fue creada en agosto de 2002 bajo el auspicio de la Oficina del Vicepresidente. La tarea principal de la DPA consiste en asegurar el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y asimismo coordinar los esfuerzos anticorrupción del Poder Judicial, el auditor general, el fiscal público y el banco regulador. La delegación ha elaborado un plan de acción muy amplio para 2004–07 focalizado en la promoción de la ética pública; el establecimiento de mecanismos de monitoreo de entidades y procesos más afectados por la corrupción; y el apoyo y acompañamiento de autoridades con facultades para investigar o sancionar la corrupción. Desde el comienzo, ha revelado algunos boletines e informes, que incluyen el análisis de casos específicos de corrupción, y ha establecido brigadas anticorrupción móviles para las municipalidades locales, así como también redes civiles anticorrupción. La delegación también recibe reclamos anticorrupción. No obstante, su efectividad es limitada por su falta de facultades procedimentales e investigativas. Otro problema es que fue creada por Decreto Presidencial y, por lo tanto, tiene un status legal débil y, como parte del Ejecutivo, no tiene autoridad legal sobre el Poder Judicial o Legislativo. También ha sido criticada por su falta de independencia, dado que es parte del Gobierno Central. Su éxito en el ámbito regional ha sido relativo: por ejemplo, en el estado de Cochabamba, el delegado de la DPA en abril 2004 supuestamente no obtuvo ni el apoyo ni el lugar físico del director de la entidad, y en última instancia, renunció.

• En ausencia de leyes sobre el **acceso a la información**, un Decreto Presidencial dio lugar a nuevas leyes en febrero de 2004 lo que exigía a los funcionarios públicos dar acceso público a la información que no sea de naturaleza confidencial. La DPA está analizando los caminos para implementar el decreto en todos los departamentos de gobierno. Se preparó un proyecto de ley para dar mayor acceso a la información, pero no es probable que la legislatura lo discuta en 2004.

• En marzo de 2004, el Congreso obtuvo consenso para una orden en la que una comisión bicameral constitucional investigaría una serie de **casos del alto perfil** que incluyen corrupción. Incluyen alegatos contra el ex Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, así como también el caso Kieffer. Cada cámara legislativa tiene una comisión separada de ética que también puede analizar alegatos de corrupción, pero las luchas políticas han limitado la efectividad de estas comisiones. Uno de los avances fue la modificación en marzo de 2004 de los procedimientos para tratar los casos; la comisión de ética de ambas cámaras ahora puede asumir los casos directamente, sin la aprobación previa del Presidente de las cámaras respectivas.

- Al momento del informe, las comisiones del Congreso estaban preparando proyectos sobre la **tipificación del enriquecimiento ilícito, protección de los informantes y la creación de un fiscal general anticorrupción**. La lucha entre los partidos políticos podía llegar a demorar este proceso legislativo más allá de 2004.

El escándalo de Kukoc urge a la legislatura a tratar el uso ilícito de fondos discrecionales

El nivel de fondos discrecionales otorgados a los ministerios de gobierno ha aumentado en los últimos años, y alcanzado unos 120 a 140 millones de dólares en 2003, en un país con un presupuesto de gobierno para el mismo año de sólo 1.000 millones. Al público general sólo le queda especular acerca de cómo se gasta el dinero. El alto perfil del caso de Yerko Kukoc, Ministro de Gobierno durante el segundo mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada (agosto de 2002–octubre de 2003), incluía alegatos sobre el abuso de fondos discrecionales, e impulsó a la legislatura a debatir un proyecto de ley que incrementará la supervisión sobre cómo se gasta el dinero.

La justificación oficial para los fondos discrecionales es que se gastan en proyectos de seguridad nacional, tales como el control del tráfico de drogas o sofocar disturbios, que se verían comprometidos si el gasto se hiciera público. Extraoficialmente, sin embargo, han sido supuestamente utilizados para incrementar los salarios de los funcionarios del gobierno de mayor rango, incluyendo algunos ex presidentes.

La oficina del fiscal general debe supervisar los fondos discrecionales, basándose en el decreto Ejecutivo de mayo de 2003, siendo este un primer intento para ejercer el control sobre el gasto de los fondos. En octubre de 2003, las manifestaciones masivas contra la venta de gas y energía, en las que se registraron más de 100 víctimas, forzaron al Presidente Sánchez de Lozada a renunciar. Justo antes de hacerlo, publicó un decreto que establecía que las cuentas pertenecientes a los fondos reservados debían ser sólo presentadas ante el Presidente, y no ante el auditor general.

Kukoc fue designado Ministro en marzo de 2003 y fue, junto al Presidente, una de las figuras más prominentes durante las revueltas de octubre. Como resultado, él también tuvo que renunciar y huyó del país. Tres semanas más tarde, Kukoc volvió y confesó su voluntad de hablar acerca de cómo habían sido gastados los fondos discrecionales.

El fiscal inició la investigación en diciembre de 2003, luego de que se descubrieran 277.000 dólares en efectivo en la casa de un supuesto amigo de la infancia de Kukoc, Milder Rubén Arzadum Monzón, que dijo que Kukoc le había pedido que escondiera el dinero. Según el fiscal, el dinero provenía de los fondos discrecionales del ministerio. Kukoc argumentaba que podía responder por la mayoría de los fondos de su ministerio, excepto por aquellos utilizados para disipar las revueltas de octubre, cubiertas por el decreto presidencial que invalidaba el requisito de presentar cuentas a cualquiera que no fuese el Presidente.

Su posición se vio aún más complicada cuando uno de los principales sindicatos de Bolivia, Central Obrera Boliviana, clave en la revuelta, acusó a Kukoc de haber ordenado el retiro de 13,6 millones de pesos bolivianos (US \$1,8 millones) del Banco Central, al momento del decreto Presidencial que eximía a los funcionarios de presentar cuentas de fondos discrecionales ante el auditor general. El Presidente del banco central, Juan Antonio Morales, lo confirmó. Kukoc admitió abiertamente que había transferido el dinero a otros ministros y funcionarios, y que había depositado parte del dinero que había retirado del Banco Central en una cuenta privada.¹

Kukoc fue sancionado con prisión domiciliaria en enero de 2004, y presentó su fianza más tarde ese mes. Finalmente, fue declarado culpable de haber robado al Estado, y obtuvo una sentencia de dos años suspendida bajo la condición de que proporcionara información acerca del enriquecimiento ilícito de otros funcionarios públicos. Es la primera persona condenada en Bolivia por el manejo ilícito de fondos discrecionales.

El sucesor de Sánchez de Lozada, el Presidente Carlos Mesa, revivió el decreto original que exigía que las cuentas fueran presentadas al auditor general y, en enero de 2004 promulgó nuevas reglas sobre el gasto y la responsabilidad de los fondos discrecionales. En abril de 2004, se presentó un proyecto de ley al Congreso para regular los fondos discrecionales, lo que estipulaba prohibiciones explícitas sobre cierto uso de los fondos, y exigía que las cuentas fueran presentadas no sólo ante la oficina del auditor general, sino también ante la comisión legislativa. La ley, si es aprobada por la legislatura, no podrá ser tan fácilmente modificada o revocada como un decreto.

Poder, inmunidad y alcance de la justicia: El caso de Fernando Kieffer

El Poder Judicial de Bolivia, débil comparado con el Ejecutivo o el Legislativo, ha probado en repetidas oportunidades no ser capaz de condenar a los miembros de las elites políticas y económicas por la corrupción. La interferencia política y la gran inmunidad procesal que gozan los legisladores constituyen más obstáculos en la lucha contra la corrupción pública. El caso de Fernando Kieffer, Ex Ministro de Defensa y miembro del Congreso que supuestamente desvió fondos donados por la comunidad internacional para asistir a las víctimas de un terremoto, demuestra lo difícil que resulta en Bolivia responsabilizar a los poderosos y privilegiados.

La primera vez que se acusó a Kieffer fue en agosto de 2000, pero aún tiene que celebrarse el juicio. Hay tres cargos: desvío de las donaciones internacionales destinadas a los pueblos de Aiquile y Mizque, víctimas de un terremoto en 1998; uso de parte del dinero para comprar un jet ejecutivo a un precio excesivo; estar detrás de la compra irregular de las armas Galil para el ejército.

Como Congresista, Kieffer se protegió bajo la inmunidad parlamentaria hasta el final de su mandato en 2002. El caso estuvo estancado otros seis meses hasta que el Vicepresidente Jorge Quiroga ordenó que la causa presentada fuera remitida a la comisión parlamentaria responsable de examinar los casos de corrupción de alto nivel. Al momento del informe, se encontraba tercero en la lista de causas a ser examinadas por la comisión.

En el caso del avión, el auditor general concluyó que Kieffer había pagado una suma mucho más alta que su valor de mercado y, a fines de 2001 Kieffer y el director de la empresa que había cerrado la transacción debieron pagar al Estado unos 1,1 millones de dólares, cantidad que había pagado en el sobreprecio.² Kieffer apeló la orden sin éxito. Un segundo tribunal volvió a ordenar el pago en julio de 2003, y finalmente el Ministerio de Defensa congeló los bienes de Kieffer y le otorgó 10 días para pagar la multa. Kieffer presentó un recurso de amparo, y todavía no ha pagado. También acusó al delegado anticorrupción Lupe Cajías de obstruir su defensa.³ Enfrentado a la presión pública, el gobierno buscó fuentes alternativas para financiar la transferencia de 780.000 dólares a cada una de las dos provincias afectadas por el terremoto. La investigación por el trato ilegal por las armas continúa en la legislatura.

No obstante, por más lentos que parezcan los tribunales en esta causa, las cosas podrían haber sido peores. Pareciera como si el caso pudiera haberse cajoneado en mayo de 2004, junto

con muchos otros bajo la ley escrita de cuatro años de limitación aplicada según el antiguo código penal. No obstante, la causa cae bajo la jurisdicción del nuevo código de procedimientos penales, que se aplicó por primera vez en mayo de 2001, que ha ayudado a transformar el sistema legal de un sistema escrito cerrado, a un sistema de juicios orales transparentes.

Aparentemente, Kieffer continúa moviéndose libremente en los estratos más altos de la clase política boliviana, un grupo de políticos aparentemente inmunes o habituados al desdén que por lo general se da ante líderes políticos corruptos. Aunque el gobierno haya realizado algunos esfuerzos para reforzar el sistema judicial, el nivel de impunidad de los funcionarios resulta en general alto. Abiertamente, los partidos políticos tienden a autoprotgerse, lo que causa que los casos se frenen en las comisiones legislativas encargadas de investigarlos y, en el caso de congresistas, que crezca la inmunidad.

Jorge González Roda (Fundación Ética y Democracia, Bolivia)

Lecturas recomendadas

- H. C. F. Mansilla, *La Policía Boliviana, entre los códigos informales y los intentos de modernización*. (La Paz: ILDIS – Plural, 2003)
- Marco Antonio Gonzáles y Fernando Fernández Orozco, *Basta ya de impunidad* (La Paz: Fondo Editorial de los Diputados, 2002)
- Martín Sivak, *El dictador elegido* (La Paz: Plural, 2001)
- Rafael Archondo, *Incestos y blindajes, radiografía del campo político periodístico* (La Paz: Plural, 2003)

Notas

1. *La Razón* (Bolivia), 17 de enero de 2004.
2. *La Razón* (Bolivia), 17 de julio de 2003.
3. *La Razón* (Bolivia), 29 de julio de 2003.

Brasil

Índice de Percepción de la Corrupción 2004; puntuación: 3,9 (59no de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en julio de 2002)

Convención Anti-soborno de la OCDE (ratificada en agosto de 2000)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (ratificada en enero de 2004)

Cambios legales e institucionales

- Las reglamentaciones emitidas por el Tribunal Supremo Electoral en 2002 que exigía a los candidatos que participaban en las elecciones nacionales presentar declaraciones electrónicas de los **gastos de campañas**, fue extendida también a los candidatos que participaron en las elecciones municipales de 2004. Se espera que el Tribunal Supremo Electoral apruebe nuevos procesos para regular la presentación anual de las declaraciones de gastos de los partidos políticos. Entre otros requerimientos, todas las declaraciones deben ser presentadas por medios electrónicos, en conformidad con el sistema generado por el tribunal electoral. A pesar de que los partidos tienen que presentar sus cuentas desde 1993, las nuevas reglamentaciones proporcionarán por primera vez un panorama más amplio de las finanzas de los partidos.
- El **Comité para la Transparencia Pública y Lucha contra la Corrupción**, establecido en la oficina del Inspector General en mayo de 2003, obtuvo la aprobación para su estructura y funcionamiento en diciembre de 2003. Es difícil prever el impacto que éste tendrá ya que se trata de un organismo asesor sin facultades ejecutivas o de cumplimiento. Incluye representantes de la sociedad civil, aunque contrario al pedido del gobierno de establecer un organismo anticorrupción centralizado, no puede imponer programas de reforma en otros ministerios. El resultado es que importantes iniciativas anticorrupción están repartidas por varias oficinas no coordinadas.
- La legislación sobre los **lineamientos generales** de los presupuestos para el 2005 fue presentada al Congreso en abril de 2004. Se aconsejó al Presidente Lula da Silva negar el acceso pleno a los gastos del presupuesto sobre la base de que la información estratégica debe ser protegida, pero aparentemente bajo la presión de los medios y las fuerzas opositoras en el Congreso, él accedió a publicarla. La legislación fue aprobada en agosto de 2004, otorgándole a los miembros del Congreso acceso a datos electrónicos sobre el presupuesto.

Un juego no tan "bonito"

En los últimos años, el fútbol brasileiro se ha visto inundado con innumerables problemas supuestamente relacionados con gestiones deshonestas e irresponsables. Repetidos escándalos de corrupción y malversación de fondos han tenido un impacto negativo en el desarrollo de este deporte. A pesar de que Brasil posee el récord absoluto en el campo de juego a nivel internacional, el fútbol en el ámbito nacional muestra dificultades financieras graves. El éxodo de jugadores de

alto nivel en busca de contratos más lucrativos en el exterior ha dado como resultado un marcado declive en los ingresos provenientes de los hinchas locales.

Una serie de informes periodísticos sobre escándalos que involucraban a los gerentes de los equipos, administradores y agentes de los jugadores, después de la derrota de Brasil ante Francia en la Copa Mundial de 1998, y la eliminación a manos de Camerún de los Juegos Olímpicos de 2000, llevaron a dos investigaciones del Congreso para indagar los "secretos oscuros" del deporte. La lista de escándalos incluía a Ricardo Teixeira, Presidente de la Confederación Brasileña de Fútbol (CBF), acusado de fraude y apropiación de fondos, y a Wanderley Luxemburgo, ex entrenador de la selección brasileña de fútbol, involucrado en un caso de supuestos ingresos no declarados depositados en cuentas bancarias secretas en el extranjero.

La investigación que llevó a cabo la Cámara Baja del Parlamento se enfocó en supuestas irregularidades por un acuerdo de publicidad por 400 millones de dólares entre Nike y la CBF, pero la investigación fue archivada justo después de la intervención de Eurico Miranda, Presidente del Club Vasco da Gama y miembro de la comisión de investigación.

Sin embargo, una investigación del Senado se refirió a irregularidades que incluían la evasión de impuesto a las ganancias, el no pago de impuestos de seguridad social, lavado de dinero, evasión de controles cambiarios extranjeros, recorte de los ingresos por entradas y soborno a árbitros para arreglar los resultados de los partidos. El informe final llevó al Fiscal General a acusar formalmente a unos 17 funcionarios por supuesta malversación de fondos y otros delitos, pero, hasta el momento, muchos de ellos siguen en sus cargos, ya sea gracias a sus conexiones políticas o a la falta de eficiencia de los fiscales públicos.

Además de la investigación de delitos y la conducta poco lícita de los actores del fútbol, la investigación del Senado propone nuevas leyes para promover la transparencia y responsabilidad en la administración de clubes y federaciones. Después de dos años de negociaciones, el Presidente da Silva sancionó, a mediados de 2003, la llamada 'Ley de Moralización del Deporte', junto con una ley más ambiciosa, la 'Ley de Hinchas', una declaración de los derechos civiles de los hinchas de fútbol.

La nueva legislación obliga a los clubes y federaciones de fútbol a publicar sus cuentas cada año y a presentarlas ante auditores independientes, lo que permite la remoción preventiva de los directores acusados de conductas ilícitas, y alienta a los clubes a convertirse en empresas que se regulan según las normas corporativas.

No sorprende entonces que, menos de una semana después de que Lula da Silva sancionara las leyes, los directores de algunos de los clubes líderes de Brasil amenazaran con suspender el torneo nacional por tiempo indeterminado en protesta por la nueva legislación. En medio de una ola de críticas de funcionarios del gobierno, hinchas y los medios de comunicación, y enfrentados a la inflexible decisión del Presidente de hacer cumplir las leyes, los jefes del fútbol se replegaron. Dada la larga historia de corrupción asociada al fútbol brasileño, parece demasiado apresurado pronosticar si la nueva legislación tendrá el impacto esperado en la lucha contra las conductas ilícitas o poco éticas, y para hacer cumplir las normas de transparencia en la administración de clubes y federaciones.

La política, las apuestas, y el crimen organizado

Los 52 millones de brasileros que apoyaron el Partido Laborista de Lula da Silva en las elecciones presidenciales de 2002, pudieron haber tomado una apuesta mayor, sin pensarlo. A principios de 2004, el Presidente da Silva, habiendo anunciado en el discurso inaugural de las sesiones del Congreso la intención del gobierno de promulgar leyes específicas para regular las apuestas en bingos, decidió declarar ilegal la actividad, dado que el gobierno la consideraba una fachada para el lavado de dinero y el crimen organizado.

La decisión del gobierno hacia la prohibición de las apuestas fue tomada tras la divulgación de un video que mostraba a Waldomiro Diniz, asesor de Jose Dirceu, Jefe de Gabinete del Presidente, uno de los hombres más influyentes en el gobierno, supuestamente pidiendo sobornos y aportes para la campaña a uno de los industriales más importantes del país. A pesar de que el escándalo no involucraba a Jose Dirceu directamente, el episodio limó su autoridad y credibilidad, y la oposición en el Congreso empezó a pedir una investigación más completa y su renuncia al cargo. Este escándalo y la exposición de junio de 2004 de un conjunto de funcionarios del ministerio de salud, lobbistas y empresarios que supuestamente conspiraban para subir el precio de las compras de sangre y sus derivados, afectaron la autoridad del gobierno y la pulcra imagen del Partido Laborista. En ambos casos, el Presidente da Silva reaccionó inmediatamente, despidió al asistente presidencial, prohibió los salones de bingo en todo el país, y ordenó una investigación en profundidad del ministerio de Salud.

Los analistas ven la prohibición del bingo como un esfuerzo inocente por distanciar al gobierno de escándalos por conductas ilícitas. Para muchos, el gobierno está mirando en la dirección equivocada, y no logra evaluar correctamente la magnitud del problema. Algunos analistas argumentan que el escándalo representa más que un caso aislado de corrupción dentro del gobierno, sino que más bien revela conexiones peligrosas entre el crimen organizado y el financiamiento de campañas políticas en Brasil.

Sin embargo, parece que la cruzada del gobierno por el bingo va a continuar. Luego de la aprobación del decreto presidencial en la Cámara de Diputados, hubo un resultado sorprendente en el que el Senado rechazó la medida por considerarla anticonstitucional y permitió reabrir los salones de bingo. Al momento del informe, el gobierno estaba por presentar un proyecto de ley al Congreso, en los mismos términos que el decreto anterior, para intentar una vez más prohibir las apuestas en todo el país. No se han propuesto investigaciones para establecer la conexión entre el financiamiento político y el crimen organizado.

Ana Luiza Fleck Saibro (Transparência Brasil)

Lecturas complementarias

- Claudio Weber Abramo, 'La Corrupción en Brasil: Desde la Perspectiva del Sector Privado, 2003', encuesta de Transparência Brasil junto con Kroll Brasil, abril 2004, www.transparencia.org.br
- Bruno Wilhelm Speck y Claudio Weber Abramo, eds, *Primeira pesquisa sobre o mercado de compra de votos na cidade de Campinas: demandas e ofertas* (Encuesta sobre el mercado de compra de votos en la ciudad de Campinas: oferta y demanda), encuesta de Transparência Brasil y Ponto-de-Vista, septiembre de 2003, www.transparencia.org.br

- Bruno Wilhelm Speck y Claudio Weber Abramo, eds, *Corrupção na municipalidade de São Paulo*, 2003, www.transparencia.org.br

Transparência Brasil (TI Brasil): www.transparencia.org.br

Colombia

Índice de Percepción de la Corrupción 2004; puntuación: 3,8 (60mo de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en noviembre de 1998)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (ratificada en agosto de 2004)

Cambios institucionales y legales

- El plan de **desarrollo nacional** del Presidente Álvaro Uribe para 2002–06, llamado 'Hacia un Estado Comunitario' y aprobado por el Congreso en junio de 2003, contiene la intención del Estado de aumentar la transparencia y eficiencia de las funciones del Estado al involucrar a la sociedad civil en decisiones relacionadas con cómo debe operar la administración pública. Los dos componentes del plan con el mayor potencial para reducir la corrupción son: las reformas al proceso de compras públicas, en particular, la generación de más información sobre los contratos y el presupuesto; y sanciones más estrictas para los funcionarios públicos cuyas acciones llevaran a la pérdida de fondos públicos, ya sea por acción u omisión.

- En noviembre de 2003 se sancionó una ley que regula los **grupos de control ciudadano**. Los grupos supervisan a las autoridades públicas, ya sean administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas, fiscales o disciplinarias. Los grupos también pueden supervisar a las entidades del sector privado y ONG nacionales o internacionales que ejecutan proyectos que utilizan recursos públicos. Estos grupos han existido sin reglamentación desde fines de los '80s. La ley prohíbe a las organizaciones supervisar las entidades públicas con las que mantienen contratos de provisión de servicio o similares.

La oficina del fiscal público enfrenta su peor crisis

La Fiscalía Pública fue creada en 1991 con la esperanza de ayudar a reducir los altos niveles de impunidad existentes en Colombia. La realidad no satisfizo las expectativas y el 2004 vio al organismo sumergirse en la peor de sus crisis en la historia, enfrentando acusaciones de corrupción y de infiltración de soldados paramilitares y traficantes de droga.

En Cali, en el oeste del país, fueron suspendidos 16 funcionarios por supuestos vínculos con traficantes de droga, en febrero de 2004. Durante el mismo mes, el delegado de los fiscales públicos ante la Corte Suprema, Justo Pastor, fue obligado a renunciar dado que no pudo explicar por qué uno de los suyos involucrado en un proceso penal le había regalado un costoso reloj. Muy poco después, en marzo de 2004, Carlos Arias se vio obligado a renunciar en su posición de Director Nacional de la Oficina del Fiscal Público, por ejercer una supuesta presión sobre el Poder Judicial para alterar fallos y por acoso sexual.

Las políticas de los partidos podrían haber motivado algunas de las alegaciones dirigidas a la oficina del fiscal público. En la actualidad, esta oficina es conducida por Luis Camilo Osorio, miembro del Partido Conservador, designado durante el mandato del ex Presidente Andrés Pastrana; y varios de los alegatos provienen de los partidos de la oposición.¹ En febrero de 2004,

por ejemplo, un parlamentario del partido de la oposición Polo Democrático declaró que se habían infiltrado miembros de grupos paramilitares en la oficina del fiscal público en la ciudad norteña de Cúcuta.

Según un análisis de los casos en la revista semanal *Revista Semana*,² algunos de los despidos de la oficina del fiscal podrían haber sido para intentar evitar investigaciones penales que hubieran afectado a individuos en las altas esferas políticas. En uno de los casos, el fiscal responsable de preparar los cargos contra el jefe de seguridad del ex Presidente Pastrana, Royne Chávez, vio como Osorio retenía la orden de arresto que él había preparado. Sin embargo, la decisión de Osorio fue finalmente anulada, y Chávez fue arrestado.

Existen razones institucionales que hacen que las oficinas de los fiscales sean vulnerables a la corrupción, sumado eso al hecho de que la oficina funciona en un contexto de conflicto nacional entre los grupos paramilitares y guerrilleros, y la poderosa industria ilegal de la droga. En primer lugar, el jefe de los fiscales públicos tiene la facultad de designar, transferir o despedir a los 16.000 funcionarios que trabajan en la oficina. Segundo, tiene las facultades discrecionales para asignar y re-asignar casos a los fiscales, que disfrutan de muy poca autonomía dado que deben proporcionar detalles actualizados de cada caso al jefe de los fiscales. Esta situación podría remediarse con la entrada en vigencia de un nuevo código de procedimientos penales en 2005. Este código le quitaría a la oficina del fiscal público sus facultades judiciales, para así restringir sus funciones a la investigación y acusación, dando autoridad judicial de nuevo a los jueces. La reforma establece un sistema de acusación, con audiencias orales, que debería acelerar los procesos. Sin embargo, los analistas han expresado su preocupación sobre los aspectos de la reforma, dado que podría aumentar el alcance del fiscal público para decidir o no la apertura de investigaciones en ciertos tipos de crímenes.

Corrupción electoral

El proceso electoral continúa siendo uno de los aspectos de la vida colombiana más afectado por la corrupción. Las prácticas corruptas incluyen: compra de votos con pequeñas sumas de dinero, tejas o cemento, comida, promesas de asistencia médica o de otra índole; inscripción falsa de votantes, incluyendo el empadronamiento de personas muertas; la mudanza de urnas sin notificación previa; la eliminación de votos; la falsificación o arreglo de recuento de votos oficiales; la fabricación o retención de documentación de los votantes; y el empadronamiento de individuos a quienes no se les permite votar.

El alto nivel de irregularidades ha significado que un gran número de elecciones hayan tenido que ser anuladas en los últimos años. En agosto de 2003, la oficina del Fiscal General le pidió al comité de Estado anular la elección de marzo de 2002 para el actual Congreso y llevar a cabo un recuento, excluyendo los votos de unas 20.503 urnas en las que se observaron irregularidades. Esto podría haber representado casi un 30% de las estaciones de voto totales y hubiera cambiado la composición del Congreso. En Barranquilla, la capital de Atlántico, uno de los departamentos más afectados, el comité electoral nacional, calculó que 30.000 de 215.000 votantes empadronados eran fraudulentos o correspondían a personas que vivían fuera del distrito.³ Finalmente, el Comité Electoral anuló unos 180.000 de 400.000 votos, por petición del Fiscal General.

Estos casos han reavivado el debate acerca de la necesidad de una reforma electoral y la reorganización del sistema de partidos políticos. Algunos analistas argumentan que un gran número de movimientos y partidos políticos que compiten en las elecciones, alrededor de 70 en total, debilitan la habilidad de controlarse entre sí. Una crítica presentada por el Consejo Nacional de Planeamiento –una plataforma formal de contribución ciudadana al plan de desarrollo nacional– es que el Comité Nacional Electoral necesita ser más independiente y más profesional. El Consejo Nacional de Planeamiento también propuso cambios a la financiación política más allá de las campañas electorales.

Pactos de transparencia para intendentes y gobernadores

Uno de los pilares de la lucha contra la corrupción lanzado por el Presidente Álvaro Uribe en su plan nacional 'Hacia un Estado Comunitario', son los llamados pactos de transparencia entre intendentes, gobernadores y organizaciones de la sociedad civil. Los funcionarios de la oficina del Vicepresidente actúan como testigos de la firma de los pactos.

El pacto compromete a intendentes y gobernadores a hacerse responsables de sus distritos y aumentar la participación ciudadana y la transparencia en sus administraciones. Se supone que las organizaciones de la sociedad civil deben hacer un seguimiento y evaluar el cumplimiento de estos compromisos a través del control de los comités. La Presidencia propuso que los pactos fueran firmados en los 32 departamentos y en el 30% de las municipalidades del país.

El impacto del esquema ha estado limitado, no menos por la reticencia de sectores de la sociedad civil a apoyarlo. Muchas personas criticaron la estrategia de definición de objetivos y claras medidas de cumplimiento. Esto no permite que las organizaciones de la sociedad civil puedan medir los avances o retrocesos con facilidad. Otra crítica es que los comités de supervisión no tienen los recursos necesarios para llevar a cabo su tarea. El programa podría fracasar si dependiera de la voluntad política de los signatarios y de la capacidad existente en las organizaciones de la sociedad civil.

Esto no es por decir que la intención de detener la corrupción en los ámbitos regionales y municipales está mal concebida. Han surgido muchos casos de corrupción en las compras públicas y en el uso de fondos públicos durante 2003–04 dentro de los departamentos y municipalidades. En algunos casos, ha habido signos de influencia de grupos paramilitares y traficantes de drogas en el gobierno local, en particular en varias municipalidades a lo largo de la costa caribeña. Según la Fundación para la Libertad de Prensa, cuatro periodistas fueron asesinados en 2003 como resultado de sus investigaciones en casos de corrupción local en Neiva, Barrancabermeja, Maicao y Buenaventura.

Rosa Inés Ospina (Transparencia por Colombia)

Lecturas complementarias

- Corporación Transparencia por Colombia, *Índice de integridad de las entidades públicas nacionales* (Bogotá: Transparencia por Colombia, 2002 y 2003)
- Organización de los Estados Americanos, Informe del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción:

- Informe sobre su Implementación en Colombia (Washington, DC, 2004), www.oas.org/juridico/english/mec_rep_col.pdf
- Eduardo Wills, 'La relación entre la corrupción y el proceso de descentralización en Colombia' en *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2002)
 - El Banco Mundial y la Vicepresidencia de Colombia, *Estudio sobre corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia* (Bogotá, 2002)

Transparencia por Colombia: www.transparenciacolombia.org.co

Notas

1. El Presidente elabora una lista de tres candidatos para el puesto de Fiscal Público en Jefe y la Corte Suprema es la encargada de tomar la decisión final.
2. *Revista Semana* (Colombia), 19 de abril de 2004.
3. *Revista Semana* (Colombia), 18 de octubre de 2003.

Costa Rica

Índice de Percepción de la Corrupción 2004; puntuación: 4,9 (41ro de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en junio de 1997)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (ratificada en julio de 2004)

Cambios legales e institucionales:

- En abril de 2004, la asamblea legislativa dio su aprobación inicial a una **Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito** en la Función Pública. El proyecto de ley había sido presentado cinco años antes y todavía no había sido aprobado en su totalidad al momento del informe. El objetivo de la ley consiste en permitir que el marco legal de Costa Rica esté en línea con las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción. La ley define delitos de corrupción y permite que las declaraciones de activos hechas por funcionarios públicos puedan ser utilizadas en las causas.
- En abril de 2004 la Corte Suprema acordó la revocación de una disposición de una ley para la creación de tribunales especiales para el **manejo ilícito de recursos públicos y delitos fiscales** dado que no se habían asignado los recursos necesarios para la implementación adecuada de la ley. La disposición era parte de una ley adoptada en mayo de 2002, criticada por dificultar y encarecer la lucha contra casos de corrupción, dado que debían tratarse en un tribunal centralizado en la capital, San José.

El tráfico de influencia afecta al sistema de seguridad social de Costa Rica

A pesar de un marco legal bastante sólido y de mecanismos de cumplimiento operativo, el tráfico de influencia continúa inundando las compras públicas en Costa Rica, con contratos que a veces llegan a empresas preparadas para llenar los bolsillos de los funcionarios gubernamentales. Un caso reciente que ilustra el problema, ha creado un claro descontento entre el público en general, e involucraba a la Administración de Seguridad Social de Costa Rica (ASSCR), el mayor comprador del país de equipamiento médico, y un distribuidor farmacéutico, la Fischel Corporation.¹

El caso salió a la luz cuando se generaron sospechas de los investigadores del gobierno debido a un gran aumento en el precio de los medicamentos que vendía la Fischel Corporation a la ASSCR, de 530.000 en 2002 a 990.000 dólares en 2003. Rápidamente se descubrió que el Director de la ASSCR, Eliseo Vargas, alquilaba una casa de lujo a un precio reducido a la Fischel Corporation. La empresa había utilizado una serie de empresas registradas en Panamá para comprar la propiedad. Vargas renunció en abril de 2004, después del escándalo.

Se abrió una nueva investigación para verificar supuestas irregularidades en las compras de equipamiento médico utilizando dinero de préstamos extranjeros, de Finlandia y España. Se habían comprado equipos médicos por unos 39,5 millones de dólares utilizando un préstamo finlandés, que tenía como condición que la ASSCR utilizara al menos la mitad del dinero para

comprar equipamientos médicos de origen finlandés, aunque la mayoría de los equipamientos detallados en los términos y condiciones del préstamo no coincidían con las necesidades prioritarias de los hospitales de la ASSCC. La empresa que finalmente se adjudicó el contrato de suministro fue Instrumentarium-Medko Medical, consorcio finlandés representado por la Fischel Corporation.

El Presidente creó una comisión especial de cuatro individuos respetables del gobierno, y de las comunidades legales, médica y de negocios para investigar ambos alegatos. La investigación de tres meses de la comisión se conducía paralelamente con una investigación legislativa y de la oficina del fiscal público, que comenzó en diciembre de 2003. Esto ha causado problemas: cuando fueron llamados a testificar ante el Congreso, los acusados se negaban, dado que sus declaraciones podrían ser utilizadas en su contra en las causas penales paralelas. El segundo problema era que, según el Fiscal Jefe, algunos funcionarios de la ASSCR habían sido amenazados con despidos u otras sanciones si denunciaban actos de corrupción en sus áreas.

El caso ha tenido mucha publicidad y la presión pública generada por el escándalo contribuyó a la decisión de la legislatura de comenzar un proceso para adoptar una ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, que ha estado languideciendo en la asamblea legislativa durante casi seis años. El caso puntualiza el importante rol de los periodistas de investigación, que descubrieron los vínculos entre la Fischel Corporation y los Directores de la ASSCR involucrados en el escándalo.

Promesas de supervisión técnica para descubrir la corrupción

Kilómetros de rutas con pozos y puentes que permanecen incompletos durante años dieron lugar a preguntas sobre la administración de los recursos públicos y la efectividad de la contratación y procesos de construcción en Costa Rica. En 2002, la legislatura creó un instituto técnico para supervisar la CONAVI, entidad estatal responsable de la construcción y mantenimiento del sistema vial del país, y de investigar las oscuras prácticas de construcción que acortaban la vida útil de la red vial.

La entidad nacional de supervisión es el Laboratorio Nacional de Modelos y Materiales Estructurales (LANAMME) de la Universidad de Costa Rica. Desde que se le asignó su rol de control, LANAMME ha preparado algunos informes criticando la calidad de las obras viales –tanto de construcción como de mantenimiento– que han sentado las bases para alegatos de conflicto de interés e interferencia política. La respuesta de la CONAVI a la nueva entidad de control ha sido poco entusiasta. Por ley, la CONAVI debe transferir el 3% de su presupuesto anual a LANAMME, pero en 2004, proyecta hacer una transferencia de sólo el 2.1% para el año. Con cada informe de LANAMME, los pagos parecían demorarse o cancelarse, lo que dificultaba las tareas del organismo de control.

LANAMME revisa los aspectos técnicos de los proyectos. Sus informes muestran claramente dónde se han utilizado materiales más baratos que no cumplen con los estándares mínimos, y lugares donde no se realizaron estudios de factibilidad. Uno de los casos que vale la pena mencionar es el de la autopista Barranca-Peñas Blancas. En este caso, las especificaciones técnicas del contrato fueron modificadas por funcionarios del gobierno que querían que el trabajo se terminara rápidamente, aunque esto significara recortar esquinas, lo que crearía muchos problemas futuros.

En el caso Barranca-Peñas Blancas, un tramo de 200 kilómetros y 16,8 millones de dólares de la autopista principal en el norte del país presentan defectos. La investigación demuestra una pobre planificación del proyecto y una administración deficiente. Se espera que la decisión de CONAVI de renunciar a hacer los estudios preliminares según los términos del contrato genere una investigación sobre las razones detrás de estas irregularidades. El dinero fue pagado al contratista aunque el trabajo se demoró en 50 días, todavía tienen que repararse 80 kilómetros de ruta, y la empresa privada subcontratada para monitorear la calidad del cemento no cumplió su tarea. El trabajo costó unos 4 millones de dólares más de lo presupuestado.

La tarea de LANAMME finaliza con la evaluación técnica, pero esto podría, como en los casos antes mencionados, producir la suficiente evidencia como para alentar investigaciones para descubrir las razones detrás de la deficiente toma de decisiones y la pobre calidad del trabajo, y en particular, si hubo actos de corrupción. La pregunta ahora es si las agencias responsables de investigar las dimensiones políticas y penales en muchos de los casos que LANAMME ha investigado tienen la voluntad política para seguir con el trabajo técnico. Una necesidad imperiosa resulta que LANAMME se gane su independencia financiera de la CONAVI, que en la actualidad tiene la autoridad de reducir el presupuesto de LANAMME unilateralmente. Las estadísticas del sector demuestran la urgencia de su trabajo: sólo el 23% de las rutas del país están en buen estado, mientras que el 38% presenta un estado deficiente.

Roxana Salazar y Mario Carazo (Transparencia Costa Rica)

Lecturas complementarias

- Villasuso Estomba y Juan Manuel, *Corrupción en Costa Rica: análisis, discusión y propuesta de acción* (San José: Fundación Ebert, 2003)
- Rodolfo Saborío Valverde, 'Rendición de cuentas en Costa Rica: diagnóstico y ensayo de sistematización' en *Colección de documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, octubre de 2003
- Roxana Salazar y Mario Carazo, *Guía sobre rendición de cuentas. Un compendio* (San José: Transparencia Internacional Costa Rica, 2004)
- Roxana Salazar y Mario Carazo, *Principios empresariales antisoborno* (San José: Transparencia Costa Rica, 2004)

Transparencia Costa Rica (TI Costa Rica): www.transparenciacr.org

Nota

1. La historia se publicó en los diarios nacionales *La Nación*, *Diario Extra*, *Diario Al Día* y *La Prensa Libre* en mayo de 2004.

Nicaragua

Índice de Percepción de la Corrupción 2004; puntuación: 2,7 (puesto 97 de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (ratificada en marzo de 1999)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (ratificada en septiembre de 2002)

Cambios legales e institucionales

- Desde fines de 2002, pero más específicamente desde los primeros meses de 2004, el partido en el poder, Partido Liberal Constitucionalista (PLC), presentó una serie de proyectos de ley cuyo sólo objetivo era liberar al ex Presidente Arnoldo Alemán, sentenciado a 20 años de prisión en 2003 por lavado de dinero, fraude y enriquecimiento ilícito. Los esfuerzos del PLC, aún sin éxito al momento de confección del informe, llevaron a la crisis política que paralizó la asamblea nacional; ni una sola ley fue sancionada durante los primeros cinco meses del año.¹ Los proyectos propuestos por el PLC incluyen: una amnistía para todos los actos de corrupción administrativa cometidos por los funcionarios públicos desde 1997 a 2001; un intento en enero de 2004 de presentar una nueva interpretación de la ley sobre el lavado de dinero (bajo la cual fue condenado Alemán) que hubiera limitado su aplicación a delitos conectados con el tráfico de drogas; un intento en marzo de 2004 de modificar el código penal de manera que los ex-presidentes cumplan sus sentencias de prisión bajo la modalidad de arresto domiciliario; una ley que salvaguarda los bienes del Estado, que el Poder Ejecutivo promueve en el contexto de un conflicto entre la oposición de los Sandinistas y el Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (INISER); y un proyecto para reformar el Poder Judicial (ver mayores detalles a continuación)

- En junio de 2004, el gobierno firmó un 'Compendio para promover la transparencia y combatir la corrupción' con los países del G8, que prometía proporcionar asistencia técnica en las áreas de presupuesto público y gestión financiera, incluyendo ingresos, gastos, compras públicas, y la adjudicación de concesiones públicas.

- El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, y el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGFA) han aumentado la transparencia presupuestaria para presentar varias asignaciones de presupuesto y gastos en Internet.² La ONG Coordinadora Civil, que ha estado analizando el presupuesto desde que fue presentado en octubre de 2003, descubrió varios gastos ocultos del gobierno en las asignaciones de presupuesto, que llegaban casi a 80 millones de dólares.

- En julio de 2003, la asamblea nacional eligió cinco nuevos jueces de la Corte Suprema de entre un total de 16, en una movida que algunos analistas dicen aumentó la polarización política del organismo, que era ya alta. Durante más de seis meses, el tribunal no logró elegir a su presidente

o realizar las designaciones para las que estaba facultado. En este período, los jueces se plantearon los beneficios de un acuerdo para alternar cada año la presidencia de la Corte Suprema entre los principales partidos políticos.

Desafíos para establecer leyes que regulen la carrera judicial

El Grupo Consultivo de Nicaragua, conformado por 12 gobiernos, donantes bilaterales, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se reunió en septiembre de 2003 en Managua para reiterar lo que las organizaciones nacionales e internacionales habían solicitado por mucho tiempo: una reforma institucional, en particular en el Poder Judicial, que resulta esencial al desarrollo del país. El actual sistema judicial es ampliamente criticado por su lentitud y excesiva politización. La Corte Suprema presentó un proyecto de ley para la carrera judicial ante la asamblea nacional a fines de 2003.³ En su evaluación sobre la corrupción en Nicaragua de junio, el G8 consideró el proyecto como un importante componente de la agenda respecto de la administración anticorrupción, pero describió como 'moderadas' sus chances de ser aprobado en el actual clima político.

La asamblea nacional trató varias versiones del proyecto de ley, pero no se había sancionado ninguna ley al momento de la redacción de este informe. Las razones de este fracaso reflejan la falta de voluntad política de los partidos con interés en bloquear las dos principales reformas del proyecto: la 'profesionalización' del poder judicial a través de designaciones competitivas; y un mayor apoyo a su independencia externa e interna, lo que requeriría que la Suprema Corte renuncie a su actual facultad de administrar designaciones y salarios.

La propuesta de la Corte Suprema abordó la falta de mecanismos para la contratación y promoción basada en los méritos, pero el control sobre la administración de carreras judiciales continuó. Los expertos criticaron la propuesta por no lograr separar las funciones administrativas y judiciales y, por lo tanto, por no abordar el tema de la independencia interna.

Existen tres opiniones principales de la legislación propuesta en la asamblea nacional. El PLC –que no posee la mayoría absoluta para aprobar leyes por sí solo– argumenta que el poder judicial comparte opiniones con el Frente Sandinista, el segundo partido más importante de Nicaragua dado que la mayoría de sus miembros fueron designados durante el período revolucionario Sandinista. Por esta razón, y por el hecho de que el actual Poder Judicial envió a prisión al ex Presidente Alemán bajo cargos de corrupción, el PLC quiere utilizar la nueva ley para reemplazar a los funcionarios judiciales.

El Frente Sandinista rechaza el proyecto, citando la constitución que otorga facultades a la Corte Suprema respecto de la 'administración de la justicia'. Argumentan que esta garantía no puede ser modificada por ninguna ley adoptada bajo procedimientos normales, sino que se requerirá una mayoría calificada de parlamentarios para enmendar la constitución. En los últimos años, a los aliados se ha sumado un número de jueces, preocupados por lo que la ley propuesta para la carrera judicial podría implicar respecto de la pérdida de facultades y relevancia política.

Una tercera facción es liderada por el Presidente Enrique Bolaños, cuyo objetivo es despolitizar el sistema judicial. Esta fue una promesa de campaña y se considera clave para el desarrollo económico de Nicaragua.

Dado que la mayoría requerida para la reforma judicial sería imposible de lograr sin el apoyo del Frente Sandinista, la sanción de la ley propuesta resultará una difícil batalla. Este

obstáculo político refuerza las barreras que socavan cada intento por impulsar una reforma institucional en Nicaragua.

Las acusaciones de corrupción contra el Presidente evidencian la necesidad de una reforma electoral

En 2002, cuando el Presidente Bolaños anunció que se habían presentado cargos contra Alemán por actos de corrupción que le habían costado al Estado unos 100 millones de dólares, no imaginaba que esta acción llevaría a cargos mayores relacionados con su propio uso de los fondos, supuestamente apropiados indebidamente por Alemán.

Se supone que el dinero apropiado y lavado por Alemán tuvo tres destinos diferentes: los bolsillos de los funcionarios involucrados; los pagos mensuales 'por debajo de la mesa' a 500 funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y las arcas de las campañas electorales del PLC, incluyendo la de Enrique Bolaños.

Parece que el uso de estos fondos para pagar a los funcionarios del PLC, incluyendo Bolaños, quien no niega haber recibido unos 500.000 dólares del total mientras era Vicepresidente, no tendrá consecuencias legales. La preocupación también incluye el hecho de que el Presidente y su círculo no registraron los pagos, por lo que se habrían evadido impuestos.

No obstante, al condenar a Alemán a 20 años de prisión, la Jueza Juana Méndez dejó abierta la posibilidad de presentar cargos por irregularidades electorales contra el Presidente Bolaños y sus más cercanos asesores de campaña. Las leyes electorales de Nicaragua prohíben el uso de fondos estatales (ya sea directa o indirectamente) para campañas electorales.

La actual legislación nicaragüense está lejos de ser un modelo de reglamentación para las finanzas políticas. Sin embargo, la ley establece que la malversación de fondos estatales resulta una clara violación de la ley, e implica tanto al partido involucrado como a todos aquellos que sabían acerca del origen de los fondos.

Inicialmente, el Presidente Bolaños presentó su renuncia pública a sus derechos de inmunidad para hacer frente a los cargos, aunque no logró cumplir con su promesa de cooperar con el proceso, la oficina del fiscal o el juez que entendía en la causa. Mientras tanto, aumentaban las pruebas acerca de fondos no registrados que llegaban a las cuentas de su campaña política, aunque no existen pruebas de su conocimiento acerca de su posible origen ilícito.

La preocupación es que en vez de ser manejada con transparencia, la causa continuará siendo una herramienta de negociación entre el Frente Sandinista y el PLC, dado que los dos partidos se reparten votos suficientes como para despojar al Presidente de su inmunidad y forzarlo a comparecer ante el tribunal. En sí, los tribunales no han demostrado signos de querer iniciar un proceso en su contra, o de poder hacerlo sin la aprobación política.

La crisis sirve para poner de relieve la necesidad de reformar las leyes electorales. Dado que la última reforma tuvo lugar en el 2000, el sistema electoral nicaragüense ha probado ser uno de los más caros del mundo en términos per cápita. Otro defecto es la excesiva politización de la autoridad responsable de supervisar las elecciones. Los veedores electorales nacionales e internacionales piden reformas de fondo y forma.

Después del estudio de la ONG Grupo Cívico Ética y Transparencia (Capítulo de TI en Nicaragua), un grupo que incluye a veedores electorales, grupos de derechos humanos y pequeños partidos políticos intentó en 2003-04 presentar un proyecto de ley para un proceso de reforma

electoral con la esperanza de que obtuviera la aprobación del Presidente Bolaños, quien abogaba por la reforma electoral. El proyecto sugiere recortar los costos de la elección, regular el financiamiento de los partidos, mejorar los procesos democráticos internos de los partidos políticos y reducir la influencia de los partidos individuales sobre los organismos responsables de supervisar las elecciones. Los impulsores del proyecto quieren presentarlo ante la asamblea nacional, donde los dos partidos políticos líderes conocen bien las deficiencias de las leyes electorales, pero se debaten entre la pérdida de credibilidad política si la ignoran, y la pérdida potencial de poder si la apoyan. Este último punto resulta esencial y podría echar por tierra todo intento genuino de reforma.

Por su lado, el Grupo Cívico Etica y Transparencia propone la eliminación del financiamiento político privado, o al menos supervisarlos, según recomiendan los veedores internacionales, para limitar la suba de costos y lograr que las elecciones sean más igualitarias. Tanto el financiamiento público como el privado deben ser transparentes y estar sujetos a controles adecuados si las elecciones fueran justas. Asimismo, la autoridad legítima debe imponer sanciones justas en caso de infracciones.

Roberto Courtney (Grupo Cívico Etica y Transparencia, Nicaragua)

Lecturas Complementarias

Grupo Cívico Etica y Transparencia (TI Nicaragua): www.eyt.org.ni

Notas

1. Otros proyectos que tendrían un impacto positivo, fueron presentados mientras se confeccionaba el informe, aunque no fueron debatidos ni aprobados. Se incluye el proyecto sobre la estructura de la carrera judicial y un proyecto para proteger los bienes del Estado.
2. A pesar de lo positivo de contar con información presupuestaria disponible en Internet, un problema no resuelto es el hecho de que el presupuesto no incluye información completa sobre la recolección de impuestos. La ONG Coordinadora Civil ha presentado reclamos por esta falla por dos años consecutivos.
3. La Corte Suprema puede presentar proyectos de ley ante la Legislatura en materia judicial.

Panamá

Índice de Percepciones de la Corrupción 2004; puntuación: 3,7 (puesto 62 de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la corrupción de la OEA (ratificada en julio de 1999)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (ratificada en agosto de 2004)

Cambios legales e institucionales

- Un código preliminar de ética y honor parlamentario se presentó ante la asamblea legislativa en septiembre de 2003, estableciendo la conducta esperada de los parlamentarios y sus suplentes ante una situación que presenta un conflicto de interés, nepotismo, supuestos sobornos y abuso del mandato público para beneficio personal.¹ Existen varias suposiciones de corrupción que involucran a legisladores durante el período abordado, pero no se había aprobado ley alguna al momento de confección del informe.

- Se presentó un proyecto de ley para reformar las reglamentaciones de 1998 para la asamblea legislativa, en septiembre de 2003. El proyecto intenta mejorar la imagen pública de la legislatura en momentos en los que la credibilidad de sus miembros se ve bastante afectada por informes de la prensa sobre los altos niveles de ausentismo y denuncias contra los parlamentarios que se abusan de su derecho de importar autos para uso personal, para luego venderlos a terceros. Las reformas propuestas incluyen la introducción de reducciones salariales por no concurrir a sesiones plenarias o reuniones de comisión, y la reducción de derechos a la importación de autos de tres a uno para los legisladores, y de dos a uno para suplentes. No se había sancionado la ley al momento de confección de este informe.

- Se presentó un proyecto de ley para modificar la legislación complementaria para hacer cumplir las disposiciones constitucionales contra la corrupción administrativa, en septiembre de 2003. Si se aprueba, la ley obligará a los funcionarios de alto rango a declarar el valor de sus bienes antes de asumir su cargo, y una vez que lo dejan. La reforma facultará al auditor general a hacer cumplir la disposición de la declaración de bienes. También se reducirá la carga de la prueba para demandantes que presenten denuncias de enriquecimiento ilícito; las pruebas circunstanciales serán suficientes para decidir una sentencia, en vez de las pruebas completas, como en la actualidad. Las organizaciones de la sociedad civil pretenden que las declaraciones de bienes sean públicas, una auditoría anual por parte del auditor general, y escribanos públicos para facilitar las investigaciones en caso de demandas. No se había sancionado la ley al momento de confección de este informe.

- Se presentó un proyecto de ley en septiembre de 2003 para modificar la ley de 2002 sobre la transparencia en la administración pública. La reforma eliminaría el condicionamiento de que toda

persona que requiera información primero debería probar que tiene un interés directo en la información requerida. La condición fue agregada a la ley original mediante un decreto ejecutivo en mayo de 2002, y es considerada el principal obstáculo para la implementación de la ley de transparencia. Después de las elecciones de mayo de 2004, la Corte Suprema decidió que la sección del decreto respecto del acceso público a la información era ilegal. No se habían aprobado las reformas a la ley al momento de confección de este informe.

- Se presentó un proyecto de ley en diciembre de 2003 con al intención de expandir una ley sobre la transparencia en los procesos de compras públicas, que apuntaba a divulgar la identidad de los propietarios o socios de las empresas con las que el Estado hace negocios. Según el proyecto, los socios de empresas adjudicatarias de contratos estatales deberán certificar la titularidad de las acciones y enviar esta información a la oficina del fiscal público o al auditor general. No se habían aprobado las reformas a la ley al momento de confección de este informe.

La corrupción llega al centro de la escena en las terceras elecciones generales

Martín Torrijos fue elegido Presidente en mayo de 2004 sobre una plataforma de tolerancia cero a la corrupción, en una elección que fue altamente reconocida por su transparencia y equidad. Como sucedió en las elecciones de 1994 y 1999, la concurrencia de los votantes fue alta, 77%, y tanto los panameños como la comunidad internacional consideró honestos los resultados. Estos presentaban un agudo contraste con las elecciones de 1989, que fueron anuladas por fraude electoral. El candidato vencedor fue anunciado cuatro horas luego del cierre de los centros de votación y sus tres rivales reconocieron la derrota momentos después.

El Presidente Torrijos representaba a Patria Nueva, una coalición del Partido Revolucionario Democrático y el Partido Popular. Su plataforma electoral contaba con 16 promesas anticorrupción, incluyendo promesas para crear un Consejo Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción; la implementación de una estructura para una carrera en la administración pública; y la presentación de un proyecto de salarios ante la asamblea legislativa. Las promesas se veían bien en principio, pero la experiencia de su antecesora en el mandato, Mireya Moscoso, le imprimía un velo de dudas. Su plan de acción también incluía medidas de lucha contra la corrupción y el hecho de que nunca dieron fruto, generaron cierto descreimiento entre el público.

Los cuatro candidatos para las elecciones presidenciales de 2004 ubicaron a la corrupción en lo más alto de las agendas. En diciembre de 2003, TI Panamá les envió 'una agenda de contenidos mínimos para la lucha contra la corrupción' y cada uno respondió con la adopción de casi la mitad de las acciones propuestas. El Presidente Torrijos ahora posee la mayoría en la asamblea legislativa, y por lo tanto, no tiene excusas para no concretar los cambios legislativos prometidos en su agenda anticorrupción.

Otras acciones podrían requerir más que la voluntad política. Se necesita reforzar las instituciones anticorrupción y se debe considerar la creación de un organismo encargado de la prevención de la corrupción, tales como la oficina de ética pública, la oficina anticorrupción o la de un fiscal general especializado en corrupción. También se necesita introducir normas de protección para los informantes –en la actualidad, la Autoridad del Canal de Panamá es la única institución pública en el país que proporciona protección plena a los informantes, lo que facilita las investigaciones. Otro de los desafíos consiste en reforzar la tan desacreditada Corte Suprema y la

Oficina del Fiscal General. Para hacerlo, se debe crear una estructura de carrera adecuada, con designaciones basadas en los méritos, de manera tal que los jueces no actúen en beneficio de los gobiernos que los designaron.

También se requiere una profunda reforma de la ley electoral. Se espera el que el tribunal electoral establezca una comisión en 2005 para evaluar los cambios al código electoral. Una de las propuestas consiste en llamar a una segunda vuelta de votación si el candidato líder no logra el 50% de los votos. El Presidente Torrijos sólo obtuvo el 47,3%; Moscoso ganó en 1999 con 44,8%; y Ernesto Pérez Balladares ganó en 1994 con el 33%. Otra serie de propuestas, en la actualidad en tratamiento en la legislatura como parte del paquete de reformas constitucionales, consiste en limitar el período de campaña y recortar el período de transición de cuatro a dos meses. Un tercer tema, uno que ha recibido mucha atención pública, es el establecimiento de topes en las donaciones para las campañas así como también la divulgación de las fuentes de financiamiento de las campañas. Una comisión de reforma electoral anterior debatió el tema pero solo un partido apoyó la propuesta de exigir a los partidos que divulguen la dimensión y las fuentes de las donaciones. El texto que la legislatura aprobó sólo exige que los partidos presenten cuentas ante el tribunal electoral, de modo 'confidencial'.

El número de irregularidades electorales denunciadas ante el fiscal responsable pone de manifiesto la necesidad de reforma. En la actualidad, hay 1.186 causas investigadas, y aunque la mayoría tiene relación con el fraude electoral (principalmente, direcciones falsas), algunas están relacionadas con el financiamiento de la campaña.

Muchos legisladores han sido acusados por hacer uso de los fondos privados en sus apuestas de re-elección, por ejemplo, para distribuir becas, cupones de supermercado y cheques a cambio de votos. Uno de los mayores escándalos involucró a la legisladora Haydée Milanés en la provincia de Darién, que fue declarada culpable de desviar 370.000 dólares de los fondos del gobierno, a través de 28 cuentas bancarias, para su campaña de re-elección. El caso obtuvo mucha publicidad y finalmente Milanés se declaró en huelga de hambre en protesta por las acusaciones.

Monitoreo de la Convención Interamericana contra la Corrupción

Dentro del marco de mecanismos de control proporcionados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) para supervisar la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), las organizaciones de la sociedad civil han identificado las fallas de Panamá en el cumplimiento de las disposiciones de la convención. Estas fallas tuvieron eco en el comité de expertos de la OEA.

En Febrero de 2004 algunas organizaciones de la sociedad civil presentaron un informe alternativo al gobierno sobre el estado de cumplimiento con la convención, en una audiencia con el panel de expertos de la OEA. Las organizaciones de la sociedad civil reconocieron los avances realizados por el actual gobierno, se expresaron sobre las dificultades de implementar la CICC y prepararon las sugerencias. Los desarrollos positivos mencionados incluían la adopción, en julio de 2001, de reformas a los códigos penales y judiciales, así como también nuevas normas para evitar la corrupción.

También hubo acuerdo entre la sociedad civil y los expertos acerca de los obstáculos en la lucha contra la corrupción. En primer lugar, respecto de las condiciones de acceso a la información, el comité de expertos recomendó a Panamá revisar y modificar el decreto que regula la ley de

transparencia (ver arriba). Segundo, existen problemas con la Dirección Nacional Anticorrupción, creada por Decreto Ejecutivo en 1999, pero nunca reglamentada a través de normas complementarias. La Dirección está coordinada por un Director interino y no tiene alcance nacional. Tercero, existen preocupaciones acerca de las reglamentaciones respecto de la declaración financiera de los funcionarios públicos.

Las organizaciones de la sociedad civil y el panel de expertos recomiendan algunas acciones, incluyendo: fortalecer la implementación de leyes y sistemas de cumplimiento respecto de los conflictos de interés, para establecer un sistema efectivo práctico de la ética pública; crear y establecer mecanismos para divulgar la declaración de bienes (ingresos, deudas y bienes); y llevar a cabo una completa evaluación de las facultades de la dirección nacional anticorrupción, con la idea de crear una nueva oficina nacional de ética gubernamental.

La experiencia de la OEA respecto de la inclusión de la sociedad civil en tareas anticorrupción evidencia la importancia de escuchar voces no-gubernamentales capaces de penetrar la retórica oficial para evaluar el estado de la corrupción. La UNDP también ha tomado medidas para involucrar a las organizaciones de la sociedad civil, en un esfuerzo para promover la integridad y la transparencia, e implementará el Foro Panamá 2020, para que el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil debatan políticas públicas hasta el 2020.

Angélica Maytín Justiniani (TI Panamá)

Lecturas complementarias

Marianela Armijo, 'Investigación diagnóstica de la administración pública panameña y lineamientos de acción' (Procuraduría de la administración del Ministerio Público de Panamá, 2004), www.procuraduria-admon.gob.pa/

Linette Landau, 'Revisión de legislación anticorrupción, Panamá' www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/legislacion/revision_legislacion_el_panama.pdf

Rafael Pérez Jaramillo, *Índice de impunidad* (Panamá: Editorial Libertad Ciudadana, 2003)

La Prensa (Panamá), *Las caras de la corrupción* - Informes especiales 14, 2004, www.prensa.com/especial/2004/corrupcion/corrupcion.htm

TI Panamá: www.libertadciudadana.org

Nota

1. Cada legislador tiene dos suplentes.

Perú

Índice de Percepción de la Corrupción 2004; puntuación: 3.5 (puesto 67 de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la corrupción de la OEA (ratificada en junio de 1997)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (ratificada en enero de 2002)

Cambios legales e institucionales:

- Una ley marco para un presupuesto participativo, adoptada en agosto de 2003, que intenta aumentar la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones en municipalidades y regiones recientemente creadas. Los grupos de la sociedad civil han abogado por una ley que, aun siendo un paso positivo, establece términos muy generales y carece de claridad respecto de si las organizaciones de la sociedad civil deben ser identificadas y alentadas a participar. La legislación complementaria adoptada por el Ministerio de Economía y Finanzas en noviembre de 2003 no logró clarificar estos puntos (ver a continuación)

- La primera ley de Perú para regular los partidos políticos fue adoptada en noviembre de 2003. Uno de los objetivos era mejorar la transparencia del financiamiento de los partidos políticos, para los que las reglamentaciones eran casi nulas. La nueva ley prohíbe el financiamiento proveniente de fuentes claramente especificadas; establece un tope a las donaciones privadas; establece procesos de auditoría; regula las campañas de publicidad; y establece algunas sanciones. Sin embargo, también existen fallas en la legislación: no establece la divulgación de fuentes de financiamiento ni sanciones a las infracciones. • Una ley adoptada en octubre de 2003 creó una Comisión Especial para la Reforma Integrada de la Administración de la Justicia (CERIAJUS), como exigía una comisión más amplia para la reestructuración del sistema judicial. Las propuestas de reforma en consideración incluyen la capacitación de los jueces en temas de ética pública, la simplificación de los procesos para que las personas presenten denuncias, y la introducción de mecanismos de declaración de bienes para jueces. Sin embargo, no fue adoptada la recomendación de introducir a la sociedad civil en el control del sistema judicial.¹

- Una serie de escándalos que involucraban a los funcionarios del gobierno forzó al jefe de Gabinete a anunciar en febrero de 2004 nuevas medidas anticorrupción, aunque no hayan sido muy discutidas ni plenamente implementadas. Incluyeron el re-lanzamiento de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) con nuevas funciones y un nuevo Presidente (el primer presidente renunció en febrero de 2003 para asumir un cargo diplomático). Cuatro meses después del anuncio, el ministro de Justicia designó un grupo conformado en su mayoría por miembros de la sociedad civil para revisar y retomar una amplia gama de propuestas anticorrupción elaboradas por la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), el grupo de trabajo establecido por el gobierno de transición recomendó la creación de una CNA independiente y robusta.

La falta de voluntad política para eliminar la corrupción de raíz

La transición hacia la democracia en Perú tuvo un fuerte componente anticorrupción desde el comienzo, pero se focalizaba siempre en el pasado. Se crearon salas judiciales y fiscalías especializadas en casos de corrupción, así como una división policial anticorrupción para investigar y juzgar los importantes actos de corrupción que tuvieron lugar durante el régimen del anterior Presidente Alberto Fujimori. Se registraron éxitos significativos: los líderes principales de la red de corrupción de Fujimori fueron acusados, y muchos de ellos condenados. Aunque no se puede decir lo mismo en cuanto a los casos de corrupción que se han destapado bajo la administración de transición o el nuevo régimen democráticamente elegido.

Existe una clara necesidad de adoptar una estrategia nacional anticorrupción para abordar no sólo casos de corrupción pasados, sino también actuales y futuros. Esto incluye la adopción de medidas de prevención, así como también de cumplimiento, y exige una política anticorrupción intersectorial con objetivos a corto y largo plazo.

Esto no significa que el proyecto para el cambio no exista –el grupo de trabajo del INA, creado bajo el régimen de transición, preparó un documento de propuestas abarcativas, que el gobierno no ha implementado. Tampoco significa que no existan iniciativas sectoriales o institucionales de lucha contra la corrupción en Perú. El ejemplo más claro es el proyecto de reestructuración del Poder Judicial, según se establece anteriormente; así como también la reforma de la policía y la de las fuerzas armadas –en su momento, pilares de la red de corrupción fujimorista- y el desarrollo de sistemas de compras electrónicos.

Sin embargo esos esfuerzos no han sido suficientes, tal como lo demuestran los escándalos que la prensa ha sacado a la luz en los últimos años.²

El Presidente Alejandro Toledo eligió un nuevo gabinete en febrero de 2004, y el jefe de gabinete asumió la responsabilidad de preparar un plan de acción para salir de la crisis entre índices de aceptación en franco descenso. La propuesta del jefe de gabinete incluye una serie de medidas anticorrupción inarticuladas que resultan positivas por separado (por ejemplo, lucha contra el contrabando, mecanismos de extradición, o incluso el compromiso de formular un plan anticorrupción coherente), pero una vez más no logran conformar una estrategia que llegue a las raíces estructurales de la corrupción.

El Presidente Toledo siempre ha hablado de su voluntad de luchar contra la corrupción, pero no ha logrado traducir sus palabras en iniciativas efectivas, tal vez debido a un factor restrictivo: sospechas de corrupción sobre personas o grupos cercanos a él. Los medios han publicado una serie de denuncias que involucraban a miembros de su familia, legisladores del partido del Presidente, amigos íntimos, ex ministros, y la primera dama.³ El hecho de que existan legisladores alineados con el partido gobernante íntimamente relacionados con el régimen de Fujimori aumentan las sospechas de que el Presidente no está lo suficientemente distante de grupos o individuos que podrían verse comprometidos de implementarse una lucha efectiva contra la corrupción.⁴

Las posibilidades de éxito de la política nacional anticorrupción elaborada están íntimamente relacionadas con la evolución de la crisis política, que en la actualidad amenaza con hacer caer al Presidente, y así generar una elección temprana. Resulta positiva la creación de un grupo de trabajo para revivir las propuestas presentadas por el antes mencionado INA, aunque sea

en un momento difícil. Si se llamara a elecciones y la administración entrante también careciera de voluntad política para atacar las raíces de la corrupción, estas sugerencias podrían verse estancadas una vez más.

El proceso de descentralización de la corrupción

Hace mucho tiempo que los distintos sectores de la sociedad peruana, en especial los más pobres y marginados, vienen pidiendo que se devuelva el poder a las regiones. Durante la segunda mitad de los años ochenta el gobierno aprista inició un proceso de descentralización que fracasó al ser desarticulado por Fujimori después de 1992. Durante el 2001, la campaña electoral que siguió a la huida de Fujimori hacia Japón, la cuestión de la descentralización se convirtió en una promesa electoral. Cuando Alejandro Toledo triunfó, las expectativas de que cumpliría sus promesas se volcaron sobre su gobierno.

El público exigía que el proceso de descentralización comenzara lo antes posible, lo que llevó al anuncio en 2002 de una convocatoria a elecciones para presidentes de regiones que aún no estaban totalmente constituidas. La ley orgánica de los gobiernos regionales recién fue promulgada en noviembre de 2002, cuatro días después de las elecciones.

La rapidez con la que se llevó a cabo el proceso no dejó tiempo para implementar mecanismos de control para las instituciones gubernamentales recientemente creadas, y mucho menos, para organizar un cronograma de transferencia para los programas y proyectos. Los únicos mecanismos de control en vigencia eran aquellos ya existentes, es decir, organismos auditores creados bajo la administración fujimorista, para supervisar Consejos Transitorios de Administración Regional, que en la práctica sólo aseguraban que los programas sociales fueran asignados según las líneas políticas que beneficiarían al anterior Presidente en la campaña electoral de 2000. Ahora, si los mismos mecanismos no lograron evitar que Fujimori articulara una red de corrupción, el interrogante es si se puede efectivamente ejercer un control real sobre los nuevos gobiernos regionales.

La respuesta a esa pregunta fue rápidamente contestada durante el año 2003 y la primera mitad de 2004: la corrupción fue entonces descentralizada junto con las facultades políticas y administrativas, como habían pronosticado algunos expertos. Al momento de la confección de este informe, 8 de los 25 presidentes regionales había sido objeto de una investigación por sospechas de corrupción, y uno fue destituido por los delitos de peculado y malversación de fondos.

La 'descentralización' de la corrupción puede explicarse en el hecho del limitado acceso a la información y la escasa participación de la sociedad civil en el monitoreo de los asuntos públicos en Perú.

El acceso a la información pública está estipulado por ley desde agosto de 2002, pero muchas instituciones no parecen entender los contenidos de la ley, o bien carecen de los recursos necesarios para implementarlos.⁵ Su implementación también se ve afectada por 'actitudes de desconfianza y reticencia para proporcionar información solicitada ... actitudes [que] en muchos casos tienen que ver con la falta de información de los funcionarios públicos respecto de las normas y los procedimientos', según la red de monitoreo de la sociedad civil Vigila Perú.⁶

De acuerdo con una encuesta de Vigila Perú sobre 12 gobiernos regionales, las trabas a las peticiones de información presupuestal han venido disminuyendo desde 2003. Lo mismo sucede con la información político-normativa producida por el Consejo Regional, máximo organismo del

Gobierno Regional, y del Consejo de Coordinación Regional. También mejoró la transparencia de la información sobre compras y adquisiciones. Pese a estas mejoras, también es importante comprender que los gobiernos regionales sólo se limitan al mínimo cumplimiento de la ley, no más que eso. En los niveles municipales de gobierno, los problemas son mucho más graves: la desorganización de los sistemas de información y la "dificultad" para localizar documentación relevante, en particular información histórica, resultan notorias.

Asimismo, la falta de participación de la sociedad civil resulta mucho más grave. En casi todos los espacios subnacionales hay un componente político que enturbia las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, dado que la oposición política podría abusar de sus funciones de órgano contralor, utilizando las auditorías como arma contra las autoridades. De ahí el alto rechazo de las autoridades y funcionarios públicos a la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión, pese a estar establecida por ley. Así, el Consejo de Coordinación Regional debe incluir alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil elegidos por organizaciones miembro, pero en la práctica, según una investigación en curso del capítulo de TI en Perú, Proética, los gobiernos subnacionales han encontrado diversos mecanismos para limitar la participación de instituciones que no les son favorables. Además, se deben realizar dos audiencias públicas al año para controlar las asignaciones de presupuesto. Sin embargo, sólo las instituciones que apoyaban la administración fueron invitadas a participar en audiencias pasadas, o bien las invitaciones no eran ampliamente distribuidas. En otros casos, ni siquiera se llevaron a cabo las audiencias públicas.

Esta situación sirve de telón de fondo para los altos niveles de corrupción en instituciones administrativas descentralizadas en Perú, donde las autoridades gozan de escasa aprobación por parte de la población.⁷ Así, el proceso de descentralización se pone en tela de juicio. Un indicio trágico de esta afirmación ocurrió en abril de 2004, cuando parte de la población de Ilave, Puno, azuzada por las denuncias de corrupción esgrimidas por la oposición política, asesinó a su alcalde.

Samuel Rotta Castilla (Proética, Perú)

Lecturas complementarias

Apoyo Opinión y Mercado, Proética, *II Encuesta Nacional sobre Corrupción* (Lima: Proética, 2004), www.proetica.org.pe

Ciudadanos al Día, *Transparencia en las municipalidades: El caso de las licencias de funcionamiento* (Lima: CAD, 2004), www.ciudadanosaldia.org

Lorena Alcázar, José López-Calix and Eric Wachtenheim, *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: Transferencias municipales, vaso de leche y educación* (Lima: Instituto Apoyo, 2003)

Vigila Perú, *Reportes nacionales 1, 2 y 3* (Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2003), www.participaperu.org.pe

Proética (TI Peru): www.proetica.org.pe

Notas

1. CERIAJUS apoyó la propuesta, pero la comisión para la reestructuración del sistema judicial –que considera no sólo aspectos relacionados con la reforma judicial, sino también con su administración– se decidió por el sistema de auto-regulación existente.

2. Algunos de los casos más notorios incluyen el consejo nacional de inteligencia (cuya organización está actualmente en curso), y la interferencia política en los medios y el Poder Judicial.

3. La mayoría de estas acusaciones no han sido confirmadas por investigaciones oficiales, a excepción del caso de César Almeyda, amigo del Presidente y anterior jefe del consejo nacional de inteligencia desde febrero de 2004, por tratos con la red de corrupción fujimorista.

4. *Informe Global de la Corrupción 2004*.

5. Ver, por ejemplo, una investigación de Proética de los ministerios de Salud y Educación del gobierno regional de Lambayeque, César Guzmán Valle, *Diagnóstico de la organización de la documentación en el gobierno regional de Lambayeque*, available at www.proetica.org.pe

6. Vigila Perú, *Reportes nacionales* (Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2003), www.participaperu.org.pe

7. *II Encuesta Nacional sobre Corrupción* (Lima: Apoyo Opinión y Mercado, 2004).

Parte Cuarta: Investigación Sobre Corrupción

Medir la corrupción en el Servicio Público: La experiencia de México

*Transparencia Mexicana*³

La Encuesta Nacional sobre la Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) es una herramienta para supervisar la corrupción en la administración de los servicios públicos. Dado que compara tanto estados como servicios públicos específicos, podría generar competencia en los esfuerzos para eliminar la corrupción y mejorar la calidad. La encuesta se realizó en dos oportunidades, en 2001 y 2003. Medía la experiencia de los hogares mexicanos respecto de la corrupción en las 32 regiones federales de México (incluyendo el Distrito Federal), y 38 servicios públicos. En total, la encuesta cubre 14.019 hogares -entre 383 y 514 hogares encuestados en cada región federal.²

Los datos obtenidos en la encuesta generaron un Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG). El índice consiste de dos componentes, uno para dar puntaje a los empleados públicos y el otro, a las regiones federales. Para servicios públicos específicos, el índice representa las veces que los participantes obtuvieron un servicio después de haber pagado un soborno, en proporción al número de veces que los participantes utilizaron el servicio durante el mismo año. Para las regiones federales, el índice representa las veces que los participantes obtuvieron cualquiera de los 38 servicios especificados en esa región, luego de pagar un soborno, en proporción al total de veces que los participantes en la región utilizaron cualquiera de los 38 servicios. El INCBG utiliza una escala de 0 a 100: mientras más bajo es el índice, más bajo es el nivel de corrupción.

Los cambios en el índice entre 2001 y 2003 proporcionan un valor de referencia para evaluar las políticas públicas que tienen por fin combatir la corrupción. En 2003, las 11 regiones federales vieron un incremento en la corrupción (según se mide mediante el INCBG) comparado con 2001, mientras 21 registraron una reducción. Con el puntaje más alto de corrupción de todas las regiones en 2001, el Distrito Federal (la capital de México) registró la mayor caída del INCBG en 2003. Sin embargo, este logro no fue reflejado en términos comparativos, dado que el Distrito Federal sólo subió una sola posición en la escala de puntuación (ver Tabla 13.1). San Luis Potosí fue la región que registró el mayor aumento en la corrupción: de la 7ma posición en 2001 a la 27ma en 2003.

Significativamente, Chiapas, con el menor Índice de Desarrollo Humano en México, se encuentra entre las 21 regiones que lograron mejorar su puntaje en el INCBG. Luego de conocer los resultados del INCBG de 2001, las autoridades locales en Chiapas implementaron un programa de gobierno electrónico para la administración de servicios públicos. Al 2003, Chiapas había subido 10 puestos en la lista, del 16to al 6to, lo que sugiere que acciones concretas y bien definidas pueden reducir la corrupción aún en el corto plazo.

³ Transparencia Mexicana es el capítulo nacional de México de TI. Transparencia Mexicana creó un Consejo Asesor Técnico (CAT) responsable de diseñar el estudio. Los miembros del CAT incluyen más de 20 especialistas en encuestas y sondeos de opinión, entre ellos analistas y académicos políticos. La composición del CAT fue modificada por el diseño, la ejecución y las fases de diseminación, según los requisitos técnicos de cada etapa.

Tabla 13.1: Resultados por región federal en 2001 y 2003

Regiones federales con el menor índice de corrupción, según el ICBG de 2003

Ubicación		Región	ICBG	
2001	2003		2001	2003
2	1	Baja California Sur	3,9	2,3
10	2	Quintana Roo	6,1	3,7
1	3	Colima	3,0	3,8
15	4	Hidalgo	6,7	3,9
3	4	Aguascalientes	4,5	3,9
16	6	Chiapas	6,8	4,0
4	7	Coahuila	5,0	4,4
5	8	Sonora	5,5	4,5

Regiones federales con el mayor índice de corrupción, según el ICBG de 2003

Ubicación		Región	Puntuación	
2001	2003		2001	2003
9	25	Guanajuato	6,0	8,9
18	26	Nuevo León	7,1	9,9
7	27	San Luis Potosí	5,7	10,2
30	28	Guerrero	13,4	12,0
26	29	Durango	8,9	12,6
31	30	México	17,0	12,7
32	31	Distrito Federal	22,6	13,2
29	32	Puebla	12,1	18,0

Los procedimientos para conexiones telefónicas, provistas por una firma privada de México, fue el único servicio que registró peor puntuación en el índice en 2003 que en 2001. Todos los demás servicios vieron mejorar su puntuación. El servicio que presentó sobornos más frecuentemente fue el de recuperar un auto de las playas de detención a las que había sido llevado, o evitar que un policía de tránsito lo envíe allí (ver la Tabla 13.2). La menor frecuencia de sobornos se registró en los procedimientos relacionados con las transacciones inmobiliarias (por ejemplo, el pago de impuestos por las propiedades).

Los servicios que presentaban el valor total más alto de sobornos incluían la recolección de residuos por parte del gobierno local, pagos para recuperar autos robados, y pagos a policías de tránsito para evitar las detenciones. En promedio, el soborno más alto fue pagado para obtener créditos de instituciones privadas, para los que las sumas individuales llegaban a 700 dólares, seguidos por sobornos pagados para acelerar reconexiones de gas y obtener créditos de entidades estatales.

Extrapoladas a toda la población, los resultados implican casi 101 millones de actos de corrupción en 38 servicios durante el año. La encuesta demuestra que cada *mordida* (acto de corrupción) alcanza unos 107 pesos (9 dólares). Estas cifras sumadas sugieren que casi 1.000 millones de dólares fueron pagados en sobornos durante 2003 para obtener servicios públicos en México. Los hogares que expresaron haber pagado sobornos gastaron un promedio de 7% de sus ingresos en sobornos. Para los hogares más pobres que declararon haber pagado sobornos –

aquellos con ingresos iguales al salario mínimo- este impuesto regresivo totalizó el 29,5% del ingreso.

Tabla 13.2: Resultados por servicio en 2001 y 2003

Servicios con los niveles más bajos de corrupción, según el ICBG 2003

Ubicación		Tipo de acto	Puntuación	
2001	2003		2001	2003
1	1	Procedimiento para bienes inmuebles	1,6	1,4
2	2	Procedimiento para obtener autorización por problemas de incapacidad o salud	2,8	1,5
6	3	Procedimiento fiscal en el tesoro: retorno, declaración trimestral o anual	3,2	1,7
4	4	Procedimientos por problemas de teléfono	2,9	2,3
11	5	Cuidados urgentes para pacientes, saltar filas en hospitales para ser atendido	4,3	2,5
3	6	Procedimiento para obtener conexiones o reconexiones de gas	2,9	2,8
14	7	Procedimiento para obtener apoyo o acceso a programas de gobierno tales como PROGRESA, PROCAMPO, leche, etc.	5,9	2,8
8	8	Procedimiento para obtener documentos, exención del servicio militar	3,9	3,0
10	9	Correspondencia recibida	3,8	3,2
13	10	Procedimiento para obtener créditos en efectivo para una casa o auto en instituciones privadas	5,0	3,2

Servicios con los niveles más altos de corrupción, según el ICBG 2003

Ubicación		Tipo de acto	Puntuación	
2001	2003		2001	2003
29	29	Procedimiento para lograr una demolición, construcción, arreglo, o número de licencia o permiso oficial	16,8	13,2
30	30	Procedimiento para trabajar o vender en puestos callejeros	18,7	16,0
31	31	Procedimiento para limpieza de cloacas	25,8	16,5
33	32	Procedimiento para evitar la detención en el ministerio público /presentar denuncias, acusaciones, reclamos o seguimiento de casos	28,3	21,3
32	33	Pedido de camiones de basura al gobierno local para eliminar desechos	27,0	24,4
34	34	Procedimiento para pasar por la aduana, peajes o puntos de frontera	28,5	25,8
35	35	Procedimiento para recuperar autos robados	30,3	26,0
37	36	Estacionar en lugares controlados por personas que los tomaron	56,0	45,9
36	37	Evitar que las multas o las detenciones de la policía de tránsito	54,5	50,3
38	38	Evitar que la policía de tránsito se lleve los vehículos a la playa de detención, o sacarlos de allí	57,2	53,3

Notas

2. En 73% de los hogares, el jefe del hogar respondió a un cuestionario. Sólo después de varios intentos fallidos para entrevistar al jefe de familia, se permitía responder a los otros miembros del hogar. Los márgenes de error para los resultados nacionales son menos del 1%. En el ámbito regional, los márgenes de error aumentan por la menor dimensión de las muestras, y pueden llegar a ± 4 a 7%.

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

*Helena Hofbauer*¹

Muchos índices han surgido recientemente para intentar medir la transparencia del gobierno. La transparencia requiere que las razones para la toma de decisiones gubernamentales y políticas, así como también los recursos y costos comprometidos al aplicar estas decisiones resulten accesibles y claras, y que sean comunicadas al público. La transparencia en los gastos públicos resulta particularmente importante dada la centralidad del presupuesto en las políticas del gobierno. El análisis presupuestario permite evaluar quién gana y pierde realmente con la distribución de los recursos públicos. Además, revela el grado de eficiencia y efectividad de los gastos públicos, al revelar casos potenciales de corrupción. Los análisis del grado de transparencia presupuestaria contribuyen a fortalecer las instituciones democráticas y consolidar el imperio de la ley.

En 2001, ocho organizaciones de países latinoamericanos desarrollaron la primera edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Esta herramienta de medición y evaluación fue copiada en 2003 en 10 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. El estudio estaba compuesto de un análisis del marco legal que regula los procesos presupuestarios, un cuestionario fáctico, y una encuesta de percepción respondida por expertos. Los expertos fueron seleccionados utilizando criterios comparables en todos los países, por ejemplo, miembros del comité presupuestario de la legislatura, académicos autores de publicaciones sobre presupuestos, ONGs trabajando en el tema, y periodistas que trataban el tema. Se identificó un total de 996 personas (casi 100 por país), de los cuales 63% respondieron la encuesta.²

Se les pidió a los expertos que clasificaran el grado de transparencia presupuestaria tanto al comienzo de la encuesta como al final. En cada caso, sus percepciones se ponderaron en una escala de 1 a 100, donde 100 era altamente transparente. Como ilustra la Figura 22.1, la mayoría de los países recibieron puntuaciones generales de entre 40 y 50 puntos. Chile obtuvo la puntuación mayor, 61,7 puntos, mientras que Ecuador registró la más baja, 30,6 puntos.

Se les pidió a los participantes de la encuesta que evaluaran una serie de aspectos particulares del proceso presupuestario en sus países, y sus respuestas se combinaron en 14 categorías. Cada una de estas categorías ofrece una perspectiva sobre el acceso a la información presupuestaria, la voluntad de los funcionarios de hacer participar a los ciudadanos sobre las decisiones presupuestarias, y la credibilidad de las instituciones tales como los auditores internos y externos, entre otros. Las cifras a continuación registran la proporción de participantes que dieron una respuesta positiva ('estar de acuerdo' o 'estar completamente de acuerdo') a las declaraciones en las que el acuerdo significa alta transparencia.

Según se registra en la tabla 22.1, la participación ciudadana en el proceso presupuestario recibió puntuaciones excesivamente bajas en toda la región. Brasil, el país con mayor puntuación en esta categoría obtuvo una puntuación positiva del 20% de los participantes. Ecuador, El Salvador, Perú, y Costa Rica recibieron puntuación positiva por debajo del 10%.

Figura 22.1: Índice General de Transparencia Presupuestaria

	Antes del cuestionario	Después del cuestionario
Chile	61,7	61,7
México	50,6	50,4
Brasil	55,2	50,3
Costa Rica	57,8	48,8
Nicaragua	42,1	46,4
Perú	46	44,6
Colombia	47	44,3
Argentina	44.8	44.1
El Salvador	47.4	40.3
Ecuador	37,1	30,6

Tabla 22.1: Evaluación de los aspectos seleccionados de la transparencia presupuestaria (porcentaje de respuestas positivas)

	Participación ciudadana en el presupuesto	Evaluación interna del contralor	Información sobre los criterios presupuestarios macroeconómicos
Argentina	11	27	49
Brasil	20	33	53
Chile	14	33	76
Colombia	15	4	43
Costa Rica	8	46	47
Ecuador	3	0	36
El Salvador	5	N/c	33
México	16	18	64
Nicaragua	12	11	24
Perú	7	6	58

La credibilidad de los auditores internos también recibió muy pocas puntuaciones positivas. Ni un solo participante en Ecuador creía que las auditorías internas fueran creíbles, mientras que las puntuaciones positivas para Colombia y Perú fueron sólo del 4 y 6%, respectivamente. Aún el porcentaje de Costa Rica del 46%, el más alto de la región, no sugiere una gran confianza por parte de los auditores internos.

La categoría con la mayor cantidad de respuestas positivas fue la disponibilidad y calidad de la información macro-económica. Como líderes de esta categoría surgen Chile (76%), México (64%) y Perú (58%).

Sobre la base de estas categorías identificadas en la encuesta de percepción, las recomendaciones generales para cada país fueron extraídas del estudio del marco legal y del cuestionario fáctico. Mejorar la transparencia presupuestaria en los diez países incluirá medidas tales como:

- Crear oportunidades de aporte público durante la consideración del presupuesto en la legislatura
- Mejorar la autoridad y capacidad del auditor interno
- Diseminar la información presupuestaria más rápidamente, con mayor frecuencia y en mayor detalle.

Las reacciones al estudio de cada uno de los países participantes varían: en Argentina, el Congreso revisó el estudio y lo incluyó en su agenda formal; en Chile, el Presidente Ricardo Lagos reaccionó a la puntuación positiva de su país; muchas instituciones oficiales comentaron y pidieron revisar el informe de Costa Rica, mientras que el auditor general analizaba los resultados de México. En todos los países, el Índice ha ayudado a iluminar ciertos temas tabú, y evaluar el alcance de las

leyes de acceso a la información, y fortalecer los argumentos de grupos independientes en la evaluación del presupuesto.

Notas

1. Helena Hofbauer es Directora Ejecutiva de Fundar, México.
2. El estudio está disponible en inglés y español en: www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm. Fue coordinado por Fundar, un "think-tank" mexicano, también responsable de la tercera edición del estudio, que se llevará a cabo en 2005. Para más información, por favor, contáctese con Helena Hofbauer o Briseida Lavielle at fundar@fundar.org.mx

Proyecto latinoamericano sobre la Opinión Pública: Victimización de la corrupción, 2004
Mitchell A. Seligson¹

El *Informe Global de la Corrupción 2004* contenía un capítulo que presentaba encuestas que medían la victimización de la corrupción en algunos países latinoamericanos. En 2004, se repitieron estas encuestas en nueve países en la región, y tuvieron lugar en ocasión del Proyecto de Opinión Pública en Latinoamérica, anteriormente conducido por la Universidad de Pittsburgh y ahora por la Universidad de Vanderbilt, con financiamiento de la Agencia estadounidense para el

Desarrollo Internacional. En este informe sobre las encuestas, el foco es la victimización de la corrupción en el lugar de trabajo y entre los usuarios de cuatro servicios muy populares como la salud, los tribunales, las escuelas y el gobierno local. Los estudios se llevaron a cabo mediante entrevistas cara a cara, con muestras nacionales representativas de alrededor de 1.500 participantes en cada país, excepto en Ecuador, donde se entrevistaron 3.000 personas.²

Para este grupo de 15.000 latinoamericanos, fue bastante desalentador ver que la victimización de la corrupción era mayor en el sistema escolar, entre los participantes que tenían niños en las escuelas durante el año escolar cubierto por la encuesta (ver Figura 23.1).³ A algunos les gusta pensar que los sistemas escolares son inmunes a los aspectos sórdidos de la vida que los adultos deben enfrentar, pero en América Latina este no es el caso. De hecho, dado que las escuelas son un mecanismo de transmisión muy significativo de valores culturales, la juventud en estos países crece dentro de sistemas en los que la corrupción es endémica.

Figura 23.1: Victimización de los sobornos registrada en el trabajo y entre usuarios de servicios

Promedio en nueve naciones latinoamericanas

Sobornos en los servicios de salud:	7,5.
Sobornos en el trabajo:	7,9.
Sobornos en los tribunales:	9,4.
Sobornos en los municipios:	10,5.
Sobornos en las escuelas:	10,6.

Diferencias sig. <.001

Fuente: Proyecto de la Opinión Pública Latinoamericana, Universidad de Vanderbilt.

Estos resultados generales esconden grandes diferencias entre los países de la muestra. La tabla 23.1 muestra que mientras que en Colombia 'solamente' uno de 20 padres que tienen niños en edad escolar informó haber pagado sobornos en el año anterior al estudio, casi uno en cuatro padres en Ecuador enfrentó este problema en las escuelas. La corrupción en las escuelas resulta un problema serio en otros países en la región, en especial en México y Honduras.

Tabla 23.1: Porcentaje de víctimas de la corrupción entre los usuarios de servicios, por país^a

	Sistema escolar	Gobierno local	Tribunales
Colombia	5,5	5,3	5,1
Costa Rica	8,6	5,6	2,7
Ecuador	23,8	15,0	20,5
El Salvador	7,3	5,3	4,0
Guatemala	8,7	8,2	5,0
Honduras	11,3	10,2	6,6
México	12,8	20,8	13,5
Nicaragua	9,5	12,9	15,5
Panamá	6,7	9,3	6,5

^a. Diferencias sig. < .001.

La victimización de la corrupción entre los que realizaron alguna transacción con los gobiernos locales municipales (por ejemplo, pedido de una autorización) eran muy comunes, como muestra la Tabla 23.1. En México, el 20,8% de los usuarios de los servicios del gobierno local informaron haber pagado un soborno, comparados con Colombia, Guatemala y Costa Rica donde el índice de victimización llegaba tan sólo a un cuarto de la cifra.

A pesar de que el sistema de tribunales es a menudo considerado una sede importante de prácticas corruptas, nuestros datos muestran que, en promedio, la corrupción es menos frecuente allí que en otros servicios públicos. Por ejemplo, en Costa Rica ese tipo de corrupción es muy poco común (sólo el 2,7% de los usuarios del tribunal). En contraste, en su vecino del norte, Nicaragua, la corrupción en los tribunales es cinco veces más común.

Lo que sobresale de este análisis no es sólo la frecuencia de la victimización de la corrupción entre los usuarios de servicios públicos, sino la amplia variación entre los países estudiados respecto de las áreas más propensas a las prácticas corruptas. México y Ecuador se ven separados de otros países como más sujetos a la corrupción que otros, mientras que en general, el sistema escolar y el gobierno local son especialmente vulnerables a la penetración de las prácticas corruptas. Estos resultados deberían ayudar a orientar la política pública respecto de los esfuerzos anticorrupción en estos países, que demuestran dónde los problemas son más serios o se encuentran más controlados.

Notas

1. Mitchell A. Seligson es profesor de ciencias políticas, Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos. Contacto: m.seligson@vanderbilt.edu
2. Dado que la muestra de Ecuador es dos veces mayor que las otras, las respuestas para este país se ponderan por 5, para no distorsionar los medios generales de la muestra de nueve países.
3. Mientras los resultados generales resultan estadísticamente significativos para la muestra combinada, las diferencias entre las formas de la corrupción medidas entre los sobornos al sistema de salud y en el trabajo por un lado, y las tres categorías restantes por el otro. Aproximadamente, la mitad de los participantes en cada país estuvieron expuestos a experiencias de corrupción en los sistemas de salud, lugares de trabajo y escuelas, mientras que casi un tercio había tenido este tipo de experiencias con los gobiernos municipales, y un promedio de 15%, con los tribunales. Mientras menor es la frecuencia de victimización de la corrupción en estas dos últimas categorías, más amplio es el intervalo de confianza de los estimativos, comparado con las otras categorías.