

SERIE: Documentos Técnicos en Megaproyectos

CORRUPCIÓN EN MEGAPROYECTOS: MARCO CONCEPTUAL Y GUÍA DE ANÁLISIS

Marco Cancino

Colaboración: Isabel Alduenda

Coordinación: Andrés Pereyra y Juan Alberti

SERIE: Documentos Técnicos en Megaproyectos

CORRUPCIÓN EN MEGAPROYECTOS: MARCO CONCEPTUAL Y GUÍA DE ANÁLISIS

Marco Cancino

Colaboración: Isabel Alduenda

Coordinación: Andrés Pereyra y Juan Alberti

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Cancino, Marco.

Corrupción en megaproyectos: marco conceptual y guía de análisis / Marco Cancino; colaboración, Isabel Alduenda; coordinación, Andrés Pereyra, Juan Alberti.
p. cm. — (Monografía del BID ; 825)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public works-Corrupt practices-Latin America. 2. Corruption-Latin America. 3. Infrastructure (Economics)-Latin America. 4. Economic development projects-Latin America. 5. Construction contracts-Latin America. I. Alduenda, Isabel. II. Pereyra, Andrés, coordinador. III. Alberti, Juan, coordinador. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Transporte. V. Título. VI. Serie.

Palabras clave: Corrupción, Megaproyectos, Infraestructura

Códigos JEL: D73, H54, O18

IDB-MG-825

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Los coordinadores agradecen los comentarios y aportes recibidos de Luis Uechi, Roberto de Michele, Jacopo Gamba, Raquel Mayer y María Eugenia Roca.





DOCUMENTOS TÉCNICOS EN MEGAPROYECTOS

SERIE

Este documento pertenece a la serie llamada Documentos Técnicos en Megaproyectos. Forma parte de un importante esfuerzo de investigación desarrollado para estudiar megaproyectos en el sector del transporte en América Latina y el Caribe en 2016, 2017 y 2018. El objetivo ha sido llevar a cabo un análisis en profundidad de temas particularmente relevantes relacionados con la planificación, evaluación e implementación de estos esfuerzos.

Para cada tema estudiado, se ilustran diferentes puntos de vista propuestos por académicos y profesionales, y se defiende una posición. No es el espíritu de esta serie generar un mensaje único sobre cada asunto analizado en los diferentes documentos, sino estimular el debate y un entorno de investigación sobre el tema. La serie se puede utilizar como información en aquellos países que desean enfrentar el desafío que implica el desarrollo de un megaproyecto en el sector del transporte.



PREFACIO

El estudio que aquí se presenta tiene el propósito de proponer una guía para analizar las complejidades asociadas al fenómeno de la corrupción en el ciclo de vida de los megaproyectos. Se aborda la temática desde una óptica que considere teoría relevante sobre la materia y reflexiones sobre la praxis. Para ello, se llevó a cabo una investigación de gabinete orientada a vincular perspectivas teóricas seleccionadas, que son capaces de explicar el complejo fenómeno de la corrupción, a las diversas fases que componen el ciclo de vida de los megaproyectos. Asimismo, se hizo una revisión de los esfuerzos internacionales para controlar y reducir la corrupción, y de los indicadores internacionales y locales que han sido implementados para tratar de cuantificar este fenómeno. No es el objetivo de este estudio el generar una compilación comprehensiva de toda la literatura asociada a esta materia. Tampoco es el de exponer la visión del Banco Interamericano de Desarrollo al respecto, que cuenta con un marco sectorial propio. En este caso, el autor muestra su visión sobre el tema analizado y construye su propuesta desde lo general a lo particular. Expone distintas aproximaciones teóricas generales al respecto del fenómeno de la corrupción, a su juicio relevantes, y las aplica al caso concreto de los megaproyectos de transporte, con el fin de proponer una guía de análisis sobre el fenómeno estudiado.

Tras esta revisión conceptual, el documento presenta un modelo genérico del ciclo de vida de estos grandes proyectos, compuesto por tres etapas: precurso, concurso y postcurso; cada una de las cuales cuenta con diversas fases a partir de las que se analizan las prácticas más comunes de corrupción y los focos rojos a considerar. Asimismo, se incluye una guía de análisis de corrupción en megaproyectos, orientada a brindar elementos para la construcción de diagnósticos sobre corrupción en contextos específicos. La implementación de esta

guía permitirá formular planes de acción para reducir estos riesgos, a través de la puesta en marcha de medidas de mitigación específicas, diferenciadas entre acciones orientadas a mejorar la gobernanza o los procedimientos, e impulsar la transparencia en el sector. Todo ello, con miras a la optimización de los resultados esperados en la construcción de megaproyectos de infraestructura.



TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. ESTADO DEL ARTE DE LAS APROXIMACIONES AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN.....	5
2.1. ETIMOLOGÍA DE LA CORRUPCIÓN	6
2.2. LA APROXIMACIÓN A LA CORRUPCIÓN COMO CATEGORÍA MORAL	6
2.3. CORRUPCIÓN, PERCEPCIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA	8
2.4. CORRUPCIÓN CON BASE EN SISTEMAS DE NORMAS	9
2.5. LAS CLASIFICACIONES DE LA CORRUPCIÓN Y EL INTERÉS PÚBLICO.....	14
2.6. LA CORRUPCIÓN COMO ACEITE DEL ENGRANAJE ECONÓMICO	15
2.7. ALTERNATIVAS DE APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN.....	17
2.8. FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA CORRUPCIÓN	21
2.9. CONCLUSIÓN	26
3. INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....	28
3.1. MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL.....	29
3.2. ESFUERZOS LATINOAMERICANOS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN	34
3.3. IMPACTO DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA DE PAÍSES LATINOAMERICANOS.....	38
3.4. LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL SOBRE LA CORRUPCIÓN EN CONTRATACIONES PÚBLICAS	40
3.5. CONCLUSIÓN.....	43

4. INDICADORES INTERNACIONALES SOBRE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA	44
4.1. FORMAS DE MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN.....	45
4.2. RESUMEN DE INDICADORES BASADOS EN LA PERCEPCIÓN DE EXPERTOS.....	46
4.3. RESUMEN DE INDICADORES BASADOS EN LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA.....	52
4.4. RESUMEN DE INDICADORES BASADOS EN CRITERIOS OBJETIVOS	56
4.5. IMPACTO DE LAS MEDICIONES DE LA CORRUPCIÓN	63
4.6. ELEMENTOS PARA LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.....	65
4.7. CONCLUSIÓN	68
5. GUÍA DE ANÁLISIS DE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA EN MEGAPROYECTOS	69
5.1. MODELO GENÉRICO DEL CICLO DE VIDA DE LOS MEGAPROYECTOS	71
5.2. PRÁCTICAS COMUNES DE CORRUPCIÓN EN EL CICLO DE VIDA DE MEGAPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA	82
5.3. GUÍA DE ANÁLISIS DE CORRUPCIÓN EN MEGAPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA	95
5.4. CONCLUSIÓN.....	104
6. CONCLUSIONES	106
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111



RESUMEN EJECUTIVO

La construcción de megaproyectos constituye una actividad estratégica para el desarrollo económico y social de los países, por lo que una efectiva gestión de los mismos resulta fundamental para que estos se puedan traducir en competitividad económica y en una mejora de la prestación de servicios públicos. Con el fin de garantizar el valor social de los grandes proyectos de infraestructura, resulta preciso que los gobiernos generen medidas para mitigar las prácticas de corrupción más comunes a través del fortalecimiento de la gobernanza.

Este estudio se propone una guía que brinda elementos para el mapeo y detección de los riesgos de corrupción presentes en la construcción de megaproyectos, y sugiere acciones concretas para su mitigación a partir de medidas encaminadas a fortalecer la gobernanza y la modificación de procedimientos.

Para la identificación y respuesta a los riesgos señalados, el estudio partió de un análisis sobre los diferentes enfoques teóricos que buscan explicar la corrupción. Uno de éstos destaca la dimensión moral de la corrupción por lo que define una práctica corrupta a partir de las reglas morales existentes en una sociedad determinada, mientras que el enfoque normativo señala que los actos que pueden ser considerados como corruptos son aquellos que se encuentran previstos y sancionados en las leyes y códigos penales de los países. Este enfoque resulta limitado si se considera que ciertas conductas que no están tipificadas en el marco jurídico también pueden ser actos de corrupción. Por otro lado, algunos organismos internacionales clasifican la corrupción entre aquella cometida en los altos niveles de gobierno y que representan un problema estructural de captura del Estado y aquellos

actos cometidos por funcionarios públicos de bajo perfil, en su interacción con la ciudadanía, por ejemplo.

Si bien todos estos enfoques dan cuenta de los elementos que explican este fenómeno, la aproximación de Robert Klitgaard –para quien la corrupción se explica a partir de la fórmula: monopolio más discrecionalidad menos rendición de cuentas– resulta pertinente para el análisis de los riesgos de corrupción en sectores estratégicos como el de los megaproyectos en el cual la corrupción se manifiesta de diversas formas, siendo el soborno, la concusión, la malversación, el tráfico de influencias, el abuso de poder, la colusión y el enriquecimiento ilícito las prácticas más comunes.

El estudio reveló que la creciente demanda por atender estas prácticas ha dado pie a que desde la comunidad internacional se gesten iniciativas y recomendaciones para mitigar los efectos de la corrupción. Por ello, organismos internacionales y regionales han impulsado la creación de acuerdos y tratados para que los países adquieran compromisos de combate a la corrupción y han abierto foros para compartir experiencias sobre políticas públicas que abonen a la gobernanza, lo que ha generado una institucionalidad internacional en esta materia.

El interés en tratar esta problemática dentro de la comunidad internacional surge como respuesta al reto que representa la corrupción para los negocios internacionales pues el pago de sobornos, por ejemplo, impedía una justa competencia por parte de empresas transnacionales que actuaban en el marco de la legalidad. Años más tarde, la corrupción se abordó como una cuestión de ética en el servicio público por lo que se generan recomendaciones para prevenir y combatir el cohecho de funcionarios públicos en transacciones internacionales. Sin embargo, las convenciones y tratados en la materia más recientes abordan la corrupción en sus diversas dimensiones y no sólo aquella que ocurre en el sector público.

A pesar de la institucionalidad internacional creada en torno a este fenómeno, la corrupción sigue siendo una de las problemáticas más significativas para muchos países, particularmente de América Latina. De esto dan cuenta los indicadores que se han creado con el objetivo de intentar medir el fenómeno y generar información cuantitativa sobre la calidad de la gobernanza de los países, si bien

muchas de estas herramientas se basan en elementos subjetivos como encuestas de percepción sobre los niveles de corrupción, éstas permiten generar diagnósticos sobre la problemática y orientar la atención nacional e internacional hacia este tema.

En este sentido, uno de los sectores en donde más se manifiesta la corrupción es el de la construcción de megaproyectos de infraestructura. Para analizar los riesgos de integridad que se presentan durante el ciclo de vida de estos proyectos, se consideraron tres grandes etapas, el precurso, concurso y postconcurso, cada una de las cuales se desagregan en las siguientes fases: identificación de necesidades, desarrollo de estudios previos, presupuestación, preparación de la documentación, publicación de la convocatoria, presentación de ofertas, evaluación de ofertas, adjudicación del contrato, ejecución del contrato y supervisión del contrato.

Durante la identificación de necesidades el mayor riesgo tiene que ver con la decisión para construir megaproyectos, ya que ésta puede darse sin suficiente sustento o por injerencia de intereses particulares. Por ello, resulta importante que su aprobación se haga de manera transparente, favoreciendo la participación de actores de la sociedad civil, academia y profesionales en la materia. La existencia de diagnósticos en donde se señalen puntualmente las necesidades que atendería el proyecto, así como las declaraciones de interés de altos funcionarios también resultan útiles para prevenir espacios de discrecionalidad en esta etapa.

La falta de estudios previos de impacto social, ambiental o territorial certeros y de calidad también puede ser un factor de riesgo de corrupción ya que sin ellos no puede haber un sustento para la decisión de realizar un proyecto. Por otro lado, el hecho de que estos estudios sí se lleven a cabo, pero no sean públicos, también puede ser un foco rojo que indique opacidad en la toma de decisiones.

La etapa de presupuestación es una de las más sensibles en términos del uso de los recursos que se invertirán, ya que una estimación incorrecta de los costos puede dar pie a una mala gestión del dinero público. En esta fase también pueden darse casos en los que la estimación de costos de los materiales se haga con base en los precios de mercado, lo que puede ser indicador de que los recursos excedentes serán utilizados para el pago de sobornos

previamente acordados con los posibles licitantes. En esta etapa, los funcionarios públicos podrían involucrarse en prácticas de soborno al revelar información sobre el presupuesto.

Durante la preparación de la documentación, los funcionarios a cargo de definir los requisitos pueden establecer requerimientos técnicos sumamente específicos que beneficien a algunos competidores, descartando la participación de otros e impidiendo la competencia e igualdad de oportunidades en el proceso. Por ello resulta crucial promover la integridad en el servicio público y el respeto del Estado de derecho, pues en esta etapa de deben de generar condiciones para que los requisitos establecidos no limiten la participación de posibles competidores.

Los riesgos durante la publicación de la convocatoria tienen que ver con la restricción de acceso a la misma, información imprecisa y falta de publicidad de la convocatoria, así como plazos de difusión muy cortos. La alteración en los plazos de vigencia del anuncio o la reducida difusión de la convocatoria pueden ser indicador de posibles acuerdos entre el sector público y el sector privado.

Una vez publicada la convocatoria, los participantes presentarán sus ofertas de acuerdo con las bases establecidas. Durante esta fase, uno de los riesgos de corrupción que pueden llegar a presentarse tiene que ver con la modificación de los plazos estipulados para la presentación de las ofertas o de cambios en los requisitos establecidos. Este tipo de modificaciones ponen en riesgo la competencia durante el proceso pues dejará en desventaja a ciertos concursantes o impedirán su participación. Durante la etapa de presentación de ofertas también pueden existir casos de colusión entre competidores.

La posible colusión entre competidores o los posibles acuerdos entre el sector público y el privado, hacen de la fase de evaluación de ofertas una de las más sensibles. La indefinición o falta de objetividad de criterios de evaluación o de lineamientos sobre casos en los que se rechazará la oferta pueden dar paso a la toma de decisiones discrecionales, por lo que resulta importante que desde la convocatoria se definan las reglas que guiarán la evaluación. A esto se suma el hecho de que el proceso de toma de decisiones no sea transparente y que la ciudadanía no pueda acceder a los documentos que fundamenten el dictamen.

La apertura de las ofertas resulta un momento crucial dentro del ciclo de vida de los megaproyectos, esta fase puede representar riesgos si se comienza a evaluar y se privilegia la propuesta económica sobre la oferta técnica presentada ya que podría tratarse de una oferta con precios artificialmente bajos. Por tal motivo, es importante resaltar que la apertura de ofertas es para leer los oferentes que presentaron propuestas u ofertas y los precios recibidos, y no constituye una instancia de evaluación. Cabe señalar que los actos de apertura de las propuestas deben de guiarse bajo el principio de transparencia pues de esta forma la ciudadanía tendría la posibilidad de darles seguimiento y con ello evitar posibles conflictos de interés o la asignación de contratos a empresas con una reputación cuestionable.

Durante la adjudicación del contrato, las decisiones derivadas de posibles conflictos de interés o contratos otorgados a competidores que se encuentren coludidos afectarían el proceso de contratación, por lo que frente a los conflictos de interés resulta preciso impulsar medidas como la obligación de los funcionarios públicos involucrados en la toma de decisiones a presentar declaraciones de intereses y patrimoniales. En lo que refiere a la detección de competidores coludidos se debe poner especial atención en ciertos focos rojos, como la existencia de un mismo proveedor que frecuentemente presenta la mejor oferta, un cierto grupo de proveedores que desiste de participar en la licitación o un participante que desistió del contrato y que posteriormente aparece como subcontratista.

Los cambios a los contratos una vez adjudicados devienen en un foco rojo durante el proceso pues si no se establecen parámetros que definan cuándo se pueden llevar a cabo estas modificaciones, es posibles que los costos de la obra se incrementen. Por ende, es necesario contar con reglas claras sobre qué supuestos aplicarán para la modificación de los contratos y con sanciones por aquellas modificaciones que sean resultado de una acción u omisión del contratista.

Finalmente, una óptima supervisión del contrato determinará la efectiva concreción del megaproyecto, por lo que uno de los riesgos que se enfrentan durante esta etapa es la falta de supervisión al contratista, quien muchas veces está a cargo de la contratación de la empresa que llevará a cabo el control de la obra, considerando que una revisión del megaproyecto precisará de contemplar aspectos administrativos y técnicos.

Una vez detectados los principales riesgos de corrupción que se presentan durante las fases del ciclo de vida de un megaproyecto, es posible sugerir una metodología a partir de la cual se genere un diagnóstico sobre casos específicos de construcción de proyectos de gran magnitud en materia de riesgos de corrupción. Para ello se propone una metodología de cuatro etapas.

1. Determinar los pasos necesarios para la construcción de megaproyectos de acuerdo con los marcos legales del país.
2. Realizar un análisis político-económico para identificar aspectos clave del entorno político y conocer vulnerabilidades.
3. Identificar los focos rojos de corrupción en cada fase del ciclo de vida atendiendo a los hallazgos derivados de los pasos previos y del nivel de madurez institucional del ente contratante.
4. Realizar un análisis para construir un plan de mitigación de riesgos acorde a las particularidades de cada contexto.

Por último, se sugieren medidas de mitigación de los riesgos de corrupción a partir de una distinción entre aquellas que se encuentran asociadas a las fallas en la gobernanza y las asociadas con actos de discrecionalidad y falta de transparencia en los procedimientos que sigue la construcción de megaproyectos. Las primeras deberán estar encaminadas a generar estrategias que fomenten una cultura de la legalidad en la administración pública y que fomenten la ética en el servicio público, fortaleciendo, así, el Estado de derecho.

Por otro lado, algunas de las medidas orientadas a mejorar los procedimientos específicos sugieren: mejoras en la metodología y publicidad de los estudios de factibilidad; involucrar a las autoridades responsables de velar por la competencia económica en la definición de los requisitos para participar en un proceso de licitación; la inclusión de lineamientos sobre los casos en los que las bases de licitación pueden ser modificadas; impulsar la creación de un marco jurídico que permita la detección y sanción de acuerdos colusorios entre competidores; establecer criterios objetivos y definidos en forma clara para la evaluación de ofertas; generar mecanismos que permitan conocer en primera instancia las ofertas técnicas antes que las económicas; y establecer criterios que señalen las condiciones bajo las cuales se pueden hacer modificaciones

al contrato así como la generación de mecanismos de sanción en aquellos casos que las modificaciones se hagan por deficiencias en la planeación del proyecto y el uso de la digitalización para monitoreo ciudadano de la ejecución de las obras en forma online

El análisis de los riesgos de corrupción y las medidas de mitigación, así como la guía que se sugiere como herramienta para generar diagnósticos en casos específicos de megaproyectos, tiene el objetivo de contribuir a la mejora de la gestión de este tipo de proyectos. La guía también busca ser un punto de partida para detectar prácticas de corrupción considerando contextos particulares, con ello se busca mejorar la eficiencia en la construcción de megaproyectos mediante la reducción de espacios de discrecionalidad, abonando así al uso eficiente de los recursos públicos y al consecuente desarrollo económico y social que implica obras de esta dimensión.



1

INTRODUCCIÓN

La construcción de megaproyectos de infraestructura sigue representando un reto para muchos Gobiernos de América Latina y el mundo, pues, a diferencia de otros proyectos, el monto de inversión requerido para su consecución es mucho mayor; además, su gestión implica procedimientos complejos a nivel institucional, no solo por la pluralidad de actores y tomadores de decisiones involucrados en el proceso, y por el monto del financiamiento requerido, sino también por las variables que convergen tanto en su planeación, como su viabilidad técnica, social, ambiental y financiera. A esto se suman problemáticas de carácter estructural, como condiciones deficientes para el ejercicio efectivo de la función pública, debilidad en el Estado de derecho, deficiente capacidad institucional o falta de ética en el servicio público.

La construcción de megaproyectos seguirá siendo una realidad en un entorno globalizado en donde la movilidad de personas y de mercancías, así como el desarrollo de capacidades estratégicas que permitan el impulso de los mercados, son necesidades ineludibles de las economías nacionales. Por ende, resulta preciso comprender todos aquellos riesgos asociados a actos de corrupción que rodean el ciclo de vida de estos, con la finalidad de poder detectarlos con facilidad y para poder generar estrategias para su disuasión.

Los actos de corrupción, durante las diversas fases de ejecución de un megaproyecto, truncan el desarrollo económico y social de los países, pues una mala planeación y gestión de los recursos repercute en detrimento del gasto público, el cual podría usarse para cubrir y atender otras necesidades, mientras que una ejecución deficiente, basada en intereses ajenos al bienestar social o en la que se busca incrementar las ganancias del sector privado, pone

en riesgo a los usuarios finales si las obras no cumplen con una necesidad real o la calidad no es óptima.

El estudio que aquí se presenta tiene el propósito de dar a conocer, desde una perspectiva integral, el fenómeno de la corrupción en el ciclo de vida de los megaproyectos, abordando la temática desde una óptica que considere la teoría y la praxis. Este se inscribe dentro de los esfuerzos que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha emprendido para reflexionar en torno a esta temática y, particularmente, para impulsar políticas públicas y planes nacionales orientados a la prevención y combate a la corrupción en los países miembros prestatarios del Banco que así lo requieran, sin dejar de lado las acciones específicas que buscan fortalecer la gobernanza en sectores estratégicos como lo es el de los megaproyectos. Algunas de estas iniciativas son el *Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia*, la cual se desarrolla para brindar apoyo técnico a los países de la región que buscan transitar a entornos de mayor transparencia y rendición de cuentas gubernamentales. Asimismo, el *Fondo de Transparencia* busca impulsar el fortalecimiento institucional y la implementación de políticas públicas y mecanismos de transparencia y anticorrupción en países miembros.

Considerando la firma del Acuerdo para la Implementación Mutua de Decisiones de Inhabilitación (Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions) celebrado por el BID, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Mundial, a través del cual se busca detectar y sancionar prácticas de corrupción, fraude, colusión o coerción en las proyectos financiadas por estos bancos, el BID reafirma su compromiso con el combate a este tipo de prácticas.

Para la elaboración de este documento se llevó a cabo una investigación de gabinete orientada a conocer las perspectivas teóricas que explican el complejo fenómeno de la corrupción, así como sus manifestaciones más comunes durante las diversas fases que componen el ciclo de vida de los megaproyectos. Asimismo, se hizo una revisión de los esfuerzos internacionales para controlar y reducir la corrupción, y de los indicadores internacionales y locales que han sido implementados para tratar de cuantificar este fenómeno.

El documento contiene cuatro capítulos, el primero de ellos se encuentra orientado a brindar un estado del arte sobre las diversas corrientes teóricas que explican el fenómeno de la corrupción, desde las dimensiones etimológica y ética de este fenómeno hasta las económica, normativa y política. En la misma línea, este apartado presenta una revisión de los códigos penales de países latinoamericanos con el fin de ilustrar las limitaciones de entender la corrupción desde una óptica meramente normativa –ya que este enfoque señala que únicamente a través de la legislación se define qué actos pueden ser calificados como corruptos–. Por último, se incluye una descripción de las diferentes formas en las que la corrupción se manifiesta.

En el segundo capítulo se analiza el desarrollo de la normativa internacional en materia de anticorrupción, y se hace un recuento cronológico de los esfuerzos internacionales y regionales para la concreción de acuerdos y convenciones sobre este tema. Este recorrido se centra en ciertos momentos históricos que determinaron la creciente preocupación internacional sobre el tema de la corrupción. Finalmente, se presenta un análisis sobre las modificaciones normativas que han hecho los países de América Latina a partir de su adherencia a los acuerdos internacionales en esta materia y de la ratificación de estos.

El reconocimiento de la corrupción como una problemática de carácter internacional no solo ha tenido como consecuencia la formalización de acuerdos y convenciones en la materia, sino que también ha dado paso al desarrollo de métodos para su medición. Por ende, el tercer capítulo aborda las metodologías que se han desarrollado para tratar de medir el grado de corrupción de un país o la calidad de la gobernanza. El apartado cierra con el abordaje de los elementos que se deben considerar para detectar la corrupción en las contrataciones públicas.

El último capítulo presenta un modelo genérico del ciclo de vida de los megaproyectos en el que se definen las fases que atraviesan la mayoría de estos proyectos y en el que se establecen tres grandes etapas (precurso, concurso y postconcurso) a partir de las cuales se derivan distintas fases. Asimismo, se analizan los riesgos en materia de corrupción que se presentan en cada una de las fases, desde la identificación de necesidades hasta la supervisión del contrato, para después dar paso a una guía que presenta una metodología para analizar y detectar los focos rojos de corrupción

en megaproyectos de infraestructura. Por último, en este apartado se clasifican los riesgos de corrupción que pueden aparecer durante las diversas fases que integran estos procesos, dependiendo de si se encuentran asociados a fallas en la gobernanza o a la discrecionalidad o falta de transparencia en el proceso. Estos riesgos se acompañan de posibles medidas de mitigación para contribuir en la búsqueda de reducción de los espacios de discrecionalidad.



2

ESTADO DEL ARTE DE LAS APROXIMACIONES AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

El fenómeno de la corrupción no encuentra sus raíces en relaciones causales que solo remitan a un origen y que se reproduzcan, necesariamente, bajo los mismos patrones en cualquier contexto, sino que se presenta como una problemática compleja con distintas manifestaciones, impactos y causas –pues en ella confluyen factores de carácter individual, social, político y económico–. Por tanto, su abordaje y análisis ha presentado importantes retos al momento de explicarla y de formular soluciones.

Dada tal complejidad, existen diferentes hipótesis respecto al término, las cuales han derivado en aproximaciones que van desde la moral y de aspectos culturales hasta otras que consideran las dimensiones económicas y políticas de la problemática. Estas últimas constituirán el eje de análisis para abordar la corrupción en ámbitos de fuerte interacción entre el sector público y privado, tales como los procesos de contrataciones públicas y, particularmente, los orientados al desarrollo de megaproyectos, objeto del presente documento.

En función de lo anterior, este apartado expone un compendio de los enfoques desarrollados para analizar la corrupción y de las limitaciones de cada uno. Se comienza abordando la raíz etimológica del término para después aproximarse a este a través de las distintas perspectivas que buscan explicarlo, desde la óptica de los sistemas morales y de la opinión pública, hasta la aproximación basada en sistemas de normas.

Muchas de las definiciones del concepto en la literatura y fuentes consultadas hacen alusión al interés público, por lo cual también fue objeto de esta sección una revisión a este tipo de aproximaciones. Asimismo, se tomaron en cuenta aquellas que explican la corrupción como parte de los elementos que hacen funcionar el sistema económico y que, incluso, lo hacen más eficiente. Finalmente, se tocan los enfoques que abordan la corrupción con menores limitaciones y que, sobre todo, abren paso a la formulación de soluciones a esta. Por último, este apartado presenta una sección con las diferentes manifestaciones de la corrupción y sus significados.

2.1. ETIMOLOGÍA DE LA CORRUPCIÓN

El término *corrupción* proviene del latín *corruptio* (Online Etymology Dictionary, 2001), el cual refiere al efecto de destruir o alterar la integridad de algo. Se compone del prefijo *con-*, que se refiere a la totalidad de algo; por la raíz del verbo *rumpere*, que significa quebrar, partir o fracturar, y por el sufijo *-tio*, que indica acción y efecto. Este vocablo se utiliza para señalar la acción que altera algo de su forma o idea originaria para convertirse en una versión pervertida de sí, quebrantada. Es importante señalar que la corrupción no ocurre de forma fortuita, sino que requiere de la voluntad de alguien para alterar la composición o el funcionamiento de algo con el propósito de conseguir algún provecho de dicha perturbación.

2.2. LA APROXIMACIÓN A LA CORRUPCIÓN COMO CATEGORÍA MORAL

La revisión etimológica de la corrupción, así como su definición en castellano (Real Academia Española, 2018), dan cuenta de su vínculo con el verbo *corromper*. La acción de corromper presenta siempre un significado negativo, en el sentido de una alteración, depravación, daño, podredumbre, perversión, soborno o deterioro, lo cual conduce a un trato del término *corrupción* desde una dimensión moral, es decir, este representa un contravalor respecto a las costumbres y normas no escritas que regulan el buen comportamiento de los individuos dentro de una comunidad.

Esta aproximación implica que todo aquello que se salga de los cánones morales de una comunidad, o los pervierta, caerá en un

comportamiento corrupto. Sin embargo, dicha premisa no contempla la posibilidad de que existan situaciones o prácticas que puedan ser aceptadas dentro de determinado conjunto social pero que resulten inaceptables dentro de otra moralidad. Es relevante señalar que, pese a la existencia de preceptos morales similares entre distintas comunidades –por ejemplo, la condena del asesinato–, existen diferencias respecto a la consideración de actos específicos en las prácticas del sector público, las cuales pueden ser o no tomadas como corrupción en determinados contextos, por ejemplo:

[...] en los países africanos o en la India, el funcionario que se valía de su función para conseguir empleo a miembros de su familia no era considerado inmoral, sino todo lo contrario, puesto que su comportamiento coincidía con las expectativas sociales basadas en la lealtad al grupo familiar. (Cartolano, 2009, p. 35)

El sector público japonés ofrece un caso para ejemplificar esta situación en la actualidad. Si bien este país asiático cuenta con una ley de Ética del Servicio Público Nacional (Japanese Law Translation, 2018) que, entre sus principios, establece que los funcionarios deberán distinguir los asuntos públicos de los privados y no usar sus deberes o posiciones para ganancia privada de sí mismos o de alguna corporación, en la práctica aún no se ha terminado la tradición *amakudari* (traducido como «descenso del cielo»). Esta es la práctica de asignar a servidores públicos retirados altos mandos dentro de las compañías japonesas del sector económico vinculado al ministerio del exfuncionario (Jones, 2014); los empleados *amakudari* son particularmente comunes en los sectores financiero, de la construcción, transporte e industrias farmacéuticas.

A pesar de las diferencias culturales, el abordaje de la problemática de la corrupción con relación al tipo de comportamientos susceptibles de ser calificados como corruptos ha experimentado una homogeneización debido, en gran medida, a su atención como asunto global y al interés de organismos internacionales y regionales, por lo cual «hoy puede hablarse de un núcleo de comportamientos que se consideran “corruptos” en la mayoría de los países del mundo» (Cartolano, 2009, p. 36).

Esta aproximación considera la dimensión moral para explicar qué actos o comportamientos son o no corruptos, por lo que es esta misma dimensión la que se debe tener en cuenta para disuadir este

tipo de actos. No obstante, entre las limitaciones que presenta, no ofrece explicaciones sobre las causales de la corrupción, sus implicaciones y, por lo tanto, tampoco facilita la atención de la problemática de una forma práctica, debido a la dificultad para medir el costo moral de cometer un acto de corrupción. En este sentido, al abordar la corrupción desde un enfoque moral, «su carácter social lo limita al aspecto cultural: la crisis de valores [y] las soluciones se fincan en los llamados a conciencia de las personas» (Cárdenas y Mijangos, 2005, p. 55), cuya efectividad para prevenir la corrupción o disminuirla difícilmente puede ser verificada.

2.3. CORRUPCIÓN, PERCEPCIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA

Un enfoque similar a los basados en las normas morales es el desarrollado por Arnold Heidenheimer, quien escribió sobre el vínculo entre la corrupción y la percepción que la sociedad y sus grupos específicos tienen de este fenómeno. En su trabajo, Heidenheimer realiza una clasificación de la corrupción como: 1) negra: cuando la opinión pública y la élite de un país coinciden en condenar un acto específico y en la necesidad de que sea castigado; 2) gris: señala la situación en la que no hay coincidencia ni en la opinión pública ni dentro de la élite respecto a la acción reprochada, y 3) blanca: refiere a actos de corrupción tomados como insignificantes o tolerables por parte de la opinión pública y de la élite (Cárdenas y Mijangos, 2005, p. 70).

Aunque este enfoque permitiría ilustrar algunas situaciones, también presenta limitaciones: por un lado, su fundamentación en la percepción hace referencia a opiniones que podrían ser ambiguas y, sobre todo, brindan una visión subjetiva de la realidad; por el otro lado, esta clasificación tampoco permite considerar los casos en que la corrupción es una problemática sistémica que puede involucrar a toda la élite o a gran parte de ella y a la opinión pública en redes de corrupción, sesgando así sus percepciones.

Otro de los riesgos de abordar la corrupción solo con base en percepción y opiniones –sobre todo opiniones no especializadas y carentes de fundamentos claros y objetivos– es caer en el error de concebir que este fenómeno solo es inherente al sector público, cuando se puede encontrar en el sector privado, en medios de comunicación, en instituciones religiosas, en el comercio

internacional o en las interacciones entre dichos ámbitos, por ejemplo, en el caso de las contrataciones públicas. Al respecto, el enfoque que explica la corrupción con base en la existencia de un deber posicional permite visibilizarla en distintos ámbitos y no solamente en el servicio público, sino en áreas más cercanas a la sociedad.

2.4. CORRUPCIÓN CON BASE EN SISTEMAS DE NORMAS

De acuerdo con Jorge Malem Seña (ctd. en Cartolano, 2009, p. 66), abogado argentino que ha escrito sobre globalización y corrupción, la explicación de la corrupción con base en el deber posicional implica la violación de este con el propósito de obtener un beneficio extraposicional. Esta aproximación señala que, para que un acto o comportamiento pueda ser calificado como corrupto, es necesario que exista un marco normativo de referencia, el cual no necesariamente tiene que ser el marco jurídico (como lo señalan los enfoques normativistas).

En los enfoques basados en la ley, el marco se conforma por la legislación que regula una sociedad, en ella, el código penal, donde se encuentran tipificados los actos que son clasificables como corruptos y, por tanto, conllevan una pena o sanción. Sin embargo, el circunscribir la corrupción solo al ámbito legal presenta dos problemáticas: que no siempre se encuentran tipificadas todas las conductas que podrían ser *corrupción*, y que el sector privado puede no ser considerado como sujeto que cometa corrupción, al ser tratada ésta como una problemática exclusiva de los servidores públicos y no se sanciona a los privados. Por lo anterior, un enfoque meramente legal deja fuera el análisis de la corrupción en ámbitos distintos al de la esfera de los asuntos públicos.

En contraste, si bien la postura del deber posicional contempla la existencia de un marco de referencia, este no necesariamente tendrá que ser el marco legal; Malem Seña lo denomina *sistema normativo relevante* y refiere a «cualquier conjunto de reglas que regulan la práctica social» (ctd. en Cartolano, 2009, p. 67). Lo anterior provee una visión más amplia para analizar la corrupción en ámbitos distintos al del sector público, pues el sistema puede tener cualquier carácter. Este enfoque resalta que el acto de corrupción se da en el contexto de una toma de decisiones, donde existe una persona a quien se le confirió el poder para decidir, así como determinados

deberes inherentes a la posición de poder; sin embargo, el sujeto viola el sistema normativo relevante y abusa de su posición en la toma de decisiones para obtener un beneficio extraposicional.

Con el propósito de ejemplificar claramente este enfoque, se puede tomar el caso de una organización entre vecinos creada con el objetivo de arreglar un bien común (por ejemplo, un área verde). La organización decide asignar a una persona el deber de resguardar los recursos económicos que todos los vecinos han aportado para el propósito convenido, asimismo, se le da el poder de decidir qué insumos y materiales comprar para cumplir con el fin. Los acuerdos entre los vecinos constituyen el sistema normativo relevante, mientras que el resguardo del dinero y su adecuado uso refieren al deber posicional que adquirió la persona designada. Si esta persona viola los acuerdos para obtener una ganancia adicional a costa del resto de vecinos (por ejemplo, comprando materiales baratos y haciéndolos pasar por caros), esta constituirá el beneficio extraposicional, resultado del acto corrupto.

En el caso de las contrataciones públicas para el desarrollo de megaproyectos, si bien los procedimientos de interacción entre sector público y privado están regulados por instrumentos legales como leyes de adquisiciones, de obra pública, de competencia, códigos de ética para funcionarios públicos, entre otros, el análisis de la corrupción en este ámbito también puede abordarse a partir del enfoque del deber extraposicional. En esta lógica, los funcionarios y actores del sector privado que intervienen en estos procedimientos adquirieron deberes inherentes a su posición, tanto en términos de prohibiciones como de desempeño ético de sus labores; de tal modo, la corrupción resultará de la violación de tales deberes y la obtención de beneficios extraposicionales para ambas partes.

Recuadro 1. Hallazgos en la revisión de códigos penales de países latinoamericanos

A partir del reconocimiento de las limitaciones que presentan los enfoques basados en la violación del marco normativo como origen de los actos de corrupción, se hizo una revisión de los códigos penales de ocho países de América Latina para conocer los delitos asociados a actos de corrupción que se encuentran tipificados en estos, así como la forma en la que se sancionan.

La selección de estos países se realizó a partir de la puntuación otorgada por el índice de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional, 2018), el cual, en un rango entre 100 (ausencia de corrupción) y 0 (muy corrupto), define el grado de corrupción percibida en el sector público de un país. Como lo ilustra el cuadro, las puntuaciones en los países de Latinoamérica abarcan un rango entre 70 y 18, por lo que la muestra de los países revisados se hizo dividiendo los rangos según el nivel de puntaje y, de tal manera, consideró dos países con un puntaje mayor a 60, dos con puntajes entre 40 y 60, dos entre 30 y 40, y dos con índices menores a 30 puntos. Así, los países analizados fueron: Uruguay, Chile, Costa Rica, Cuba, Argentina, Ecuador, Brasil México y Nicaragua. Cabe señalar que Venezuela, que cuenta con el índice más bajo de la región (18), no se incluye en esta revisión, ya que su Código Penal no tipifica la corrupción ni ninguna de sus manifestaciones.

Cuadro 1. Índice de percepción de la corrupción 2018 en países de Latinoamérica

País	IPC 2017
Uruguay	70
Chile	67
Costa Rica	56
Cuba	47
Argentina	40
Panamá	37
Colombia	36
Brasil	35
Perú	35
El Salvador	35
Ecuador	34
República Dominicana	30
Bolivia	29
Paraguay	29
Honduras	29
México	28
Guatemala	27
Nicaragua	25
Venezuela	18

Los principales hallazgos fueron:

- Uruguay, con el mejor puntaje de IPC de los países de la región, es el único que incluye el delito de **utilización indebida de información** dentro de su Código Penal.
- Únicamente Chile y México prevén sanciones contra el **cohecho o soborno a servidores públicos extranjeros**.
- Todos los países analizados, salvo Chile, prevén medidas contra la **concusión o exacción ilegal**. En la región, las sanciones van desde penas privativas de la libertad y hasta inhabilitación de sus funciones o prohibición para ejercer un cargo público. México y Uruguay prevén las **sanciones más estrictas**, pues establecen tres sanciones: los culpables recibirán penas de cárcel, deberán hacer pago de multas y se les destituirá o inhabilitará para ejercer un cargo público.
- Solo Nicaragua y Uruguay prevén sanciones explícitamente para el **conflicto de intereses**. Por un lado, Nicaragua contempla el delito de *actividad profesional incompatible*, que prevé sanciones de prisión e inhabilitación a servidores públicos, mientras que Uruguay castiga la *conjunción del interés personal y del público* con prisión, inhabilitación y multa.
- Respecto al delito de **peculado**, los ocho países revisados prevén sanciones, sin embargo, únicamente México y Costa Rica contemplan sanciones tanto para servidores públicos como para particulares.
- Solo los códigos penales de Uruguay, Costa Rica, México, Cuba y Nicaragua prevén **sanciones tanto para servidores públicos como para particulares** en casos de delitos relacionados con tráfico de influencia, soborno, soborno a servidores públicos extranjeros y peculado.
- **Cuba**, con uno de los índices más altos en la región (47), solo prevé sanciones por soborno y exacción.
- **Uruguay y México** son los países que cuentan con los marcos normativos más estrictos de la región para sancionar la corrupción pues, en ambos, además de contemplarse diversos delitos asociados a la corrupción, prevén, para casi la mayoría de ellos, prisión, multa e inhabilitación de servidores públicos.

- **Nicaragua**, con uno de los índices más bajos de la región, también contempla gran número de delitos asociados a la corrupción, previendo, en la mayoría de los casos, sanciones que incluyen únicamente prisión e inhabilitación del cargo público. Mientras tanto, **Ecuador** únicamente prevé prisión por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, soborno, concusión y tráfico de influencias.

Los hallazgos presentados permiten ilustrar las limitaciones de abordar la corrupción solo con base en lo que la ley señala como acto corrupto, pues se deja de lado todo aquello que no se encuentra tipificado, además de que muchas de las legislaciones no contemplan otros ámbitos donde esta problemática tiene lugar, como el del sector privado. De igual manera, esta revisión permitió comprobar que, si bien se puede contar con medidas estrictas para sancionar los actos de corrupción, estas no necesariamente se reflejan en una mejor percepción del estado que guarda este fenómeno en los países. Ese es el caso de México que, a pesar de contar con una legislación clara y contundente en la materia, cuenta con uno de los índices más bajos de la región.

En cuanto a la sanción de particulares, que parte de una concepción de la corrupción en donde hay actores involucrados tanto en el sector público como en el privado, la región está transitando aún hacia sanciones que consideran a las dos partes. Como se señaló, únicamente Uruguay, México, Costa Rica y Cuba cuentan con sanciones para ambos sectores. Uruguay prevé sanciones a funcionarios públicos y privados por el delito de tráfico de influencias y soborno,* mientras que México lo hace para delitos de tráfico de influencia, peculado, cohecho y cohecho a servidores públicos extranjeros. Por su parte, Costa Rica contempla sanciones para servidores públicos y particulares por el delito de peculado, y Cuba en el caso del cohecho.

La importancia de que los marcos normativos consideren a los actores del sector privado como sujetos corruptores no solo incrementa los riesgos de que estos sean sancionados por actos de corrupción, sino que contribuye a desarrollar corresponsabilidad respecto a la prevención y atención a este fenómeno. Para la construcción de megaproyectos de infraestructura entre sector público y privado es esencial que ambas partes tomen medidas y realicen acciones para prevenir y atender la corrupción en este ámbito.

* Cabe señalar que el Código Penal de Uruguay distingue entre *cohecho*, cuando la autoridad solicita el beneficio, y *soborno*, cuando el particular ofrece o promete una dádiva. En general, el cohecho y el soborno son considerados como un mismo acto.

2.5. LAS CLASIFICACIONES DE LA CORRUPCIÓN Y EL INTERÉS PÚBLICO

Entre las posturas que ciñen el fenómeno de la corrupción al sector público se encuentra la clasificación provista por el Banco Mundial, la cual presenta dos categorías: captura del Estado y corrupción administrativa.

El concepto de captura del Estado concierne a todas las acciones ilegales dirigidas a influenciar el proceso de toma de decisiones en la política pública en diferentes esferas de la vida de un país, [...] [asimismo] concierne a todas las acciones para explotar canales ilegales y secretos que buscan favorecer los intereses de grupos específicos a expensas de los demás. (Arnone, 2014, p. 2)

Por su parte, la corrupción administrativa refiere a las acciones de los servidores públicos con el fin de obtener ganancias privadas que distorsionan la aplicación y fortalecimiento de las regulaciones existentes, entre sus fines están el otorgamiento de exenciones de impuestos o dar prioridad de acceso a servicios públicos a una élite (Arnone, 2014).

Transparencia Internacional (2018a) realiza una tipología similar, categorizando en *gran corrupción* (*grand corruption*), *corrupción de supervivencia* (*petty corruption*) y *corrupción política*. La primera refiere a los actos cometidos en altos niveles de Gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central de un Estado, permitiendo que los líderes se beneficien a expensas del interés público; la segunda implica el abuso constante de poder por parte de mandos bajos y medios en sus interacciones con la ciudadanía, en el marco del acceso de esta a servicios y bienes básicos (por ejemplo, hospitales, escuelas y departamentos de policía); por último, la tercera se vincula con la manipulación de políticas, instituciones y reglas en la distribución de recursos por parte de los tomadores de decisiones, quienes abusan de su posición para conservarla o mantener su estatus o riqueza.

Las clasificaciones propuestas por estos entes internacionales permiten observar una ampliación de la conceptualización de la corrupción, más allá de la esfera pública, aunque no lo hacen de manera explícita, sobre todo cuando se habla de captura del Estado y gran corrupción, en las que no se delimita que «todas las

acciones ilegales orientadas a influenciar la toma de decisiones» o que «los actos cometidos en altos niveles de Gobierno que distorsionan políticas» sean necesaria o únicamente acción de un servidor público, dejando lugar a la interpretación de que actores privados también podrían cometer ilícitos para influir en la toma de decisiones de Gobierno o incitar que este tipo de actos sean cometidos en los altos niveles gubernamentales.

Por otra parte, el elemento cuestionable dentro de la clasificación de Transparencia Internacional (TI) es la alusión al interés público como receptor del daño del acto corrupto. La problemática que este concepto presenta refiere a la falta de consenso respecto a su contenido, ya que:

puede definirse de tres formas diferentes: en relación con un valor abstracto (p. ej.: la justicia); en razón de un interés colectivo específico (p. ej.: la Nación); o en base a [sic] la suma de intereses particulares (concepción del liberalismo). [...] la noción de interés público siempre resulta voluble y difícil de concretar. (Cartolano, 2009, p. 63)

Como se observa, aunque los enfoques expuestos –morales, legales o formalistas, con base en la percepción, basados en el interés público y los que circunscriben la corrupción al ámbito público– dan cuenta de algunos elementos de este fenómeno, no permiten una aproximación integral a este, es decir, una explicación de sus causas que posibilite esbozar medidas efectivas para disminuir el problema y sus impactos desde distintos ámbitos y en ellos.

2.6. LA CORRUPCIÓN COMO ACEITE DEL ENGRANAJE ECONÓMICO

En contraste, existe otra visión del concepto que, incluso, lo aborda como un mal necesario para hacer funcionar el sistema económico y favorecer el crecimiento; dentro de esta corriente de pensamiento se encuentran el politólogo Samuel Huntington y el economista Nathaniel Leff, quienes sostuvieron que «la corrupción era beneficiosa para el crecimiento, ya que a través de ella los empresarios podían esquivar las restrictivas reglas por medio de sobornos e inducir el desarrollo hacia una mayor eficiencia económica» (Schamis, ctd. en Sandoval, 2009, p. 54).

Tal aproximación se contextualiza en las décadas previas a las políticas neoliberales vaciadas en los puntos del Consenso de Washington, en las cuales la economía de muchos países estaba marcada por la intervención del Estado en el mercado, «[...] en los años sesenta se solía considerar que la corrupción era funcional para el desarrollo económico y político, o sea, un buen punto de equilibrio entre la intervención del gobierno y las fuerzas del mercado [...]» (Schamis, ctd. en Sandoval, 2009, p. 54).

Esta perspectiva, que, según la especialista en análisis de la corrupción Susan Rose-Ackerman, implica una sobresimplificación del problema, está basada en la premisa de que aquellos que pagan los sobornos (y buscan sobre todo obtener una renta o ganancia como resultado de su actuar) son también los más eficientes en el mercado, lo cual supone como consecuencia un mejor funcionamiento del engranaje económico y, por tanto, el crecimiento. No obstante, «la investigación contemporánea demuestra que los pagos vinculados a la corrupción casi nunca promueven la eficiencia y en general los sistemas ilegales de precios-sobornos tienden a socavar otras metas públicas de igual importancia que el desarrollo de los mercados» (Rose-Ackerman, ctd. en Sandoval, 2009, p. 24).

Los sistemas de *precios-sobornos*, como lo señala Rose-Ackerman, representan potenciales impactos negativos, especialmente en el sector de contrataciones públicas para el desarrollo de megaproyectos. A esto se asocian riesgos como el retraso en la construcción del proyecto –y, por tanto, en su operación– y mayores costos, debido no solamente al pago de sobornos, sino a reparaciones de la obra poco tiempo después de su término, ya sea por ineficacia en el trabajo realizado o por ser inadecuada la calidad de los materiales empleados.

En el contexto descrito previamente, la corrupción todavía no era el foco de atención de Gobiernos ni de la sociedad internacional y, como se señaló, sus efectos eran considerados benéficos para el crecimiento económico en un entorno donde el Estado era el principal promotor del desarrollo. Parte de esta perspectiva aún puede observarse en los análisis que vinculan los indicadores de crecimiento económico a los niveles de corrupción. Sin embargo, esta lógica no permite explicar los casos donde el Estado es fuerte y el grado de corrupción es bajo. Esto responde a que «en los sistemas políticos de alta probidad, el Estado es competente, y los ciudadanos respaldan los altos impuestos porque saben que sus fondos serán

utilizados efectivamente para proveer servicios públicos» (Rose-Ackerman, ctd. en Sandoval, 2009, p. 32).

Esto devela la insuficiencia de los planteamientos que relacionan la corrupción con el involucramiento del Estado en la economía y que, a su vez, llegan a señalar que es una «reacción a la represión económica y a las acciones del Gobierno, causando comportamientos no deseados por parte de los actores privados» (Arnone, 2014, p. 16), pues están centrando el análisis en vínculos que no consideran las profundas diferencias que pueden existir entre dos países con indicadores macroeconómicos similares.

2.7. ALTERNATIVAS DE APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

Considerando los enfoques expuestos sobre la explicación de la corrupción, la cuestión apremiante es si existen opciones para abordar esta problemática con menores limitaciones. Robert Klitgaard propuso, desde una perspectiva económica, una fórmula para explicar la corrupción, la cual es equivalente a la adición de los factores monopolio y discrecionalidad, menos la rendición de cuentas. De esta explicación se deriva el modelo PAC (por *principal, agent, client*, en inglés), en el cual el funcionario público o agente tiene monopolio sobre la toma de decisiones y goza de discrecionalidad, la que le permite apropiarse de un bien público tangible o intangible y transferirlo por un precio a un cliente, en lugar de otorgarlo al principal que, en el caso del sector público, es la sociedad (Cárdenas y Mijangos, 2005, p. 56).

Como elementos comunes a ambos enfoques se encuentran las ventajas de posibilitar un análisis de la corrupción en distintos ámbitos, pues los elementos propuestos son identificables en cualquier esfera que implique toma de decisiones. Otra ventaja es que permiten explicar causas del acto corrupto y, por lo tanto, la posibilidad de construir medidas para atender la problemática. «La interpretación de Klitgaard coincide con la “economía del crimen”, que concibe al delito y en general a la transgresión de las normas de cualquier orden, como comportamientos rentables a los que va asociado un cierto riesgo» (Cartolano, 2009, p. 58). De tal modo, estos enfoques reflejan un abordaje realista para atender el fenómeno, que no buscará una eliminación de la corrupción, sino el acotamiento de los espacios que pueden dar lugar a esta.

Cabe señalar que este enfoque será tomado como eje para el análisis de la corrupción en el desarrollo de megaproyectos de infraestructura toda vez que la existencia de espacios de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones –aunada a la falta de transparencia que facilite la rendición de cuentas– genera propensión a la corrupción y espacios idóneos para que esta prevalezca.

La fórmula de la corrupción y el modelo PAC se insertan en el paradigma de la economía política de la corrupción, el cual se basa en analizar cómo las distintas normas de una dinámica social –en la que conviven las estructuras y agentes del mercado con aquellas del Estado– afectan los sistemas de incentivos en los sectores público y privado; es decir, facilita la evaluación de la incidencia de estos conjuntos de normas en la acción humana. Asimismo, se orienta a

condenar los perjudiciales efectos económicos ocasionados por los tratos entre funcionarios públicos y partes involucradas, y a ofrecer sugerencias concretas para avanzar en el sentido de reformas institucionales que puedan frenar los daños, mejorar la eficiencia y robustecer la justicia del gobierno. (Rose-Ackerman, en Sandoval, 2009, p. 24)

Lo anterior remite, entonces, a complementar este abordaje de la corrupción a partir de concebirla como consecuencia de vacíos y fallas en estos conjuntos de normas que, a su vez, reflejan áreas de oportunidad en el propio funcionamiento del Estado; en otras palabras, *fracturas en la gobernanza*. Esto se basa en la premisa de que «las raíces de la corrupción no se encuentran en el tamaño del sector público, sino en los poderes discrecionales de los servidores públicos, en malos manejos de posibles conflictos de interés y en gobernanza de baja calidad» (Arnone, 2014, p. 18), sin dejar de lado la falta de un sistema judicial eficiente que ejerza sanciones contra la corrupción. En el caso del sector de las contrataciones públicas, esto se traduce en mejoras necesarias a sus distintos procedimientos por medio de la detección y acotamiento de los espacios de discrecionalidad, así como de la revelación de toda información y datos que sustentan la toma de decisiones de la autoridad.

En un contexto de gobernanza débil, es factible que ocurra la corrupción en la forma que señala Rose-Ackerman: la voluntad de un servidor público de exigir o solicitar un soborno se convierte

en el criterio para la toma de decisiones, con las afectaciones socioeconómicas que se puedan generar. Esto se ve favorecido si la debilidad de la gobernanza también se debe a que no existen mecanismos para hacer valer el Estado de derecho, o si las instituciones responsables de ello no lo hacen efectivo.

El Estado de derecho precisa de elementos como la existencia de normas y reglas claras y transparentes, mecanismos para su aplicación efectiva y para el fortalecimiento de estas, así como medidas para posibilitar y garantizar la rendición de cuentas por parte de los actores gubernamentales. De tal manera, es posible equiparar el fortalecimiento de la gobernanza con el del Estado de derecho y, desde esta perspectiva, generar las medidas para prevenir la corrupción en cualquier sector del ámbito público, y frenar sus consecuencias.

Considerando los elementos mencionados, lograr una buena gobernanza requerirá dos factores esenciales: transparencia y rendición de cuentas, considerando que no puede existir rendición de cuentas efectiva si no existe transparencia, es decir, esta es una cualidad y obligación del Gobierno que constituye una condición necesaria para posibilitar que se rindan cuentas.

De tal manera, las mejoras a la gobernanza necesitan basarse en la delimitación del actuar de los servidores públicos para todos los procesos de toma de decisiones, los cuales deberán sustentarse, en la medida de lo posible, en criterios objetivos, permitiendo, así, reducir las oportunidades de discrecionalidad. Que exista transparencia al respecto implica que los criterios para la toma de decisiones sean públicos, así como todo el procedimiento y los servidores públicos que lo lleven a cabo. Esto permitirá sustentar la rendición de cuentas que haga un área administrativa del Gobierno, al contar con argumentos para justificar la decisión tomada. Además, hace posible que los empleados públicos respondan por sus actos y que, con base en esto, los procesos específicos puedan ser sometidos a mejoras continuas.

Con el fin de profundizar en el rol de la transparencia y la rendición de cuentas como elementos clave para fortalecer la gobernanza y, en consecuencia, disminuir la corrupción, se presenta un compendio de definiciones de organismos internacionales que abordan distintos aspectos de cada concepto.

Recuadro 2. Definiciones institucionales de transparencia y rendición de cuentas

Transparencia

- **Transparencia Internacional** (2018b) señala que se trata de esclarecer las reglas, planes, procesos y acciones; es saber por qué, cómo, qué y cuánto. La transparencia asegura que servidores públicos y agentes privados actúen visible y comprensiblemente, así como que reporten sus actividades.
- Según el **Fondo Monetario Internacional** (2018), refiere al entorno en el cual los objetivos de la política, su marco legal, económico e institucional, las decisiones de política, la información y datos relacionados a ellas son brindados al público de manera comprensiva, accesible y oportuna. Asimismo, la transparencia asegura que la información pueda ser usada para medir el desempeño de las autoridades y permita lograr la rendición de cuentas.
- De acuerdo con la **Alianza para el Gobierno Abierto** (Chen y Ganapati, 2018), la transparencia tiene cinco dimensiones:
 - **acceso libre a la información**, en la cual el Gobierno está obligado a divulgar información pública;
 - **transparencia fiscal**, es la apertura gubernamental sobre sus presupuestos, gastos e impuestos, que también incluye la apertura hacia el público sobre la estructura del Gobierno, funciones, intenciones de política fiscal y proyecciones presupuestarias;
 - **dimensión política**, referente a la apertura política hacia el público sobre los procesos de toma de decisiones, incluye que los líderes estén sujetos a revelar conflictos de interés, propiedad de activos e intereses de afiliación de grupo, entre otros requerimientos éticos para evitar una toma de decisiones sesgada;
 - **transparencia electrónica** (E-transparency), es transversal a las otras dimensiones y funciona como herramienta para diseminar la información y movilizar la acción colectiva, y
 - **manejo de los recursos naturales** –por su esencialidad para el desarrollo económico de un país–, lo cual implica transparentar las ganancias por la extracción de estos recursos.

Rendición de cuentas

- **Transparencia Internacional** (2018c) la concibe como la responsabilidad de individuos, agencias y organizaciones de informar sobre sus actividades y ejercer sus poderes adecuadamente, así como de responder por dinero u otra propiedad confiada.
- El **Banco Mundial** (2018a) la define también como la responsabilidad que existe cuando hay una relación en la que un individuo o un cuerpo tiene tareas o funciones sujetas a la supervisión o solicitud de otra persona para que proporcione información o justificación respecto a sus acciones.
- De acuerdo con el **Fondo Monetario Internacional** (2005), *rendición de cuentas* refiere a la obligación del Gobierno de brindar información sobre sus decisiones y acciones, así como de justificarlas ante el público y las instituciones encargadas de supervisarla y exigirla. Por otro lado, también la concibe, en términos más simples, como la obligación o disposición a aceptar responsabilidad o a responder por las acciones realizadas.
- Siguiendo la definición de la **OCDE** (2017), la rendición de cuentas refiere a la responsabilidad del gobierno de informar a sus ciudadanos acerca de sus decisiones, así como la obligación de proporcionar información relativa a las actividades que desempeñan el Gobierno y sus funcionarios públicos.

Elaboración propia con información de Transparencia Internacional, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Alianza para el Gobierno Abierto

2.8. FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Si bien en la opinión pública se suele hacer referencia a la corrupción y a los actos de corrupción en un sentido genérico –que llega a ser impreciso–, es importante distinguir entre los diversos tipos o formas de manifestación de este fenómeno que exige ser abordado desde una perspectiva integral –que considere los diversos ángulos y espacios en los que se reproduce–. A continuación, se refieren los tipos de corrupción más frecuentes en el ámbito público, sin dejar de lado el análisis que considera que, para que estos tengan lugar, deben existir actores activos tanto desde la función pública como desde el sector privado. Asimismo, se consideraron

tipos de corrupción que afectan directamente a los procesos de contrataciones públicas, los cuales son de especial relevancia para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura; estos se abordarán con mayor detenimiento en el capítulo cuarto de este documento.

SOBORNO O COHECHO

Este acto sugiere una responsabilidad compartida entre aquellos que detentan un cargo público y agentes externos o privados toda vez que el soborno implique que un servidor público sea inducido –a partir de la promesa de una dádiva o beneficio– a actuar de un modo distinto a lo establecido por las normas, con el propósito de favorecer a intereses particulares.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala que los estados parte deberán tipificar como delito el soborno de funcionarios públicos, entendido este como:

la promesa intencional, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales. (ONU, 2003)

La convención también establece que la solicitud o aceptación de este beneficio por parte de un funcionario público implica la comisión del delito.

Esta definición integra a todos los posibles actores involucrados en la comisión de estos actos, es decir, aborda la acción de los particulares en tanto que puede llegar existir una promesa de su parte, e indica la posible inducción de este acto por un agente público; asimismo, da cuenta de la posible participación de terceros que hagan el ofrecimiento o que se beneficien de la acción u omisión del funcionario.

Este instrumento internacional también hace referencia al soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios

de organizaciones internacionales públicas. Este delito sugiere la existencia de un beneficio ofrecido y aceptado, o solicitado, por estos funcionarios con el objetivo de «obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales internacionales» (ONU, 2003). Cabe señalar que esta práctica también puede darse entre agentes privados de cualquier organización, en donde una persona ofrece o recibe una dádiva para beneficio personal.

CONCLUSIÓN

Este delito hace referencia a la acción cometida por un servidor público que, beneficiándose de su cargo, exige, por sí o por medio de otra persona, el pago de impuestos, multas o prestaciones de manera arbitraria y en provecho propio, o los exige en mayor cantidad que la señalada por la normatividad.

PECULADO O MALVERSACIÓN

El peculado o malversación implica una acción que afecta directamente el patrimonio público. El concepto generalizado ubica como sujetos activos de este ilícito a funcionarios públicos o autoridades que, en el desempeño de sus funciones y haciendo uso de las facultades que les son otorgadas, se apropian o hacen uso para sí o para un tercero de los recursos públicos. De esta forma, el peculado como delito encuentra su fundamento en la posición de tutela que las autoridades detentan en relación con el bien público.

Si bien este enfoque prevé que quien lo perpetra es un servidor público, existen acepciones más amplias, como la de Transparencia Internacional, que señala que la malversación ocurre cuando «una persona que ocupa un cargo en una institución, organización o empresa, de manera ilegal y deshonesto, se apropia, usa o trafica fondos y bienes que se le han confiado para enriquecimiento personal u otras actividades» (Transparencia Internacional, 2018d). Esta concepción se sitúa más cerca del enfoque que explica la corrupción a partir de la violación del deber posicional con el fin de obtener un beneficio extraposicional.

TRÁFICO DE INFLUENCIAS

El tráfico de influencias da cuenta de un acto por el cual un servidor público por sí mismo o por interpósita persona interviene, por motivo de las atribuciones conferidas por su cargo o por su influencia, ya sea esta «real o supuesta» (ONU, 2003), en la obtención de un beneficio o ventaja para el instigador o a favor de intereses personales, familiares o de negocios. Este delito implica que se privilegie el interés privado sobre el público, y afecta el desempeño imparcial de los servidores públicos; de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los estados parte deben tipificar como delito tanto la oferta hacia los servidores públicos como la aceptación de estos en el uso de su influencia.

Cabe señalar que el tráfico de influencias muchas veces se asocia al *lobby* o cabildeo, práctica que si bien es permitida en muchas de las democracias modernas, esta puede llegar a percibirse como un espacio idóneo para este tipo de ilícitos; de ahí, la importancia de regular y transparentar dicha práctica, garantizando la conducta ética de los servidores públicos en su relación con el ciudadano privado.

ABUSO DE PODER

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el abuso de poder implica

la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad. (ONU, 2003)

Algunos ejemplos de esta acción involucran el uso de la fuerza pública para intereses personales, impedir la ejecución de una ley, el otorgamiento de contratos, concesiones o autorizaciones, o la negación de los servicios que tenga la obligación de proveer a los ciudadanos. Este delito implica que el poder conferido por su cargo público no se usa para cumplir con sus obligaciones, sino que se encuentra orientado a satisfacer intereses personales en detrimento del interés y el bienestar públicos.

COLUSIÓN

Una de las formas de corrupción que toma mayor relevancia en el ámbito de las contrataciones públicas es el de la colusión, siendo una práctica realizada por particulares cuyo fin es generar acuerdos entre partes a efecto de

obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas [...]. Asimismo, se considerará que se comete esta falta cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño al erario o patrimonio público. (Ethos, 2017)

Esta práctica, además de ocasionar significativas pérdidas del gasto público, merma la calidad de los servicios públicos, por lo que los Gobiernos deben optar por legislar a favor de la reducción de los riesgos de manipulación de las licitaciones públicas.

UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN

La utilización indebida de información refiere a aquellas acciones cometidas por servidores públicos orientadas a obtener ventajas o beneficios propios como resultado de información privilegiada con la que cuentan y a la que se tenga —o se haya tenido— acceso por su cargo en la administración pública. La utilización indebida de información puede relacionarse con el término de *revolving door*, el cual hace referencia a los sujetos que, habiendo estado en un cargo público, son contratados en el sector privado, desde donde utilizan la información obtenida en el anterior ejercicio de sus funciones en beneficio del nuevo empleador. Si bien la acción de trasladarse al sector privado por sí sola no constituye una mala práctica, sí deben existir mecanismos de regulación que impidan que los funcionarios usen la información en detrimento del interés común como el establecimiento de un determinado período de tiempo para que los servidores públicos puedan involucrarse en actividades profesionales relacionadas con actividades de las que estuvieron a cargo como funcionarios. Cabe señalar que los sujetos activos que

participan en esta práctica son, por un lado, el funcionario público que se separa de su cargo con intenciones de beneficiar al sector privado y, por otro, el particular que lo contrata.

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO

Este delito implica un aumento en el patrimonio de un funcionario público, cuya legítima procedencia no puede ser acreditada. En este sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala que el enriquecimiento ilícito implica «el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él» (ONU, 2003). En algunos países, la detección de este delito implica la observancia de los bienes del cónyuge o de los dependientes económicos del funcionario.

2.9. CONCLUSIÓN

Se han abordado distintas aproximaciones al fenómeno de la corrupción, así como las limitaciones que cada una de estas presenta. El balance realizado permite destacar aquellos enfoques que no solo aciertan en la explicación de la problemática, sino que también posibilitan realizar el análisis en distintos ámbitos y no lo circunscriben únicamente al del sector público. Asimismo, facilitan la identificación de las causas y consecuencias y, a partir de ello, la oportunidad de construir soluciones. Entre estos enfoques se encuentran la concepción de la corrupción a partir de la fórmula $\text{corrupción} = (\text{monopolio} + \text{discrecionalidad}) - \text{rendición de cuentas}$, así como la interpretación del problema como producto de una gobernanza debilitada, contexto que, a su vez, genera las condiciones óptimas (como la impunidad) para que la corrupción continúe expandiéndose y prevaleciendo.

Es importante resaltar la amplitud de acción que provee el análisis de la corrupción a partir de estas dos aproximaciones, pues este puede ser aplicable a sectores específicos del sector público, como el de las contrataciones públicas para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura, el cual cuenta con los elementos básicos para llevarlo a cabo: toma de decisiones para la distribución de recursos escasos, un conjunto de normas perfectibles y la interacción con

el sector privado. De igual manera, las medidas que se pueden esbozar como resultado de esto tendrán la lógica de acotar los procesos de toma de decisiones por medio de una mejora en la calidad de las reglas que deben guiar estas decisiones. Es por ello por lo que estos enfoques se retomarán a lo largo del texto para dar cuenta de la forma en la que la corrupción impacta el desarrollo de megaproyectos, así como para brindar posibles medidas de mitigación a partir del fortalecimiento de la gobernanza.

El interés que desde diversos sectores se tiene para reflexionar sobre esta temática, así como los esfuerzos de varios países para impulsar medidas que reduzcan los riesgos asociados a la corrupción, no pueden entenderse sin la importancia que este fenómeno ha adquirido para la comunidad internacional. Para ello, el siguiente apartado retomará los esfuerzos globales y regionales que se han hecho para prevenir y sancionar la corrupción.

3

INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El enfoque que pone énfasis en el factor cultural como causa de la corrupción y el cual sostiene que un acto puede ser percibido como corrupto en una determinada sociedad, mientras que en otra no, resulta cuestionable si se consideran los esfuerzos internacionales y regionales que, desde hace décadas, se han impulsado para combatirla. Esto pone de manifiesto que, al menos dentro de la comunidad internacional, cuando se habla de corrupción y sus manifestaciones más comunes se entiende una misma idea, lo que quiere decir que ha existido un consenso y homologación sobre las implicaciones de este fenómeno.

Antes de la década de los años setenta, la corrupción no era considerada una problemática relevante para las sociedades ni a nivel internacional: los Gobiernos no la tenían presente en su agenda. Incluso, como se ha mencionado en el primer capítulo, algunos de los enfoques teóricos que abordaban esta problemática señalaban que la corrupción era necesaria para impulsar el desarrollo de los países y, antes del auge de las políticas neoliberales, esta era vista como una forma de mantener el equilibrio frente al control estatal del mercado.

Sin embargo, en un mundo cada vez más globalizado caracterizado por la interconexión de las economías y el crecimiento de la banca, las finanzas y los negocios internacionales, la necesidad de llevar

a cabo esfuerzos comunes para controlar y reducir la corrupción se hizo evidente. Así, uno de los primeros factores que impulsaron acciones de la comunidad internacional contra la corrupción fue la distorsión del mercado, al reconocerse que las conexiones, el acceso privilegiado a información relevante y el pago de sobornos constituían obstáculos que perjudicaban a las compañías transnacionales que sí actuaban en el marco de la legalidad. Por otro lado, las empresas que recurrían a estos recursos señalaban que no podían renunciar al pago de sobornos en sociedades en donde era una práctica recurrente (Pieth, 1997).

3.1. MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Ante este panorama, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó en diciembre de 1975 la resolución *Medidas contra las prácticas corruptas de las empresas transnacionales y de otras empresas, de sus intermediarios y de otros implicados en tales prácticas* (ONU, 1975), en la cual explícitamente condena la práctica del soborno por parte de corporaciones internacionales. Además del contexto descrito, la adopción de tal resolución tuvo como antecedente el descubrimiento, en los primeros años de esta década, de que muchas compañías transnacionales hacían negocios ofreciendo sobornos a cambio de contratos, revelación que surgió como consecuencia del escándalo de *Watergate* en 1972 (Jones y Heile, 2011).

Cabe destacar que este primer esfuerzo se centró en una sola práctica de corrupción entre el sector privado y el público, omitiendo prácticas como el peculado, el tráfico de influencias, el abuso de poder o la colusión, de los cuales no está exento el entorno internacional. Además, por tratarse de una resolución, permaneció solo como una expresión de voluntades, mas no contaba con un mecanismo para incentivar que, al interior de los distintos países que integran la ONU, se tomaran las medidas sugeridas.

Un año después de la adopción de esta resolución, en 1976, 20 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) adoptaron la *Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales* (Pieth, 1997), documento que ya incluía directrices relativas al soborno transnacional y recomendaciones hechas por los

propios Gobiernos adherentes hacia los líderes de empresas multinacionales para evitar prácticas corruptas.

La tónica de los acuerdos internacionales comienza a variar en los siguientes años; pasa de ser solo condenatoria para apelar a la ética en el servicio público y al cumplimiento cabal de las labores que este demanda, todo ello en concordancia con los valores y principios de la ONU. En este sentido, en 1979 la Asamblea General adopta la resolución 34/169, en la cual se aprueba el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (ONU, 1979). En materia de anticorrupción, este señala que los servidores encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción, sino que se opondrán a este tipo de actos y los combatirán.

No obstante la buena voluntad expresada por los miembros de la ONU a través del Código, este tampoco tiene carácter vinculante y, sobre todo, la limitación de este instrumento recae en la complejidad de monitorear su implementación desde el organismo internacional, pues ello requiere de una estrategia al interior de cada Estado nación que, ante todo, precisa de la construcción y el fortalecimiento del Estado de derecho.

La corrupción como tema de preocupación internacional fue perdiendo visibilidad en la década de los ochenta, no es sino hasta la década posterior que se retoman las discusiones dentro de Naciones Unidas. Cabe mencionar que la emisión de la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) de 1977 en Estados Unidos, en la cual se condena el soborno a servidores públicos de otros países, fue uno de los precedentes que marcaron los trabajos de la comunidad internacional a favor del combate a la corrupción.

En este sentido, por iniciativa de Estados Unidos en 1989, la OCDE comienza los trabajos que más tarde derivarían en la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE, 1997). De acuerdo con Sacerdoti (2000), las compañías estadounidenses expresaron su inconformidad, ya que solo ellas enfrentaban sanciones penales por los sobornos pagados en el extranjero, pues así lo estipulaba la FCPA. En función de esto, a partir de 1989 un grupo de trabajo de la OCDE comenzó a revisar las legislaciones de los Estados miembros en materia de corrupción en su normatividad penal, civil y mercantil, así como las normas de contabilidad y disposiciones bancarias

(Sacerdoti, 2000), con el fin de armonizar una serie de medidas que fueran adecuadas para las distintas jurisdicciones.

Fue en 1994 que la OCDE emitió la primera Recomendación a los países miembros, donde los instó a adoptar medidas para detectar, prevenir y combatir el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones internacionales. Si bien esto implicaba modificaciones normativas sobre la corrupción, no fue hasta 1997 que las negociaciones para lograr armonizar medidas legales que fueran compatibles con los sistemas jurídicos de los adherentes dieron fruto. Ese año se firmó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que estipulaba que los países miembros debían obligar a sus empresas a prevenir y reprimir el soborno, penalizando el cohecho de funcionarios de otros países (corrupción activa) y sancionando a funcionarios por recibir un soborno (corrupción pasiva).

Cabe mencionar que esta convención solo continúa reconociendo el carácter generalizado de la corrupción –a través del cohecho como su principal manifestación– en el comercio y las transacciones internacionales, y entre sus acuerdos solo se encuentra el compromiso de las partes para tipificar el cohecho y establecer responsabilidades de personas morales en esta materia. Actualmente, de los países latinoamericanos miembros de la OCDE o que han firmado sus directrices, todos cuentan con el soborno tipificado en sus códigos penales.

En la década de los noventa, el fenómeno de la corrupción no solo fue abordado por los organismos de cooperación internacional como la OCDE, sino que fue prioridad para organizaciones internacionales regionales. En marzo de 1996, las partes integrantes de la Organización de Estados Americanos (OEA) retomaron el tópico a nivel regional con la firma, en Venezuela, de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996).

Aunque los principales argumentos para la firma de este instrumento refieren al impacto negativo que tiene la corrupción en las instituciones democráticas y, en general, en el desarrollo de las sociedades, también reconocen que esta problemática llega a tener alcance internacional, por lo que se requiere de la coordinación entre Estados para lograr un combate eficaz.

La Convención tiene el estatus de tratado internacional, por lo cual adquiere carácter vinculante y no solo implica la expresión de buena voluntad. En su texto se enuncian medidas preventivas contra la corrupción, como contar con códigos de conducta, sistemas de declaración de ingresos y activos de funcionarios públicos, sistemas de contratación de bienes y servicios para el Gobierno, órganos de control superior, medidas contra el soborno y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción.

Es relevante destacar que este primer tratado en materia de corrupción aborda distintas formas de esta problemática, desde el soborno hasta el enriquecimiento ilícito, y contempla que los actos de corrupción pueden iniciarse tanto en el sector público como en el privado. De tal manera, este esfuerzo regional sienta las bases para la adopción de medidas anticorrupción en los países de América Latina, sin embargo, la implementación efectiva de estas continúa a cargo de cada nación y sigue supeditada al fortalecimiento del Estado de derecho en cada caso.

Un año después de la firma de este acuerdo regional, la Asamblea General de la ONU retoma la discusión sobre la corrupción y, a finales de enero de 1997, las partes adoptan la resolución 51/59 (ONU, 1997a), la cual considera a la Convención como antecedente. Entre los aspectos a resaltar sobre esta resolución se encuentra un cambio en el discurso: a diferencia del instrumento regional de la OEA, aquí no solo se reconoce la posibilidad de que la corrupción tenga consecuencias transnacionales, sino que estas se afirman como existentes, ya que la corrupción rebasa las fronteras nacionales, lo cual denota su reconocimiento explícito como un problema que precisa de la atención de la sociedad internacional.

Por otro lado, cabe mencionar que en esta resolución se comienzan a abordar dos conceptos clave para la prevención y atención de actos y hechos de corrupción: la transparencia y la rendición de cuentas. Ya no solamente se apela a la ética de los servidores públicos; ahora la tónica discursiva se empieza a centrar en la mejora de las obligaciones gubernamentales como elemento toral para disuadir la corrupción. Al respecto, en el texto de esta resolución se enuncia la necesidad de brindar asistencia técnica para fomentar la rendición de cuentas y la transparencia a los países que lo requieran.

Como anexo a esta resolución, la Asamblea General realizó también la adopción del Código internacional de Conducta para los Titulares de

Cargos públicos (ONU, 1997a), en el cual se recomienda a los Estados miembros guiarse por este en su lucha contra la corrupción. De este conjunto de preceptos se destaca la mención específica al conflicto de interés, el cual no estaba presente en los otros instrumentos internacionales, y solo se esbozaba en la Convención Interamericana.

En febrero de este mismo año, los Estados miembros de la ONU adoptan la resolución 51/191, *Declaración de las Naciones Unidas sobre la Corrupción y el Soborno en las Transacciones comerciales internacionales* (ONU, 1997b). En esta se reconoce que las transacciones internacionales, así como las inversiones, se verán favorecidas por un entorno transparente, permitiendo la promoción del desarrollo económico; además, las partes se comprometen a tipificar como delito los actos de soborno.

A inicios de los años dos mil, se estableció un comité especial encargado de negociar un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, uno de los principales cimientos para lograr, en 2003, la firma de la primera convención global en materia anticorrupción: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003), la cual entró en vigor en diciembre de 2005. Actualmente, esta continúa como el único acuerdo vinculante a nivel internacional, firmado a la fecha por 186 países que, en el marco de este, acordaron proclamar el día 9 de diciembre como Día Internacional contra la Corrupción.

Además de su carácter global, este instrumento presentó avances significativos en la institucionalidad internacional anticorrupción. A diferencia de anteriores resoluciones de la ONU o, incluso, de acuerdos como la Convención Interamericana contra la Corrupción, esta aborda sus distintas manifestaciones, a saber: conflicto de interés, utilización indebida de información, malversación de bienes o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, así como soborno y peculado en el sector privado.

De este esfuerzo, se destaca la reiteración respecto a la importancia de la información pública en el combate a la corrupción y, a nivel del sector privado, los acuerdos para promover la ética y la transparencia en él, estableciendo la necesidad de divulgar los estados financieros y normas de contabilidad y auditoría de las personas morales. Asimismo, en este instrumento ya se exhorta a las partes a considerar la creación e implementación de mecanismos de protección de

denunciantes de los delitos enunciados en la Convención. Por otro lado, se incluye a los organismos internacionales en el combate global anticorrupción, indicando la necesidad de penalizar el cohecho a funcionarios de organismos como la propia ONU.

Entre los principales compromisos adoptados se encuentra la implementación de medidas preventivas, como la aplicación de políticas públicas eficaces contra la corrupción, la promoción de la participación ciudadana, de la legalidad, de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, pero, sobre todo, de una adecuada gestión pública. En este sentido, se enuncia la importancia de construir sistemas para la contratación efectiva y eficiente de servidores públicos, para la prevención de conflictos de interés y para facilitar la denuncia de actos de corrupción.

Las partes firmantes acordaron, a través de esta convención, la creación de un mecanismo de seguimiento para evaluar el cumplimiento de cada uno de sus preceptos. Si bien el mecanismo permite observar los avances y áreas de oportunidad en el combate a la corrupción dentro de cada país, muchos de estos se centran en la existencia de normatividad e instituciones y, por lo tanto, imposibilitan la medición de la aplicación conforme a derecho de estas leyes y el adecuado desempeño de las autoridades correspondientes en cada Estado.

3.2. ESFUERZOS LATINOAMERICANOS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El combate a la corrupción a nivel regional surgió por primera vez como iniciativa de la OEA para sus Estados miembros, pues, a otras regiones del mundo, estos esfuerzos llegaron más tarde. En enero de 1999, en Estrasburgo, se firmó el Convenio penal sobre la Corrupción, mismo año en el que se elaboró el Convenio civil sobre la Corrupción y se conformó el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). Cabe señalar que el Convenio que tipifica las diferentes prácticas de corrupción como delito entró en vigor de forma general en julio de 2002, mientras que el Convenio civil, el cual prevé medidas para indemnizar a personas que hayan sufrido daños como consecuencia de actos de corrupción, protección de denunciantes de corrupción, entre otros, entró en vigor de forma general en noviembre de 2003 (Capdeferro, 2017). Por su parte, la

Unión Africana adoptó la Convención para Prevenir y Combatir la Corrupción en 2003, sin embargo, esta entró en vigor recién en 2006.

En tanto que la Convención Interamericana contra la Corrupción señala la necesidad de hacer modificaciones al marco jurídico de los países adherentes con el fin de que los acuerdos en papel se transformaran en leyes y políticas públicas concretas, se creó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). El MESICIC se conformó como un ente encargado de analizar los marcos jurídicos e institucionales de los Estados firmantes para sugerir mejoras y recomendaciones a estos. A través de un grupo de expertos, se emiten recomendaciones y guías legislativas sobre los criterios mínimos que los países deben contemplar en la elaboración de sus leyes anticorrupción, mientras que los Estados presentan ante este órgano las medidas y buenas prácticas que han emprendido.

El interés de los países de Latinoamérica por combatir la corrupción dio pie a que, en años posteriores a la entrada en vigor de la Convención Interamericana contra la Corrupción, algunos de ellos se sumaran a otro tipo de iniciativas como la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, que incluye las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales (OCDE, 2000). En estas se contemplan recomendaciones para lograr una conducta empresarial responsable, e incluye un capítulo dedicado a la lucha contra la corrupción, el cual establece la necesidad de elaborar mecanismos de control interno para prevenir y detectar actos de este tipo. Si bien los 34 países de la OCDE han suscrito esta Declaración, 10 países no pertenecientes a esta organización también se han sumado, siendo la mitad de ellos de la región latinoamericana: Argentina (1997), Brasil (1997), Colombia (2011) y Costa Rica (2013).

Asimismo, con el objetivo de reforzar las acciones y los esfuerzos estipulados en instrumentos internacionales y regionales, la OCDE y la OEA firmaron en 2007 el Programa Anticorrupción de la OCDE para América Latina. Este se constituye como un espacio de diálogo de entes de Gobierno, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales sobre la lucha y las medidas para prevenir y sancionar el cohecho de funcionario públicos.

A estos esfuerzos regionales se suma la aprobación, en 2007, del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción (Comunidad Andina,

2007), firmado por Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador, en el cual se establecen acciones de cooperación para compatibilizar la normativa de los países miembros, así como para adoptar estrategias comunes que coadyuven a la erradicación de prácticas y delitos de corrupción en el ámbito comunitario.

El Plan crea un Comité Ejecutivo Andino, que se integra por autoridades de organismos con competencia en temas de prevención y sanción de la corrupción de los países que integran la comunidad. Entre sus labores principales, este debe impulsar la implementación de un sistema de indicadores de medición de combate a la corrupción, recomendar acciones de cooperación, proponer programas de capacitación y asistencia técnica, y adoptar medidas para armonizar la normativa en materia de la lucha contra la corrupción.

Este documento también establece programas de acción que buscan prevenir y combatir la corrupción de una manera integral, a través de acciones como formación ciudadana en temas anticorrupción; involucramiento de los medios de comunicación para que trabajen a favor de una cultura de paz, valores y prácticas democráticas; aplicación de las directrices establecidas en los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción; promoción de reformas en el tratamiento penal de la corrupción, y medidas para impedir acoger a funcionarios corruptos y a los corruptores. Asimismo, busca impulsar medidas para el sector privado, como la elaboración y difusión de un registro de empresas y empresarios implicados en actos de corrupción; fortalecimiento de organismos de control; el impulso de estrategias nacionales y de cooperación para acciones de rastreo; incautación y decomiso de activos originados por delitos de corrupción, así como promover esquemas de competencia transparentes en todos los ámbitos de contratación pública.

Uno de los esfuerzos más recientes para el fortalecimiento de la gobernanza en la región se dio en la Cumbre de las Américas, en el 2018, con la adopción del Compromiso de Lima sobre la Gobernabilidad democrática frente a la Corrupción, donde se adoptaron diversas directrices enfocadas a combatir este fenómeno. Los esfuerzos se centran en los siguientes puntos.

- Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.
- Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión.
- Financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales.
- Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas.
- Cooperación jurídica internacional: combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado y recuperación de activos.
- Fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción.

Este compromiso derivó en la creación del documento Plan de Acción OCDE-LAC sobre Integridad y Anticorrupción (OCDE, 2018), en el que se plasman algunas medidas para impulsar la integridad y la gobernanza. Uno de los ejes que contempla este documento refiere a la prevención de la corrupción en la contratación pública, en donde se sugiere el reforzamiento del control y de la auditoría internos en las etapas del ciclo de contratación pública con más riesgos para la integridad. Asimismo, se plantean medidas como establecer protocolos para evitar licitaciones fraudulentas, revisar la legislación nacional en materia de contratación, mejorar herramientas electrónicas de contratación pública y detectar conductas indebidas por medio de los datos generados en los registros de contratación, así como una participación más activa de las autoridades de competencia para investigar y perseguir conductas anticompetitivas, entre otros (OCDE, 2018).

Otro de los mecanismos existentes para la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas es la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), iniciativa lanzada en 2011 que actualmente cuenta con 75 miembros, de los cuales 16 son países de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile,

Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Además de promover la transparencia, la Alianza busca aumentar la participación ciudadana y combatir la corrupción haciendo uso de las nuevas tecnologías.

La participación de los países latinoamericanos y del Caribe en los convenios e iniciativas internacionales da cuenta de la importancia que el fenómeno de la corrupción ha adquirido en las agendas gubernamentales. Estos países no solo han optado por adherirse a tales instrumentos, sino que han hecho un esfuerzo por adoptar las recomendaciones internacionales en la materia, en particular las concernientes a modificar el marco jurídico para la prevención y sanción de la corrupción. Por ende, en la región se han modificado y creado nuevos instrumentos normativos que buscan abonar la gobernabilidad.

3.3. IMPACTO DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

La normativa internacional y regional en materia de corrupción ha comprometido a los países de Latinoamérica a impulsar modificaciones normativas de conformidad con las bases de su ordenamiento jurídico. Atendiendo al llamado internacional, los países de la región han impulsado cambios en las normas anticorrupción existentes y han promovido nueva legislación, sin dejar de lado el desarrollo institucional y el impulso de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El avance en el ámbito normativo es incuestionable, sin embargo, el cabal cumplimiento de las disposiciones sigue supeditado al fortalecimiento del Estado de derecho.

Entre las medidas implementadas por los países firmantes de convenciones internacionales se encuentran: la creación de entes a cargo de auditar el gasto público; leyes de acceso a información pública; modernización de sistemas de compras públicas; declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos; sistemas, agencias y políticas nacionales en materia anticorrupción, y sanciones de alcance internacional. El problema en la región no se encuentra en la falta de legislación orientada a prevenir y sancionar la corrupción ni

en la inexistencia de instituciones, sino en las dificultades para aplicar e implementar de manera eficiente estos preceptos.

Las leyes anticorrupción son cada vez más comunes en América Latina, el caso más reciente es el chileno, cuyo Poder Legislativo aprobó, en 2018, la ley Anticorrupción, la cual aumenta las penas para delitos como el cohecho, y amplía la responsabilidad penal de empresas, considerando así tanto los actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos como los cometidos por privados. Otros países han optado por legislar normas para servidores públicos y empresarios en distintos instrumentos, como es el caso de la ley de Responsabilidad penal empresarial en casos de Corrupción, en Argentina (en vigencia desde 2017), y la ley 17060, ley anticorrupción de funcionarios públicos en Uruguay.

En la región, destaca la creación de órganos gubernamentales cuyo objetivo es únicamente el combate a la corrupción, estos surgen como una forma de articular distintas instancias de Gobierno involucradas con la temática, así como de articular a dichas instancias del Gobierno con la sociedad civil. En 2005, Honduras crea el Consejo Nacional Anticorrupción, mientras que Perú y México establecen la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y el Sistema Nacional Anticorrupción en 2013 y 2016, respectivamente.

En lo referente a la normatividad en materia de acceso a la información, todos los países de la región cuentan con un instrumento que garantiza este derecho, y todos, salvo Guatemala, poseen algún código de ética para funcionarios públicos. Cabe señalar que la ley de Transparencia y Acceso a la Información pública de Costa Rica y la ley de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información pública de Venezuela son los instrumentos de más reciente creación, pues se encuentran vigentes desde 2017. En el caso boliviano, el acceso a la información está contemplado en un decreto supremo y no en una ley propiamente. Sin embargo, es necesario distinguir que la existencia de normatividad sobre transparencia y rendición de cuentas no necesariamente se traduce en la aplicación efectiva de estos principios pues la falta de voluntad política o los entornos antidemocráticos pueden determinar su aplicación.

Por otro lado, los organismos de auditoría o fiscalización superior en América Latina no son recientes, pues se crearon en la década de los veinte; sin embargo, el combate a la corrupción y la adherencia

a convenciones internacionales han propiciado su autonomía, por lo que de 1992 a 2009 se llevaron a cabo diversas reformas encaminadas a mejorar las funciones de estos órganos –solo Chile y Panamá conservaron leyes establecidas previamente, con pocas modificaciones y reformas a instrumentos normativos que datan de los años cincuenta– (Casas Zamora y Carter, 2017).

Respecto a las contrataciones públicas, en los últimos años los países de la región han logrado modernizar sus sistemas de compras públicas, utilizando herramientas tecnológicas que garantizan la transparencia y la competitividad. En este sentido, a excepción de la mayoría de los países del Caribe, los países latinoamericanos cuentan con un sistema en línea para las compras. Este ámbito de acción gubernamental sigue siendo uno de los más problemáticos, dada la complejidad técnica y las diversas etapas que implica un proceso de contratación –por la interacción constante entre el sector privado y el público–.

A los avances mencionados se suman marcos normativos que aseguran la declaración de bienes y del patrimonio de servidores públicos para evitar el conflicto de intereses y para incrementar las sanciones por actos de corrupción. Asimismo, se ha buscado transitar hacia un gobierno electrónico con menos burocracia, regulaciones en el financiamiento político y contra el lavado de dinero. Pese a los significativos avances que se han dado en la región, la corrupción continúa siendo una de las principales problemáticas para la mayoría de estos países. Ante tales circunstancias, pese al desarrollo normativo e institucional, es preciso consolidar una cultura de legalidad que permee toda actividad pública, y fomente el cumplimiento por parte de ciudadanos y del sector empresarial.

3.4. LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL SOBRE LA CORRUPCIÓN EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

La institucionalidad internacional en materia de combate a la corrupción comenzó a centrarse en la interacción entre empresas y sector gubernamental a partir del soborno. No obstante, conforme evolucionaron las discusiones en los distintos foros –Asamblea General de la ONU y organismos de cooperación internacional regional y no regional–, el enfoque se amplió al abordaje de las diversas

manifestaciones de esta problemática e, incluso, se empezó a hacer énfasis en aquellos sectores con mayores riesgos de suscitar corrupción.

El sector de las contrataciones públicas –con todas las complejidades que presentan procedimientos como la licitación, las excepciones a esta y otros esquemas de cooperación entre el sector público y el privado para la construcción de proyectos de infraestructura de gran escala– se constituyó como uno de los focos de atención de los acuerdos internacionales. El primero de estos en tratar la temática fue la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996), sin embargo, solo hace breves menciones a la necesidad de contar con sistemas para revelación de intereses y activos, y con procedimientos íntegros para las contrataciones públicas.

Por su parte, la Convención de la ONU profundizó en este ámbito. Al respecto, en su noveno artículo establece que cada Estado parte deberá adoptar las medidas necesarias para que los procedimientos en este sector estén basados en la transparencia, competencia y en criterios objetivos de toma de decisiones. En esta lógica, señala cinco puntos que se deberán contemplar para los sistemas de contrataciones públicas.

- 1.** Difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas.
- 2.** Formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación.
- 3.** Aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos.
- 4.** Creación de un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos.

5. Adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación. (ONU, 2003, pp. 12-13)

Los puntos definidos en el texto de esta Convención establecen, de manera genérica, los criterios clave para la prevención de la corrupción en las contrataciones públicas, lo cual también es aplicable a los distintos procedimientos y esquemas de desarrollo de obras públicas de gran escala. La transparencia en la relación, actuación y comunicación entre los agentes del sector público y del sector privado constituye uno de los criterios clave para disuadir los actos de corrupción; el segundo de estos es la implementación de medidas para reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones de la autoridad, lo cual permite contar con las condiciones para rendir cuentas, es decir, con protocolos y criterios que hagan posible argumentar y dar seguimiento a las decisiones gubernamentales; por último se encuentra la parte sancionatoria, que debe contar con mecanismos eficaces para garantizar el respeto a los procedimientos establecidos.

Actualmente, la mayoría de los países de América Latina ya ha impulsado medidas contra la corrupción, en general, a partir de la creación de los instrumentos normativos. No obstante, la sola existencia de estas medidas, así como de la institucionalidad internacional en la materia, no garantiza la reducción del fenómeno de la corrupción, sobre todo si este es de carácter sistémico en los Estados.

En el caso de las contrataciones públicas, la gran parte de los países latinoamericanos ya cuenta con medidas específicas orientadas a prevenir y disuadir la corrupción en este sector, tales como preceptos en sus instrumentos legales que establecen la obligación de revelar información sobre activos e intereses de funcionarios públicos, o sistemas electrónicos para las compras gubernamentales. A pesar de que es favorable contar con este tipo de medidas, el reto en la materia se encuentra en la correcta y efectiva aplicación de estas –y de otro tipo de instrumentos–, así como en el fortalecimiento de la cultura de la legalidad. En el cuarto capítulo de este documento se abordarán en detalle las medidas que facilitan el acotamiento de los espacios propensos al surgimiento de la corrupción, con enfoque específico en las contrataciones para la construcción de megaproyectos de infraestructura.

3.5. CONCLUSIÓN

Un análisis de los riesgos de corrupción presentes en el ciclo de vida de los megaproyectos no puede dejar de lado la observancia de la institucionalidad que se ha construido a nivel internacional para prevenir y combatir este fenómeno en sus diversas manifestaciones. Por este motivo, el presente capítulo ha buscado brindar un panorama sobre la evolución que han tenido las disposiciones y recomendaciones que se impulsan desde organismos internacionales y regionales en esta materia, atendiendo a una realidad cambiante caracterizada por la compleja interacción de los diversos actores que intervienen en las relaciones propias de un mundo globalizado.

Estos esfuerzos no solo dan cuenta de la importancia que desde el seno de la sociedad internacional existe hacia esta temática, sino que ponen de manifiesto la importancia de emprender esfuerzos colectivos pues, como se ha señalado, diversos países de América Latina han llevado a cabo acciones concretas a nivel normativo e institucional para la atención de la corrupción, por lo que los esfuerzos hechos no se entenderían en su totalidad sin el contexto internacional que los ha propiciado.

La institucionalidad internacional en la materia constituye un punto de partida para identificar cómo la comunidad internacional ha abordado este fenómeno y las medidas y recomendaciones que se han generado en aras de mitigar la corrupción a partir de los compromisos adquiridos por la adherencia de los países a las convenciones y tratados internacionales en la materia, así como los mecanismos de seguimiento de las recomendaciones. Estos constituyen un marco de referencia desde donde se pueden inscribir otras medidas que abonen a la gobernanza y al fortalecimiento del Estado de derecho, impulsando medidas particulares en sectores estratégicos como el de la construcción de megaproyectos.



4

INDICADORES INTERNACIONALES SOBRE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA

A nivel global, se ha reconocido a la corrupción como una problemática de carácter transnacional que demanda acciones en este ámbito para su disuasión. Este reconocimiento proviene de las preocupaciones específicas de cada contexto nacional, pues, al interior de los Estados, genera impactos negativos para el desarrollo de las sociedades, tales como impedir que un bien común llegue adecuadamente a los beneficiarios –pues la corrupción implica fugas y desvíos de recursos– o bien, puede incrementar los costos de las interacciones entre Gobierno-sociedad y Gobierno-empresas.

Ante este panorama, el interés por prevenir y disuadir la corrupción no solo se ha traducido en la firma de convenciones internacionales para expresar voluntades y establecer parámetros mínimos para combatirla, sino que se ha manifestado también a partir de la medición de elementos y variables que indican la existencia de corrupción en ámbitos determinados, por ejemplo, en un país o una región. La importancia de estos instrumentos de medición recae en que estos permiten generar un diagnóstico o línea base que facilita la atención de la problemática, así como reflejar las variaciones que el ente evaluado experimenta a lo largo del tiempo.

Antes de la década de los años noventa, cuando en los organismos internacionales se incrementó la preocupación por la corrupción, el Banco Mundial ya había desarrollado, en 1977, el Country Policy

and Institutional Assessment (CPIA), herramienta que permitía a este organismo evaluar y clasificar las capacidades de los países en términos de gestión económica y, con base en ello, contar con elementos para asignar la ayuda a los países con mayores necesidades. No obstante, en 1998 el CPIA es reconfigurado para incluir criterios relativos a gobernabilidad, entre los cuales se incluye el de «Transparencia, responsabilidad y corrupción en el sector público».

Por otro lado, en 1980 The PRS Group desarrolló el International Country Risk Guide (ICRG), el cual consiste en un sistema de indicadores para evaluar el riesgo financiero de un país con base en la medición de riesgos económicos y políticos en cada uno. Si bien este sistema considera la corrupción como una de las variables para determinar la existencia y el grado de riesgo político, dado que los datos históricos no están abiertos al público si no están a la venta, no es claro si esta variable fue considerada desde la creación del índice o si, como el resto de mediciones, se incorporó en la década de 1990 –específicamente, a partir de la creación del índice de percepción de la corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, pues el ICRG proporciona puntuaciones de corrupción que ayudan a construir el IPC–.

Con la creación del IPC en 1995, se establece un punto de partida en la medición del fenómeno de la corrupción, pues este índice es la primera propuesta para realizar un cálculo sobre la problemática a nivel internacional. Sin embargo, no solo las organizaciones internacionales han desarrollado esfuerzos para poner la corrupción en números, también desde el sector privado –ICRG y Pricewaterhouse Coopers– y la academia –European Research Center for Anti-Corruption and State-Building y la Universidad de las Américas Puebla (México)– se han creado propuestas que presentan mediciones de la corrupción a nivel internacional.

4.1. FORMAS DE MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Como se expuso en el primer capítulo de este documento, la corrupción es una problemática compleja que ha sido abordada y explicada a partir de distintos enfoques, a lo cual se suma que sus diversas manifestaciones ocurren en la opacidad y, en la mayoría de los casos, salen a la luz pública cuando se destapa un escándalo. Estas características dificultan aún más la medición de

este fenómeno, dejando como opciones para medirla las opiniones, percepciones o cálculos que consideran variables objetivas, por ejemplo, de carácter institucional o económicas.

De tal modo, los actores que se han enfocado en el desarrollo de metodologías para determinar el grado de corrupción en un país lo han hecho principalmente a partir de la percepción, ya sea de expertos en transparencia y anticorrupción o de la ciudadanía en general; por otro lado, otros indicadores desarrollados se construyen con base en criterios objetivos como la existencia de instituciones, variables macroeconómicas o pertinencia en el cumplimiento de procesos normados.

4.2. RESUMEN DE INDICADORES BASADOS EN LA PERCEPCIÓN DE EXPERTOS

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

ESTATUS: VIGENTE.

El IPC fue lanzado en 1995 y, actualmente, es el indicador de corrupción más utilizado a nivel global. De acuerdo con las percepciones de expertos y ejecutivos de empresas, obtenidas a partir de encuestas y evaluaciones, se otorgan puntuaciones a los países respecto al grado de corrupción que existe en el sector público. De acuerdo con su sitio web (Transparencia Internacional, 2018e), este índice clasifica a 180 países con la información de las encuestas, así como con datos de 12 instituciones independientes que se especializan en el análisis sobre gobernanza y entorno de negocios.

Para la calificación de los países utiliza una escala de 0 a 100, en la cual el puntaje más cercano a 0 implica un mayor grado de corrupción. Esta calificación considera 11 manifestaciones de corrupción.

- 1.** Soborno.
- 2.** Desvío de fondos públicos.

3. Preponderancia de funcionarios públicos que aprovechan la función pública para beneficio personal, sin enfrentar ninguna consecuencia.
4. Posibilidad de los gobiernos de contener la corrupción y hacer cumplir mecanismos de integridad eficaces en el sector público.
5. Trabas administrativas y requisitos burocráticos excesivos que podrían incrementar las oportunidades de corrupción.
6. Nombramientos en la administración pública efectuados en función del nepotismo, en vez del mérito.
7. Juzgamiento penal efectivo de funcionarios corruptos.
8. Leyes adecuadas sobre divulgación financiera y prevención de conflictos de intereses para funcionarios públicos.
9. Protección legal de denunciantes, periodistas e investigadores cuando informan sobre casos de soborno y corrupción.
10. Captura del Estado por intereses particulares.
11. Acceso de la sociedad civil a información sobre asuntos públicos.

Con base en el IPC 2018 (Transparencia Internacional, 2018e), América Latina tiene un puntaje promedio de 43, donde solo 12 países se ubican por encima de la media, situando a la región por debajo de Europa Occidental (65), Asia Pacífico (44), Estados Unidos (71) y Canadá (81).

WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS, BANCO MUNDIAL

ESTATUS: VIGENTE.

Desarrollados por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2018b) en 1996, los *Worldwide Governance Indicators* (WGI) reportan indicadores de gobernanza para doscientos países. Estos indicadores se actualizaron de forma bianual entre 1996 y 2002, fecha a partir de la que se

actualizan cada año, contando con una última medición en 2017. De acuerdo con los WGI, existen seis dimensiones de la gobernanza, a saber: 1) voz y rendición de cuentas, 2) estabilidad política y ausencia de violencia, 3) efectividad del Gobierno, 4) calidad regulatoria, 5) Estado de derecho y 6) control de la corrupción.

Estas seis dimensiones son, a su vez, las variables que consideran los WGI, para cuyo cálculo se utilizan fuentes de datos subyacentes, que se redimensionan y combinan para crear tales variables a partir del uso de una metodología estadística conocida como *modelo de componentes no observados*. Respecto a la variable correspondiente a corrupción, esta considera las percepciones del grado en que se ejerce el poder público para beneficio privado, incluyendo formas pequeñas y grandes de corrupción, así como la captura del Estado por parte de élites e intereses privados. De tal manera, se utilizan cuatro tipos de fuentes para la construcción de los WGI.

- Encuestas a empresas y hogares, incluyendo el Afrobarómetro, Gallup World Poll y Global Competitiveness Report.
- Proveedores de información comercial y de negocios, como la unidad de inteligencia de *The Economist*, *Global Insight* y *Political Risk Services*.
- Organizaciones no gubernamentales, tales como Global Integrity, Freedom House y Reporters Without Borders.
- Organizaciones del sector público, por ejemplo, el CPIA del Banco Mundial, el EBRD Transition Report y la French Ministry of Finance Institutional Profiles Database.

Cada uno de los seis indicadores se evalúa en una escala de 0 a 100, donde los valores cercanos a 100 corresponden a mejores resultados. En esta lógica y de acuerdo con la medición de 2017, en «control de la corrupción», Latinoamérica y el Caribe (Banco Mundial, 2018c) se ubican en un rango de poco más de 50 puntos, por debajo de Norteamérica, Europa y Asia Central, y Este de Asia y Pacífico.

Figura 1.



Banco Mundial, 2018c

BRIBE PAYERS INDEX, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

ESTATUS: VIGENTE.

Cuatro años después del lanzamiento del IPC, en 1999 TI presentó el Bribe Payers Index (BPI) con el fin de contar con una herramienta que permitiera evaluar el lado de la oferta de la corrupción, es decir, la probabilidad de que las empresas de los países industrializados sobornen en el extranjero.

El BPI ha tenido solo cinco ediciones, siendo la más reciente la emitida en 2011 (Transparencia Internacional, 2018f). Este índice evalúa las empresas de 28 países considerados como los más grandes en términos de comercio exterior e inversión extranjera, incluyendo tres latinoamericanos: Argentina, Brasil, México, Alemania, Arabia Saudita, Australia, Bélgica, Canadá, China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Francia, Hong Kong, India, Indonesia, Italia, Japón, Malasia, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Taiwán y Turquía.

Los resultados del BPI se basan en las opiniones de ejecutivos de empresas, quienes son encuestados por TI. Para la edición 2011, TI encuestó a un total de 3016 ejecutivos en 30 países del mundo.

El índice puntúa y clasifica países en una escala de 0 a 10, donde un puntaje máximo de 10 indica que las empresas de ese país nunca participan en el soborno al hacer negocios en el extranjero (Transparencia Internacional, 2018f).

De los países latinoamericanos, México es el que tiene mayor probabilidad a recibir sobornos, con un puntaje de 7,0; mientras tanto, Brasil se posiciona en 7,7 y, con 7,4, Argentina queda en segunda posición en la región. Con respecto al resto de países, el puntaje más alto lo ostenta Holanda con 8,8, y Rusia con 6,1 presenta el puntaje más bajo de los países evaluados.

INDICADORES CON ESTATUS NO VIGENTE

En los años 1999 y 2000 se desarrollaron, respectivamente, el State Capture Index (SCI) del Banco Mundial y el Opacity Index (OI) de Pricewaterhouse Coopers.

El SCI se desarrolló en el contexto específico de la transición después del comunismo en 22 países de Asia Central (Hellman y Kaufmann, 2001). Este índice tenía el objetivo de medir la captura del Estado como una forma de corrupción a gran escala, lo cual refiere a los modos de interacción entre empresas y Gobierno, entre las cuales la captura del Estado es la medida de cuánto las empresas pueden influir en la creación de leyes, normas o decretos.

Los resultados del SCI se basaban en la Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), realizada conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). La información se recolectó mediante entrevistas personales que tuvieron lugar a mediados de 1999 en estos países. La muestra fue aleatoria, a fin de representar la población de empresas de cada país, y se fijaron parámetros sobre el tamaño de la empresa y el régimen de propiedad.

Por su parte, el OI constituye una de las mediciones de la corrupción realizadas por el sector privado; fue creado por Joel Kurtzman en el año 2000, cuando él era socio principal de liderazgo e innovación en Pricewaterhouse Coopers, una de las firmas de servicios profesionales más influyentes en el mundo (Milken Institute, 2008). En síntesis, este índice medía los costos de la falta de transparencia

y la incertidumbre para los inversionistas extranjeros, quienes enfrentaban riesgos de gran escala (guerras, terremotos, terrorismo, etc.) y de pequeña escala, entre los cuales se encuentran el soborno, transacciones fraudulentas o contratos no exigibles.

Para su construcción, este índice se basaba en la investigación y análisis de cinco áreas específicas: corrupción, sistema legal, políticas fiscales y económicas, normas y prácticas contables, y régimen regulatorio. Estas cinco dimensiones de opacidad se medían por separado sobre la base de entrevistas con banqueros, analistas de acciones, directores financieros y profesionales de Pricewaterhouse Coopers en cada país, y luego se integraban en una puntuación común, el factor O, por *opacidad*.

La última actualización del OI fue en 2007-2008, bajo el contexto de la crisis económica mundial; sin embargo, ya no fue lanzado por Pricewaterhouse Coopers, sino por el Grupo Kurtzman en colaboración con el Instituto Milken, del cual Kurtzman era parte. De todas formas, sentó un importante precedente al calificar qué tan transparente era la economía de un país.

El OI no realizaba mediciones para todos los países del mundo; en el caso de Latinoamérica, solo se cuenta con datos para siete países:

- Colombia, factor O: 48
- Venezuela, factor O: 48
- Brasil, factor O: 46
- Argentina, factor O: 43
- Ecuador, factor O: 42
- México, factor O: 37
- Chile, factor O: 26

Para la interpretación de los resultados, se considera lo siguiente: a mayor valor del factor O, es menor el grado de transparencia de estos países. De acuerdo con esta medición, Chile es el país menos opaco en la región, mientras que en último lugar quedan Venezuela y Colombia.

4.3. RESUMEN DE INDICADORES BASADOS EN LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA

RULE OF LAW INDEX, WORLD JUSTICE PROJECT

ESTATUS: VIGENTE.

El Rule of Law Index (ROLI) fue desarrollado en 2008 por World Justice Project (2018), organización independiente y multidisciplinaria que trabaja para promover el Estado de derecho en todo el mundo. La emisión del índice es anual, analiza 113 países y es considerada como la única medición que se construye con datos primarios que reflejan la perspectiva y experiencia de las personas en su vida cotidiana.

Las puntuaciones y clasificaciones de los países se derivan de más de 110 000 encuestas de hogares y 3000 encuestas a expertos. Sus fuentes son, principalmente, datos primarios, dado que su objetivo es medir el Estado de derecho desde la perspectiva de la gente común y sus experiencias. Las puntuaciones van de 0 a 1, donde 1 indica la adherencia más fuerte a los estatutos legales.

De tal modo, el ROLI mide el desempeño del Estado de derecho en los países con base en ocho factores:

- 1.** Restricciones en los poderes del Gobierno.
- 2.** Ausencia de corrupción.
- 3.** Gobierno abierto.
- 4.** Derechos fundamentales.
- 5.** Orden y seguridad.
- 6.** Cumplimiento de la normativa.
- 7.** Justicia civil.
- 8.** Justicia penal.

De acuerdo con información de World Justice Project (2018), a nivel mundial, los países de Europa Occidental y América del Norte siguen a la cabeza del ROLI, seguidos por los países de la región del Este de Asia y el Pacífico. En promedio, la región de Asia del Sur obtuvo el puntaje más bajo. En el caso específico de América Latina y el Caribe, el país más destacado en el índice es Uruguay, con la posición 22, de 113 países, seguido por Costa Rica y Chile. Surinam mostró la mayor caída en el *ranking*, bajando 10 lugares, a la posición 69, con respecto a los análisis previos. Finalmente, Venezuela tuvo el puntaje general más bajo de «Estado de derecho» entre los 113 países indexados.

LATINOBARÓMETRO, CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

ESTATUS: VIGENTE.

Esta medición de la democracia y de la situación económica (Corporación Latinobarómetro, 2018) se trata de una encuesta de opinión pública que aplica 20 mil entrevistas anuales, realizadas por empresas consultoras, en 18 países de América Latina, las que representan a más de 600 millones de habitantes. El Latinobarómetro realizó el trabajo de campo de la primera ola de encuestas en 1995, año en el que incluyó a ocho países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. A partir de 1996, el estudio se hizo en 17 países; en 2004 se incorporó República Dominicana, completando 18 países latinoamericanos. A la fecha, se han realizado 22 olas de mediciones, con un total de 430 138 entrevistas.

Para generar sus resultados, las encuestas del Latinobarómetro miden 11 variables:

- Democracia.
- Problemas personales, sociales y del país.
- Economía.
- Medios de comunicación-Internet.
- Corrupción y fraude social.

- Confianza.
- Seguridad y delincuencia.
- Drogas y narcotráfico.
- Relaciones internacionales.
- Variables sociodemográficas.
- Estructura.

En la publicación más reciente del indicador se concretaron 20 204 entrevistas, con muestras representativas de la población total de cada uno de los 18 países, representando a la población de la región, que alcanza a 650 millones de habitantes. Según los resultados de esta encuesta, la corrupción aparece como el cuarto problema más preocupante a nivel país, después de la situación política, los problemas económicos y la delincuencia (Corporación Latinobarómetro, 2018). No obstante, solo en Colombia es considerada el problema número uno, mientras que ocupa el segundo lugar como preocupación en Bolivia, Brasil, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Por otro lado, respecto a la percepción de la prevalencia de la corrupción, en 2017 el 62 % de latinoamericanos consideraban que la corrupción había aumentado; para 2018, el porcentaje se incrementó a un 65 %.

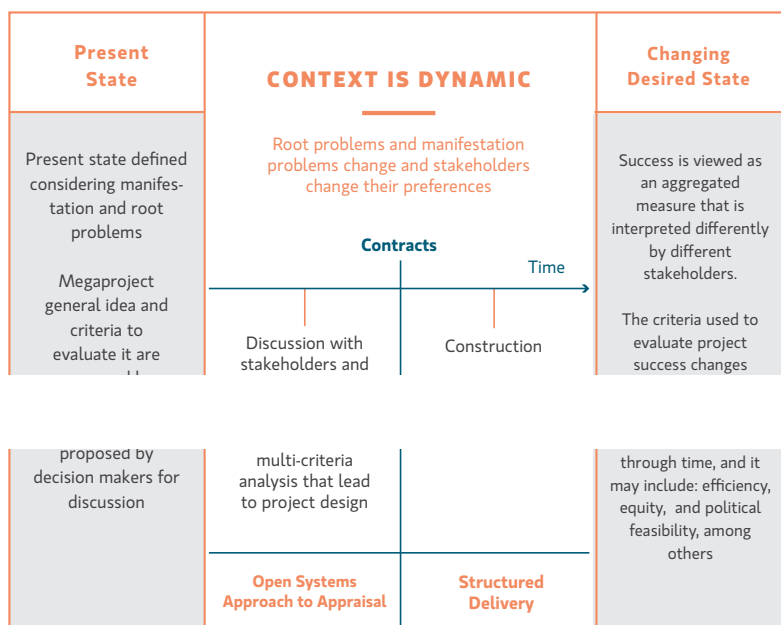
Figura 2. Aumento de la corrupción
Totales América Latina 2017 - 2018 - Totales por país 2018

Pregunta:

¿En su opinión, desde el año pasado, el nivel de corrupción en Chile ha aumentado mucho, aumentado algo, se ha mantenido igual, disminuyó mucho o disminuyó algo?

Aquí:

Suma «disminuyó mucho» más «disminuyó algo» y «Aumentó mucho» más «aumentó algo».



Además de estas percepciones, el Latinobarómetro también evalúa los comportamientos frente a la corrupción, es decir, evalúa si existe conciencia en la población de que no denunciar un acto corrupto los convierte en cómplices y sobre si es mejor o peor guardar silencio respecto a actos de corrupción cometidos. Por otro lado, también presenta información respecto a quiénes están más involucrados en

la corrupción, ya sean los parlamentarios y congresistas, el presidente del país, los cargos públicos más bajos o, incluso, los empresarios.

4.4. RESUMEN DE INDICADORES BASADOS EN CRITERIOS OBJETIVOS

Si bien la complejidad del fenómeno de la corrupción –al ocurrir sus manifestaciones en la opacidad– impide contar con suficientes datos para evaluar de manera totalmente objetiva el grado de su prevalencia en un país, se han desarrollado indicadores que hacen énfasis en la existencia de factores con potencial de reducir los riesgos de corrupción, tales como instituciones y políticas públicas anticorrupción, la garantía del derecho de acceso a la información y la calidad de la gestión gubernamental, por ejemplo, a través de la transparencia respecto al uso de recursos económicos.

COUNTRY POLICY AND INSTITUTIONAL ASSESSMENT, BANCO MUNDIAL

ESTATUS: VIGENTE.

Desde 1977 el Banco Mundial realiza el CPIA, con el objetivo de clasificar el desempeño económico y político de los países y, de este modo, contar con argumentos para otorgar la ayuda al desarrollo internacional de manera objetiva y efectiva. De acuerdo con el Banco Mundial (2010), el CPIA consiste en 16 criterios agrupados en cuatro categorías: «gestión económica», «políticas estructurales», «políticas para la equidad e inclusión social», «gestión pública e instituciones». Con base en estos criterios, se califica a los países del 1 al 6, donde 1 es la calificación más baja y 6 es la más alta. Cabe mencionar que el CPIA ha sido reformado en distintas ocasiones; los criterios se adaptaron para incluir no solo los aspectos económicos y estructurales, sino también lo relativo a inclusión social, medio ambiente y gobernanza (GIZ, 2008, p. 7).

Cada una de las cuatro categorías contabiliza el 25 % del CPIA, sin embargo, a esto se añade una medida respecto al éxito de los proyectos del Banco Mundial en determinado país, lo cual genera el Country Performance Rating, dentro del cual los 16 criterios adquieren pesos diferentes. En este sentido, para el otorgamiento

de recursos para el desarrollo internacional, tiene más importancia el desempeño de los países en los criterios relativos a gobernanza, correspondientes a la categoría «gestión pública e instituciones»:

- 1) derechos de propiedad y gobernanza basada en reglas,
- 2) calidad de la gestión presupuestaria y financiera,
- 3) eficiencia de la movilización de ingresos,
- 4) calidad de la administración pública
- y 5) transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público (GIZ, 2008, pp. 10-11).

Pese a que el CPIA también contempla, para su medición, datos de otras fuentes que –como Transparencia Internacional– miden la corrupción a partir de percepciones, los criterios de esta herramienta del Banco Mundial consideran elementos objetivos con potencial para disuadir la corrupción. En este sentido, para la evaluación de los criterios de la categoría «gestión pública e instituciones», se toman en cuenta elementos como: la existencia de procesos transparentes para la definición de leyes y reglamentos; acceso amplio y fácil a los tribunales, tanto para la presentación de reclamos menores como para reclamos contra el Estado; planeación de políticas y prioridades claramente vinculadas al presupuesto público; implementación del presupuesto con mínimos ajustes; existencia de informes fiscales periódicos, precisos y completos; que la mayoría de los impuestos esté libre de exenciones arbitrarias; organización de la estructura gubernamental sin duplicidades, y la realización de contrataciones y ascensos con base en mérito y buen desempeño (GIZ, 2008, pp. 51-52).

En el caso específico del criterio 16, «transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público», se consideran los siguientes elementos.

- 1.** Una sólida ética del servicio público, reforzada por auditorías.
- 2.** Independencia e imparcialidad del poder judicial.
- 3.** Existencia de monitoreo de la corrupción y sanciones implementadas.
- 4.** Se comunican adecuadamente las razones, resultados y costos de las decisiones de gobierno.
- 5.** Disponibilidad de los documentos gubernamentales.

6. Los medios de comunicación tienen un rol de supervisión.
7. Existencia y observancia de reglas de conflicto de interés y de ética.
8. Los altos funcionarios están obligados a revelar ingresos y activos, y no son inmunes al enjuiciamiento por malversación.

Dado que el sistema del CPIA es aplicable solo a países muy pobres de acuerdo con la Asociación de Desarrollo Internacional (GIZ, 2008, p. 7), la mayoría de las mediciones se concentra en países africanos. Acerca de América Latina, solo existen mediciones para nueve países: Bolivia, Dominica, Haití, Granada, Nicaragua, Santa Lucía, Guyana, Honduras y San Vicente y las Granadinas. A continuación, se muestra el desempeño de estos países respecto al criterio número 16, dentro de la categoría «gestión pública e instituciones».

Cuadro 2: CPIA, transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público

Año	País								
	Bolivia	Dominicana	Haití	Granada	Nicaragua	Santa Lucía	Guayana	Honduras	San Vicente y las Granadinas
2005	3	4	2	4	3,5	4,5	3	3	4
2006	3,5	4	2	4	3	4,5	3	3	4
2007	3,5	4	2	4	3	4,5	3	3	4
2008	3,5	4	2	4	3	4,5	3	3	4
2009	3,5	4	2,5	4	3	4,5	3	3	4
2010	3,5	4	2,5	4	2,5	4,5	2,5	3	4
2011	3,5	4	2,5	4	2,5	4,5	2,5	3	4
2012	3,5	4	2,5	4	2,5	4,5	2,5	3	4
2013	3,5	4	2,5	4	3	4,5	3	3	4
2014	3,5	4	2,5	4	3	4,5	3	3	4
2015	3	4	2,5	4	3	4,5	3	3	4
2016	s/d	4	2,5	4	2,5	4,5	3	3	4
2017	s/d	4	2,5	4	2,5	4,5	3	3	4

Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2018d)

OPEN BUDGET INDEX, INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

ESTATUS: VIGENTE.

Una de las manifestaciones de la corrupción es la malversación de recursos públicos; con base en tal premisa, la International Budget Partnership (IBP) desarrolló la Open Budget Survey (OBS), mediante la cual evalúa el grado de transparencia presupuestaria de 115 países. La última edición de esta encuesta corresponde al 2017, y a ella le anteceden cinco ediciones desde el año 2006.

De acuerdo con IBP (2019), es la única medición de transparencia presupuestaria independiente a nivel mundial; califica a cada país en una escala de 0 a 100, según el promedio de respuestas a 109 indicadores, los cuales permiten evaluar si el Gobierno central pone a disposición del público ocho documentos presupuestarios clave (por ejemplo, proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado, presupuesto ciudadano, informe de auditoría). También permiten determinar si lo hacen de manera oportuna y si la información contenida en ellos es completa y útil. Para obtener los resultados del índice de IBP, el Open Budget Index (OBI), se evalúa el grado de transparencia presupuestaria mediante de una encuesta de 145 reactivos, completada por organizaciones de la sociedad civil expertas en esta materia, cuyas respuestas son después revisadas por un experto anónimo.

A nivel global, la región de América Latina y el Caribe es la tercera mejor posicionada en el OBI, rebasada por la región de Europa Occidental y los Estados Unidos, y por Europa Oriental y Asia Central. Esto se debe, principalmente, a que México (79), Brasil (77), Perú (73), República Dominicana (66), Guatemala (61), Chile (57), Costa Rica (56), Honduras (54), Argentina (50) y Colombia (50) se encuentran a nivel del promedio regional o por encima de este; no obstante, los ocho países restantes que evalúa el índice no alcanzan la puntuación promedio e, incluso, Venezuela tiene un puntaje de 0.

Cuadro 3.

Región	oBI regional promedio		
	2015	2017	Cambio
Este de Asia y Pacífico	41	44	3
Europa Oriental y Asia Central	54	55	1
América Latina y el Caribe	50	50	1
Medio Oriente y África del Norte	21	20	-1
Asia del Sur	42	46	5
África Subsahariana	39	29	-11
Europa Occidental y los Estados Unidos	74	73	-1
Todos los países	45	43	-2

IBP, 2017

PUBLIC INTEGRITY INDEX, EUROPEAN RESEARCH CENTER FOR ANTI-CORRUPTION AND STATE-BUILDING

ESTATUS: VIGENTE.

El Public Integrity Index (PII) es realizado por un centro de investigación financiado por la Unión Europea y actualmente cuenta con dos mediciones, 2015 y 2017 –en la última se examinan 109 países, de los cuales 17 pertenecen a América Latina y el Caribe–. Este índice busca evaluar, de manera objetiva, las capacidades de los países para controlar la corrupción y garantizar que los recursos públicos sean utilizados adecuadamente; para ello, se compone de seis categorías (Mungiu Pippidi *et al.*, 2017).

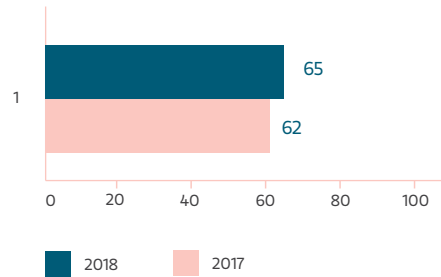
- 1.** Independencia judicial: refiere al carácter imparcial de los sistemas judiciales, elemento clave para el control de la corrupción. Los datos se obtienen de la Global Competitiveness Database del World Economic Forum.
- 2.** Carga administrativa: mide el tamaño de la regulación existente en función de las bases de datos del Doing Business del Banco Mundial, bajo la premisa de que la sobrerregulación puede abrir espacios para la discrecionalidad.

3. Apertura comercial: mide la eficiencia de los países mediante la combinación del número de procedimientos con el tiempo que se requiere para importar o exportar bienes.
4. Transparencia presupuestaria: este componente retoma el OBI para evaluar la calidad y disponibilidad de la información presupuestaria de un país.
5. E-ciudadanía: a partir de indicadores como el acceso de la población a banda ancha y el uso de redes sociales, este componente mide la habilidad de los ciudadanos para usar estas herramientas y ejercer una supervisión social.
6. Libertad de prensa: con base en *Freedom in the World*, estudio anual –desde 1973– sobre las libertades y derechos civiles en el mundo; este componente refleja el grado de independencia de los medios de comunicación respecto al Gobierno.

Para la generación de los resultados, este centro de investigación equipara los datos de cada uno de los componentes y les otorga una ponderación, de manera que la calificación final de cada país oscile en una escala de 0 a 10, donde los valores altos representan un mejor desempeño en el control de la corrupción. A nivel mundial, Noruega encabeza el índice, con un puntaje de 9,79, mientras que el primer país latinoamericano en aparecer en la lista es Costa Rica, con 8,03 puntos; por su parte, Venezuela se posiciona en el último lugar del *ranking* con 1,93 puntos.

Cuadro 4.

SUMA «DISMINUYÓ MUCHO» MÁS «DISMINUYÓ ALGO»



SUMA «AUMENTÓ MUCHO» MÁS «AUMENTÓ ALGO»

Venezuela	87
República Dominicana	77
México	74

ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD, UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

ESTATUS: VIGENTE.

Si bien la impunidad puede atribuirse a la ineficiencia en el sistema judicial (falta de capacidades para construir carpetas de investigación, por ejemplo), de acuerdo con Le Clercq y Rodríguez (2017), tiene «efecto directo en otros fenómenos globales como: desigualdad, corrupción y violencia». De tal manera, el índice global de impunidad (IGI) busca visibilizar, de forma cuantitativa, esta problemática y los efectos referidos.

La Universidad de las Américas Puebla ha desarrollado dos mediciones del IGI, 2015 y 2017, sin embargo, su metodología indica que no son totalmente comparables, pues la más reciente incluyó a 16 países nuevos en la muestra, conformando un total de 69 naciones evaluadas. Para generar los resultados, el IGI considera tres dimensiones (Le Clercq y Rodríguez, 2017, pp. 24-27).

- **Dimensión estructural:** mide las capacidades instaladas de un país para procurar e impartir justicia acorde a las reglas del proceso. Este componente incluye indicadores de recursos físicos, jurídicos y humanos con los que cuentan los Gobiernos,

tales como policías, fiscales, jueces, magistrados, legislación anticorrupción y transparencia, infraestructura penitenciaria y presupuesto asignado al sistema de justicia.

- **Dimensión funcional:** mide el desempeño de las instituciones de procuración e impartición de justicia, independientemente de su marco normativo, es decir, los resultados sociales que efectivamente arrojan el funcionamiento y acomodo institucional de cada país. En síntesis, mide el desempeño real de las instituciones del sistema de justicia para ejercer su función.
- **Dimensión de derechos humanos:** para esta dimensión el IGI se enfoca en la protección que hace el Estado de la integridad física de los ciudadanos; de tal manera considera los casos de tortura, asesinatos gubernamentales, encarcelamiento político, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos masivos y desapariciones, obtenidos de las fuentes de información cuantitativas disponibles sobre las violaciones de derechos humanos.

Finalmente, se otorga un valor a cada una de las dimensiones para conformar la calificación del índice, la cual se ubica en una escala de 0 (impunidad nula) a 100 (máximo nivel de impunidad). Con base en el IGI, el país con menos impunidad a nivel mundial es Croacia (36,01), mientras que el país de América Latina con menor grado de impunidad es Granada, con 54,20 puntos, seguido de Costa Rica (54,57) y Trinidad y Tobago (57,08). Los últimos países latinoamericanos con mayor impunidad son México, con el puntaje mayor de la región (69,21), Perú (69,04) y Venezuela (67,24) (Le Clercq y Rodríguez, 2017, pp. 36-37).

4.5. IMPACTO DE LAS MEDICIONES DE LA CORRUPCIÓN

Medir la corrupción de manera precisa es una tarea que presenta varias limitantes por la naturaleza de los actos que rodean a este fenómeno, los cuales precisan de contextos de secrecía y opacidad, además de que las personas que tienen conocimiento de este tipo de conductas o que se han visto afectadas por estas pocas veces denuncian.

Sin duda, los índices expuestos constituyen esfuerzos loables para contar con un panorama más claro sobre el fenómeno, sin embargo, aún reciben diversos cuestionamientos por parte de expertos en la

materia, sobre todo en lo que refiere a aquellos índices basados en percepciones los cuales no necesariamente denotan la existencia de corrupción *per se*, ni dan cuenta del avance de las políticas públicas emprendidas para combatirla. De ahí que, como señala Johnston (2005), los índices que se encuentran basados únicamente en percepciones pueden estar más bien relacionados con:

Impresiones formadas con el paso de los años, más que el estado de la corrupción en un momento específico; la apertura con que se habla del tema, más que la gravedad del problema en una sociedad determinada; las preferencias y desafectos de los entrevistados con respecto a un país o, incluso, el fenómeno «cámara de resonancia», el cual se produce cuando los entrevistados simplemente repiten «lo que todo mundo sabe» [...]

En este sentido, uno de los índices más destacados a nivel internacional, cuya metodología se basa en las percepciones de expertos, es el IPC elaborado por Transparencia Internacional el cual, además de ser un referente en el ámbito académico, también funciona para encausar el apoyo técnico o para definir los términos de la cooperación internacional de algunos organismos internacionales, así como para impulsar reformas y políticas públicas en la materia. Además, este índice cumple la importante función de poner bajo los reflectores públicos la temática de la corrupción en los países peor calificados, lo que contribuye a que el tema se mantenga en las agendas de los tomadores de decisiones.

Por otro lado, el Índice del Control de la Corrupción que forma parte de los *Worldwide Governance Indicators* elaborados por el Banco Mundial es también uno de los más referidos a nivel internacional. Como se ha señalado en el apartado anterior, la mayor diferencia entre ambos es que, mientras el primero se encuentra basado únicamente en percepciones, el segundo retoma, además de percepciones, datos duros.

En este sentido, tanto el IPC como el Índice de Control de la Corrupción son utilizados como insumos para la definición de la calificación soberana de los países ya que ambos indicadores se incluyen en la metodología de Standard & Poors, mientras que Moody's y Fitch incluyen en su metodología datos de los Indicadores Mundiales de Gobernanza (Panizza, 2017).

Dejando de lado el debate respecto a la confiabilidad de los indicadores de corrupción existentes, es innegable que estos tienen un impacto importante en la opinión pública internacional, pues incluso llegan a determinar el ambiente de negocios pues «mientras más alto sea el nivel de percepción de la corrupción, menos inclinados estarán los inversionistas extranjeros en establecer compromisos más allá del corto plazo (y de altas ganancias) en un país». (Del Castillo, 2003).

Si bien podrían señalarse diversas cuestiones metodológicas en su elaboración, tanto el IPC como el Índice de Control de la Corrupción permiten ejercer cierta presión no solo al interior de los países por parte de la ciudadanía, sino también a nivel internacional lo que, aunado a los tratados y convenciones internacionales en esta materia, impulsan a los Gobiernos a tomar acciones concretas contra la corrupción.

4.6. ELEMENTOS PARA LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

Las contrataciones públicas constituyen una de las actividades gubernamentales con mayores riesgos de actos de corrupción debido no solo a la cantidad de recursos involucrados, sobre todo en aquellas obras que implican la construcción de megaproyectos, sino también a la complejidad burocrática y técnica que suponen, así como a la constante interacción entre el sector público y el privado. Aunado a esto, ciertas condiciones estructurales de los países, como un débil Estado de derecho o limitantes en materia de rendición de cuentas y transparencia, aumentan los espacios de discrecionalidad vinculados a estos procesos.

Medir la corrupción durante el proceso de contrataciones públicas resulta una tarea compleja, ya que este fenómeno se conforma por diferentes etapas, desde la identificación de las necesidades hasta la fase de adjudicación del contrato o la ejecución del contrato. En este sentido, las mediciones de corrupción basadas en percepciones –tales como el IPC de Transparencia Internacional o el Latinobarómetro– no contemplan de forma específica los actos de corrupción que suceden en otros ámbitos de la actividad gubernamental, como el de la contratación pública, la cual implica pérdidas significativas al gasto público.

Los indicadores revisados en los apartados anteriores proporcionan algunos elementos que pueden ayudar a determinar los niveles de corrupción en este ámbito. A nivel estructural, los índices que integran a su medición elementos como la calidad y eficiencia de la administración pública, así como la gestión y transparencia del sector público, dan cuenta de los esfuerzos institucionales y los avances normativos para lograr mejoras en la gobernabilidad y garantizar la rendición de cuentas de los Gobiernos. Indicadores como el International Country Risk Guide, a pesar de hacer una evaluación del riesgo político que incluye variables como la responsabilidad democrática o la calidad de la burocracia, parten de un análisis subjetivo de estas categorías que, si bien da cuenta del estado que guardan las cosas en la materia, sigue sin proporcionar datos precisos que abonen la eficiencia o la detección de los focos rojos dentro de los procesos de las contrataciones públicas.

En este sentido, uno de los esfuerzos existentes para medir los niveles de corrupción en los proyectos de obra pública es el índice de riesgos de corrupción (IRC) elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2018a). Si bien este índice se hizo con base a la realidad mexicana, en él destacan ciertos parámetros de revisión para determinar el estado que guardan los procesos de contratación, los que pueden ser utilizados en diversos contextos.

La evaluación de los procesos de contratación debe considerar elementos como el cumplimiento de la normatividad en la materia, el cumplimiento de los plazos, la promoción de la competencia, la información disponible sobre los proyectos, los beneficios sociales esperados, entre otros. En la construcción del IRC, se consideraron tres grandes ámbitos para evaluar el desempeño de cada una de las Unidades Compradoras¹ del Gobierno mexicano.

- Falta de competencia.
- Falta de transparencia.
- Violaciones de la ley o anomalías en los procedimientos de contratación.

¹ Las *Unidades Compradoras* son las áreas de las instituciones de Gobierno mexicanas que han sido autorizadas para realizar procedimientos de contratación pública.

Cada uno de estos rubros, a su vez, contiene diversas variables de evaluación que pueden incidir en el desempeño de los procesos. En el caso de la falta de competencia, se incluyeron variables que logran medir: concurrencia de empresas a los procedimientos, diversidad de competidores en la asignación de contratos, porcentaje de procedimientos y de montos en que se utilizó adjudicación directa, concentración de montos o proyectos asignados a unas pocas empresas, y recurrencia y variedad de la participación de los licitantes.

En el ámbito de falta de transparencia, las variables están orientadas a conocer la publicidad de la información relativa a los contratos y la publicación de los documentos básicos del procedimiento, incluyendo los documentos relativos a la apertura de la convocatoria, el fallo y el contrato. Asimismo, contiene datos como el porcentaje de procedimientos presenciales, sin junta de aclaraciones y sin fallo publicado. Por último, en la revisión de las violaciones de la ley o anomalías en los procedimientos, se consideran montos asignados a empresas irregulares o previamente sancionadas, porcentaje de procedimientos con convenio modificatorio, porcentaje de licitaciones con plazos de presentación de propuestas menores que los establecidos por la ley mexicana y porcentaje de adjudicaciones directas que rebasaron el monto permitido esta.

Por otro lado, Fernández y Loyola (2017) señalan que en Rumania se desarrolló un índice mediante el cual se calcula el costo social de los sobornos en las obras públicas, el cual considera obras y proyectos que se desarrollan bajo alguna de las siguientes circunstancias: fueron asignados por procesos sin competencia; hubo asignaciones a proveedores que tienen conexiones políticas, las cuales son determinadas a partir de la existencia de donaciones de proveedores a partidos políticos o tratos preferenciales a empresas, o varias asignaciones con montos significativos a un solo proveedor. La información pública es sistematizada para generar un porcentaje fijo del valor total de los contratos de este tipo que fueron asignados.

De acuerdo con Bent Flyvbjerg, los megaproyectos con éxito son aquellos que cumplen con el presupuesto establecido, el tiempo estimado de ejecución y los beneficios sociales esperados (IMCO, 2018b). De tal modo, una propuesta de medición de la corrupción en los procedimientos de contratación debe contemplar estos ámbitos, y sumar una evaluación del cumplimiento de la normatividad en todas sus etapas. Con base en esto, se puede dar paso a la detección

de tendencias que puedan constituir focos rojos en la actuación de los entes gubernamentales, sin embargo, resulta preciso garantizar la publicidad y transparencia de toda la información relativa a las contrataciones, pues, sin esta, se dificultaría cualquier medición sobre los riesgos de corrupción.

4.7. CONCLUSIÓN

El interés por conocer los niveles de corrupción y el estado que guarda la gobernanza es una necesidad y demanda legítima de las sociedades. Si bien esta tarea no es fácil por los retos metodológicos que supone la medición de un fenómeno tan complejo como la corrupción, los indicadores existentes logran dar cuenta de los retos que enfrentan los países y brindan un panorama sintomático en esta materia, permitiendo que se cuenten con elementos que permitan hacer comparaciones entre países.

El carácter ilícito y multifacético de la corrupción que impide la obtención de datos empíricos certeros, se vuelve el mayor reto para quienes buscan generar información cuantitativa en esta materia, sin embargo, los índices con más impacto mediático a nivel internacional como el IPC y el Índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial, permiten orientar esfuerzos para prevenir y atender este fenómeno a partir de cambios institucionales.

Si bien la medición de la corrupción seguirá siendo motivo de debate entre expertos y que seguirán existiendo críticas a los indicadores basados en elementos subjetivos, es difícil pensar que una sola herramienta permitirá cuantificar las diversas dimensiones de la corrupción por lo que las existentes deben de ser aprovechadas para generar medidas y políticas públicas pertinentes, así como a mantener el interés de los Gobiernos, comunidad internacional y sociedad civil en este tema. Esto sin dejar de considerar que un análisis detallado de los niveles de corrupción en un país específico deberá contemplar las condiciones de cada contexto que dan pie a manifestaciones particulares de este fenómeno.

5

GUÍA DE ANÁLISIS DE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA EN MEGAPROYECTOS

La construcción de megaproyectos de infraestructura se caracteriza por ser un proceso complejo en que convergen diversas variables técnicas, financieras, económicas, legales, ambientales y sociales. A nivel mundial, la tendencia relativa al desarrollo de este tipo de proyectos muestra que, en la mayoría de los casos, la planeación resulta lejana a la ejecución del proyecto, es decir, toma más años y más recursos que los originalmente prospectados. Algunos ejemplos de estas situaciones han sido el aeropuerto de Berlín-Brandemburgo en Alemania y el tren bala en California (IMCO, 2018c).

En ambos casos, de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (2018c), las causales de tales circunstancias están relacionadas con hechos de corrupción, con ineficiencia en la gestión y violación de reglamentación. Específicamente, en el caso del aeropuerto alemán, se trató de un escándalo de corrupción donde existió soborno a un servidor público con el fin de evitar la adecuada supervisión de la obra.

No obstante, dadas las necesidades vinculadas al crecimiento poblacional mundial y al incremento o impulso de la actividad económica en ciertas zonas, la construcción de megaproyectos continúa siendo una realidad en el entorno global y enfrenta un reto específico: cómo lograr mayor eficiencia a lo largo del ciclo de vida de estos, principalmente, a partir de la prevención y disuasión de la corrupción como una de las problemáticas más recurrentes.

Con el propósito de generar herramientas para afrontar el reto planteado, el presente capítulo expondrá una guía de análisis para detectar los riesgos de corrupción en la construcción de megaproyectos de infraestructura. Previamente, es relevante retomar algunas de las aproximaciones a la corrupción presentadas en el primer capítulo de este documento, ya que la detección de riesgos en materia de corrupción dependerá, en primera instancia, del sistema de normas dentro del cual se enmarque el megaproyecto a analizar.

El análisis de las diversas normativas que sancionan y penalizan actos y hechos de corrupción en los países latinoamericanos arrojó un panorama heterogéneo en la región, no todas las manifestaciones de la corrupción son sancionadas en estos países ni todas las naciones revisadas sancionan las mismas manifestaciones, incluso, son pocos los países en que se hace mención explícita respecto al actor o actores involucrados en el acto corrupto, lo cual puede llegar a limitar la sanción en el caso de actos de corrupción por parte del sector privado. Lo anterior implica que, al menos en el nivel sancionatorio, la corrupción en megaproyectos –y en cualquier otro sector– se verá limitada por el marco legal vigente.

La segunda aproximación retomada para sustentar la construcción de esta guía es la propuesta por Robert Klitgaard: la corrupción es equivalente a la adición de los factores monopolio y discrecionalidad, menos la rendición de cuentas. De esta, se destaca la necesidad de generar mecanismos que permitan reducir la discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones en las distintas etapas del ciclo de vida de los megaproyectos, los cuales abonan la prevención de la corrupción a través de facilitar la rendición de cuentas, pues brindan argumentos basados en criterios objetivos para la justificación de las decisiones gubernamentales.

Además de tales mecanismos, es esencial retomar otro aspecto implícito en la fórmula de Klitgaard: la transparencia como cualidad y obligación de los Gobiernos con la sociedad. La existencia de transparencia en el actuar gubernamental hace posible verificar que las cuentas rendidas coincidan con el deber ser. En la construcción de megaproyectos de infraestructura, esto implica que, por ejemplo, la autoridad contratante explicita todas las partes de un proceso licitatorio y que, además de basar las decisiones en criterios objetivos, el proceso de toma de decisiones sea transparente, de manera que posibilite verificar que, en efecto, se realizó en función de los criterios establecidos.

En el primer capítulo de este documento también se hizo referencia a la corrupción como resultado de fallas en la gobernanza, lo cual guarda un vínculo muy cercano con la prevalencia de poderes discrecionales y sus derivaciones en conflictos de interés y mal manejo de recursos públicos. De tal modo, la guía buscará catalogar los riesgos de corrupción desde una perspectiva de fracturas en la gobernanza, que pueden darse a nivel general –cuando el Estado de derecho es débil– o a nivel del sector –cuando los riesgos pueden mitigarse mediante la mejora de procesos de tomas de decisiones a través de mecanismos y herramientas de transparencia–.

5.1. MODELO GENÉRICO DEL CICLO DE VIDA DE LOS MEGAPROYECTOS

Si bien las distintas etapas que deberán guiar la construcción de un megaproyecto de infraestructura estarán reguladas por el o los instrumentos normativos de contrataciones y de construcción de obras de este tipo en cada nación, este apartado retoma la literatura existente en la materia (OCDE, 2009, 2015) para presentar un modelo genérico del ciclo de vida de los megaproyectos, con el propósito de mapear los riesgos de corrupción en cada fase.

De tal manera, el modelo que se describe a continuación consta de tres grandes etapas: precurso, concurso y postconcurso, cada una de las cuales se conforma, a su vez, por distintas fases.

Etapa	Fase
1. Precurso	a) Identificador de necesidades.
	b) Desarrollo de estudios previos.
	c) Presupuestación.
	d) Preparación de la documentación.
2. Concurso	e) Publicación de la convocatoria.
	f) Presentación de ofertas.
	g) Evaluación de ofertas.
	h) Adjudicación del contrato.
3. Postconcurso	i) Ejecución del contrato.
	j) Supervisión del contrato.

1. PRECONCURSO

A) IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES

La vida de un megaproyecto comienza desde el momento en que se detecta la necesidad de su existencia, la cual puede tener diversas causales, por ejemplo: la infraestructura existente ya no resulta suficiente para atender el flujo de personas o mercancías en un entorno determinado, o se busca potenciar el desarrollo económico de una o varias zonas y, por lo tanto, se vuelve esencial la construcción de un megaproyecto.

Este tipo de necesidades tiene como característica fundamental el no tener un surgimiento súbito, sino que su detección se sustenta en procesos de crecimiento que difícilmente se darían de forma repentina; algunos de ellos podrían ser el crecimiento poblacional y el incremento en las necesidades de transporte en una ciudad, lo cual derivaría en la construcción de algún tipo de transporte masivo o en ampliación del existente. De igual forma, el crecimiento del comercio internacional hacia cierta zona podría incrementar la demanda, por ejemplo, de puertos marítimos; tampoco en esta oportunidad se trataría de algo imprevisto. El caso del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México brindó un ejemplo claro al respecto, pues la necesidad de su ampliación databa de veinte años atrás, con base en las tasas de crecimiento de la economía mexicana, el flujo de pasajeros y de mercancías (OCDE, 2015, p. 20).

De tal manera, la identificación de necesidades para la construcción de megaproyectos requiere de un sustento claro a partir de distintas variables relativas al propósito con el cual cumpliría dicho proyecto. Dado que esta detección se encuentra vinculada con tendencias de crecimiento económico y otro tipo de previsiones –explosión demográfica, flujos de comercio internacional, incremento de cierta actividad económica, etc.–, el fundamento para decidir crear un proyecto de infraestructura de gran magnitud también debería encontrarse plasmado en aquellos instrumentos de política en que cada país establezca los planes para su desarrollo.

La detección argumentada de las necesidades de megainfraestructura de un Estado abona la gobernanza toda vez que refleja que las decisiones gubernamentales se toman con base en la consideración de criterios objetivos, es decir, en la existencia de una demanda real y no como parte de alguna estrategia

clientelar. Es relevante señalar que la construcción de gobernanza en cualquier momento del ciclo de vida de los megaproyectos debe estar cimentada en la existencia de un marco legal que establezca este tipo de obligaciones y, sobre todo, de un Gobierno capaz de hacer valer el Estado de derecho.

B) DESARROLLO DE ESTUDIOS PREVIOS

Los criterios objetivos sobre los cuales una administración debería basar sus decisiones no se circunscriben únicamente a las variables señaladas previamente, también precisan estudios técnicos que revelen la factibilidad del megaproyecto en cuestión. El carácter de estos estudios es mucho más amplio que la sola observación de variables de tipo económico, ya que requiere de la consideración del impacto a nivel social, cultural y ambiental, así como de los mecanismos para minimizar tal impacto y reparar los daños ineludibles.

Estos estudios permiten que el Gobierno cuente con los elementos necesarios para rendir cuentas, no solo en términos de los resultados que se obtendrán, sino demostrando que los beneficios por lograr son mayores que los posibles perjuicios, es decir, bajo una lógica de costo-beneficio. En este sentido, la transparencia es toral para construir confianza con la ciudadanía y como condición indispensable para una rendición de cuentas efectiva.

En este momento del ciclo de vida de los megaproyectos, es indispensable que el instrumento normativo pertinente establezca el requisito de contar con estudios que revelen la factibilidad técnica y la viabilidad financiera y legal. Asimismo, deben existir evaluaciones de impacto ambiental, territorial y social. Además, es preciso que no solo se cuente con la obligación en las leyes o reglamentos correspondientes, sino que los estudios se pongan a disposición de la ciudadanía y, de esta forma, se establezcan las condiciones mínimas de transparencia que posibiliten la fiscalización social.

C) PRESUPUESTACIÓN

La adecuada estimación del presupuesto requerido para el desarrollo de un megaproyecto depende en gran medida de haber llevado a cabo los estudios mencionados, así como de la precisión de estos. El análisis previo de los costos de los materiales necesarios y de la situación del mercado facilitará al contratante estimar el coste total del proyecto y, con base en eso, definir el presupuesto necesario,

sin importar si se financiará con dinero público, por medio de un esquema de concesión o de una asociación público-privada.

A modo de ejemplo, el hecho de que los contratos de obras tengan un alto número de modificaciones de contrato que implican que el costo sea más alto del presupuestado, es debido en gran medida a que los estudios previos no fueron buenos y no pudieron dar cuenta de la dificultad de la obra. (CEPAL, 2002, p. 26)

En tal sentido, el presupuesto debe estar sustentado en todo el proceso de identificación de necesidades y, específicamente, en un análisis minucioso del mercado: qué empresas cuentan con la experiencia y las capacidades financieras, técnicas, de activos físicos y de capital humano para llevar a cabo el proyecto; cuáles son los costos de proyectos similares, cuáles son los precios unitarios de los materiales y cuál es la tendencia de estos en los mercados nacionales e internacionales.

Para esta fase, es indispensable que las agencias encargadas de las contrataciones y de la construcción de proyectos de infraestructura cuenten con capital humano capacitado en materia de métodos, tecnologías y costos de construcción. Todo esto permitirá generar una estimación presupuestal con mayor aproximación a la realidad y, a su vez, esta preparación tendrá especial valor al momento de evaluar las ofertas de los participantes en la licitación, pues la agencia ya contará con las herramientas para determinar si las ofertas económicas presentan precios inflados o artificialmente bajos, o si algunos elementos de las ofertas técnicas no son viables.

Los principales aspectos por considerar en esta fase se resumen en los siguientes: es preciso que la agencia contratante esté obligada a crear herramientas –protocolos y guías– que le permitan generar una estimación realista del presupuesto necesario para la construcción del megaproyecto, así como que cuente con capital humano con las capacidades y habilidades pertinentes, ya que la formación del personal de la agencia contratante es fundamental «para que pueda ser contraparte del sector privado tanto en el procedimiento de selección como durante la ejecución del contrato» (CEPAL, 2002, p. 25). Lo anterior suma a la buena gobernanza al construir parámetros objetivos para obtener el mejor valor por los recursos invertidos, pues sobre aquellos se basará, en un futuro, la

decisión de adjudicación de un contrato, evitando que la selección de ofertas técnicas y económicas se realice de manera arbitraria.

D) PREPARACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN

Una vez que la instancia contratante definió adecuadamente el tipo de proyecto a desarrollar y realizó un proceso meticuloso para estimar su costo, la siguiente fase tendrá como objetivo preparar la documentación pertinente para dar a conocer estas necesidades a los potenciales participantes. Como primer paso, la administración deberá determinar qué procedimiento de contratación utilizará. Dada la magnitud y complejidad técnica de los megaproyectos de infraestructura, el ideal es optar por un procedimiento de licitación, pues

garantiza una amplia participación de los particulares interesados en contratar con la administración y por su carácter abierto y público obliga a la administración a actuar con transparencia y a ceñirse a los criterios fijados por ella misma, asegurando de esta manera al contratista la imparcialidad de la administración. (CEPAL, 2007, p. 13)

Además, se deberá de determinar el tipo de contrato que resulte más factible para su ejecución atendiendo a las ventajas y los riesgos del proyecto. De tal modo, el elemento principal en esta fase es que en la legislación aplicable exista la obligación de asignar los contratos para el desarrollo de megaproyectos por medio de una licitación. No obstante, esto no es suficiente para garantizar la objetividad y transparencia del procedimiento; para ello, es preciso que las bases de la convocatoria y los requisitos indicados en esta se orienten a tales cualidades.

De acuerdo con Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe (ctd. en CEPAL, 2002, pp. 15-16), existen cinco principios generales sobre las licitaciones que deben observarse en los sistemas de contratación pública, a saber:

- Las licitaciones no deben establecer barreras a la entrada.
- La licitación debe apuntar al máximo de la eficiencia económica.
- Todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza, han de ser accesibles a todos los participantes.

- Todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza, han de estar disponibles al público en general.
- Las reglas para las licitaciones deben dejar el menor margen posible para el ejercicio de discrecionalidad por parte del administrador público.

En la lógica de estos principios, el diseño de las bases de la convocatoria y la definición de requisitos con los cuales deberán cumplir los participantes en la licitación son especialmente importantes en la construcción de un proceso de asignación de contrato transparente, objetivo y con las condiciones necesarias para garantizar la competencia en el proceso. En materia de transparencia y rendición de cuentas, la administración contratante deberá integrar estos documentos considerando los resultados de los estudios previos. También deberá señalar si realizó consultas a algunas empresas del sector económico correspondiente para el desarrollo de estos y, sobre todo, en qué términos fue realizada tal consulta –si ello generaría ventajas para algunos participantes, qué tipo de medidas se tomaron para evitarlo y cómo se garantiza la efectividad de tales medidas–.

Con el fin de abonar la objetividad en el resto de las fases del ciclo de vida de los megaproyectos, es preciso que las bases de la convocatoria incluyan los criterios de evaluación que tomará en cuenta la instancia encargada de evaluar y adjudicar el contrato. Por su parte, en aras de continuar contribuyendo a la objetividad y, sobre todo, de garantizar la competencia en el concurso, es clave que los requisitos establecidos por la agencia contratante estén totalmente basados en argumentos técnicos resultado de los estudios realizados, de modo que se evite la creación de requisitos incumplibles o diseñados con la finalidad de generar ventajas para algún competidor.

2. CONCURSO

E) PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA

La transparencia no solo implica poner a disposición del público todo lo relativo al actuar del Gobierno, sino que también refiere a contar de manera oportuna con la información necesaria. En materia de contrataciones, la cualidad de transparencia del Gobierno pierde su sentido si, por ejemplo, se publican de forma tardía los criterios

con base en los cuales se evaluarán las ofertas, pues no habrán estado disponibles en el momento clave: cuando los participantes realizan el envío de las ofertas técnicas y económicas.

En tal sentido, el elemento fundamental respecto a la publicación de la convocatoria –además de contar con toda la información señalada en la fase de preparación de la documentación– es la publicidad oportuna, uniforme y amplia de esta, para que sea accesible a todo tipo de proveedores, que se difunda en medios comúnmente consultados y que esté disponible durante un tiempo razonable. En este caso, por *razonable* se entenderá que los tiempos de la convocatoria permitan la gestión de cualquier trámite o requisito con el que deban cumplir los participantes, es decir, que establezcan plazos amplios para evitar que el cumplimiento de este tipo de condiciones funcione como un filtro para la entrada de nuevos competidores en la licitación.

De tal forma, será responsabilidad de la administración contratante generar canales de comunicación efectivos y eficientes para, en primer lugar, lograr una amplia difusión de las bases y requisitos vaciados en la convocatoria –tanto en tiempo como en alcance de esta– y, en segundo lugar, facilitar la interlocución con los posibles participantes en caso de que se realicen modificaciones a la convocatoria. Asimismo, estos canales serán de utilidad para el resto de las fases del concurso. «En definitiva lo importante es que la administración procure la máxima publicidad posible de su intención de contratar y en general las legislaciones establecen medios de divulgación obligatorios y otros facultativos para el licitante» (CEPAL, 2002, p. 37).

F) PRESENTACIÓN DE OFERTAS

Una vez publicadas las bases en donde se definen las especificaciones técnicas, económicas, plazos y criterios de evaluación para la adjudicación de un contrato, la siguiente fase implica la presentación de ofertas por parte de los participantes del proceso de licitación. Esta fase del ciclo de vida de las contrataciones públicas resulta relevante, ya que implica uno de los primeros contactos entre las entidades gubernamentales y los participantes.

Cabe recordar que, en el caso de proyectos de construcción gran envergadura, la entidad contratante muchas veces lleva a cabo un proceso de precalificación de las empresas que podrán participar en la licitación, en el cual evalúa su habilidad, capacidad y experiencia

para cumplir con los requerimientos del proyecto. Una vez que estas son precalificadas, podrán presentar sus propuestas técnicas y económicas. Cabe recordar que las empresas pueden presentarse de manera individual o agruparse en consorcios, de acuerdo con la magnitud del proyecto y las capacidades de los participantes.

Es importante resaltar que algunos países contemplan mecanismos para que los oferentes puedan solicitar aclaraciones o presentar sus dudas respecto a las bases de participación; los resultados de estas consultas deben de ser públicos para que todos los participantes puedan tener acceso a las respuestas otorgadas por los entes de Gobierno, asegurando condiciones equitativas de participación y, con ello, la competencia. La existencia de estos mecanismos resulta clave, ya que permite que se corrija información o se aclaren omisiones de las bases detectadas por los mismos participantes. Durante la etapa de la presentación de ofertas, estos entregan sus propuestas técnicas y económicas ante el ente que convoca y que emite las bases. Las propuestas deben presentarse siguiendo los criterios y especificaciones establecidas en las bases y, de acuerdo con Isabel Correa, deben cumplir con ciertos requisitos jurídicos, los que son agrupados en tres categorías: subjetivos, objetivos y formales (CEPAL, 2002). Los requisitos subjetivos refieren a la capacidad jurídica que los oferentes deben tener para poder adquirir derechos y contraer obligaciones, por un lado, y a los poderes de representación con los que debe estar facultada la persona que presente la propuesta ante el área correspondiente, por otro. Los requisitos objetivos refieren al contenido de la oferta del participante, la que debe de estar enmarcada dentro de los criterios del documento de bases y en la que se deben incluir las precisiones sobre el objeto del contrato y el precio establecido. Por último, los requisitos formales están relacionados con especificaciones sobre la presentación de las ofertas, como el idioma en el que se deben entregar, el formato, el número de copias, etc.

G) EVALUACIÓN DE OFERTAS

Durante la evaluación de las ofertas presentadas, el ente gubernamental a cargo del proceso de licitación debe estudiar de manera objetiva la viabilidad económica y la rentabilidad del proyecto a partir de una evaluación integral de la propuesta. El análisis debe de considerar las alternativas que resulten de diversos ámbitos de evaluación, como el técnico, financiero,

de gestión y de mercado. Debe tomarse en cuenta que existen dos tipos de evaluación de criterios: los de participación, que refieren a los aspectos mínimos que se deben cumplir, y los de adjudicación, concernientes a la capacidad del oferente para cumplir con los criterios de adjudicación establecidos en los documentos de la licitación (IMCO, 2012).

Generalmente, los criterios de evaluación se explican en las bases de licitación, lo que genera confianza en los participantes, ya que conocen de manera previa los elementos a partir de los cuales se tomarán decisiones. De acuerdo con la CEPAL (2002), las bases deben describir información relativa a:

- La conformación de la comisión evaluadora (número de integrantes, mecanismo de nombramiento, etc.).
- Requisitos mínimos a partir de los cuales se van a considerar o no las ofertas.
- Métodos de evaluación para cada uno de los documentos que se presenten, considerando que en algunos casos únicamente se evaluará la presentación de documentos con ciertos requisitos (sí/no); mientras que para otros se debe definir una forma para calcular los puntajes.

La definición de criterios que requieran de un puntaje precisa conocimientos expertos –capital humano adecuadamente capacitado– en el diseño de las bases de licitación, ya que esto permitirá identificar la oferta que resulte mejor en términos de calidad-precio. Estos mismos conocimientos deben ser utilizados para la oportuna revisión de las propuestas que sean recibidas lo cual, sumado a la publicidad y transparencia de los procesos, logrará eficiencia en la construcción del megaproyecto, brindando seguridad jurídica a los contratistas y mejores servicios a la ciudadanía.

Cabe señalar que, durante la evaluación de proyectos, únicamente se pueden aplicar los criterios que se han especificado en los documentos de la licitación elaborados por el ente gubernamental, y se debe evitar la incorporación de nuevos criterios que pongan en riesgo la fase de evaluación y la igualdad de circunstancias para todos los oferentes.

H) ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

Una vez hecha la evaluación de los proyectos, la autoridad correspondiente determina qué oferta resulta más conveniente para la asignación del contrato, en términos técnicos y financieros, acto por medio del cual se pone fin a la fase precontractual del ciclo de vida de los megaproyectos. Esta es una de las fases más sensibles, ya que se debe buscar, mediante la adjudicación del contrato, que se garantice el mejor beneficio social a partir de la eficiente gestión de los recursos públicos y la calidad de la obra. Esto se logrará siempre y cuando las etapas previas a la adjudicación se hayan hecho de manera transparente, desde la identificación de necesidades, y los métodos de evaluación de las ofertas se hayan implementado de manera efectiva y objetiva.

La elección de la oferta ganadora debe de estar respaldada por documentos públicos que reflejen las motivaciones que llevaron a la toma de decisión por parte del ente público. En este sentido, el *Manual de Licitaciones Públicas* de la CEPAL señala que «la decisión de cuál es la mejor oferta y la de adjudicar son distintas y normalmente corresponden a diferentes autoridades dentro de una organización» (CEPAL, 2002, p. 52), pues la comisión evaluadora no siempre es el ente que toma la decisión final, sino que indica la oferta preadjudicada, mientras que son otras autoridades quienes concluyen cuál será la oferta ganadora.

Para lograr que la deliberación sobre la adjudicación de contratos resulte en una correcta elección, es necesario que las fases precedentes se hayan realizado bajo criterios de transparencia, objetividad y rendición de cuentas. Por ello, se vuelve fundamental la publicidad de la información relativa a los argumentos bajo los cuales se tomó la decisión y, de preferencia, se deben señalar no solo las razones por las cuales la oferta ganadora resultó seleccionada, sino que también se deberán puntualizar las razones legales, técnicas o económicas por las cuales se decidió no seleccionar a alguna de las restantes propuestas. La retroalimentación abonará la competencia económica, en tanto que permitirá que los oferentes que no resultaron ganadores contemplen ciertas mejoras en sus ofertas para futuros procesos de licitación.

3. POSTCONCURSO

D) EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Esta fase consiste en la realización de la obra por parte del oferente que resultó ganador del contrato licitado. Durante esta etapa se materializan los acuerdos establecidos en el contrato, en donde se definen las características del megaproyecto, los plazos de ejecución y otras especificaciones operativas, como la calidad de los equipos, de los materiales y la mano de obra.

Una buena ejecución dependerá en gran medida de que se haya seguido un correcto procedimiento durante las etapas previas, desde el estudio de necesidades hasta la adjudicación del contrato. De esta forma, si el megaproyecto atiende a una necesidad social real y durante el proceso de licitación se fomentó la competencia de diversos participantes mediante la oportuna publicidad de la convocatoria, si la evaluación de proyectos se dio bajo criterios bien definidos y la adjudicación se realizó de manera transparente, y si todo el proceso se hizo en el marco de la rendición de cuentas, los riesgos por actos de corrupción disminuirán, y la sociedad en su conjunto se verá beneficiada no solo por la construcción de la obra, sino por la disminución de irregularidades en el uso del gasto público. Sin embargo, resulta necesario que durante la ejecución de la obra se implementen mecanismos efectivos de fiscalización, de preferencia a través de firmas o entidades independientes, que garanticen que este beneficio se mantenga durante la construcción y después de esta.

J) SUPERVISIÓN DEL CONTRATO

Una de las actividades más importantes durante el ciclo de vida de las contrataciones públicas es la concerniente a la supervisión durante la ejecución de la obra, pues de ella dependerá que el megaproyecto se construya bajo los estándares de calidad acordados y respetando las especificaciones técnicas de las bases, así como la utilización del diseño y los materiales correspondientes.

La supervisión no solo deberá contemplar aspectos técnicos de la obra, sino también el tiempo de ejecución y la buena gestión de los recursos públicos. En este sentido, existen varias formas en las que la supervisión se puede llevar a cabo; una de las opciones es que el mismo ente gubernamental designe a funcionarios públicos (miembros de la agencia contratante) como encargados de llevar a cabo la revisión, otra de las opciones es que se asigne

esta responsabilidad a una empresa externa. Por otro lado, existen escenarios en los que se solicita a la empresa ganadora la contratación de otra empresa que se encargue de esta actividad.

Para la óptima realización de la supervisión, es preciso que esta no solo se centre en aspectos financieros o técnicos, sino que esta se haga de forma integral, de manera que permita comprobar el uso eficiente de los recursos públicos, el respeto a la legislación aplicable y el bienestar de los usuarios finales del megaproyecto.

5.2. PRÁCTICAS COMUNES DE CORRUPCIÓN EN EL CICLO DE VIDA DE MEGAPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

En el apartado anterior, se han descrito las distintas fases dentro de cada etapa del ciclo de vida de los megaproyectos, señalando cuáles son los elementos que se deben considerar para abonar la transparencia, la rendición de cuentas, la objetividad y la competencia en todo el proceso. Con base en esto, se presentarán las prácticas comunes de corrupción en cada una de estas fases, así como aquellos elementos que puedan ser considerados focos rojos de corrupción.

1. PRECONCURSO

A) IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES

La vulnerabilidad a la corrupción en esta fase se relaciona con las fallas en la gobernanza en un nivel general. Debido al impacto que un megaproyecto tiene en el desarrollo de un país, al monto de recursos involucrado y al impacto ambiental y social que normalmente trae asociados, es que comúnmente solo son facultad del más alto orden gubernamental. De tal manera, en países donde existe gran corrupción –según la definición de Transparencia Internacional (2018a)–, el principal riesgo consiste en que la decisión de construir un megaproyecto no esté adecuadamente sustentada en necesidades claras, observables y justificables, sino que responda al beneficio de los líderes en los altos niveles de Gobierno, a expensas del interés público.

Sobre lo anterior, es necesario destacar el papel del sector privado. Si la corrupción ha penetrado tanto en una administración, las probabilidades de que la selección del contratista se realice bajo un esquema de competencia y transparencia son prácticamente nulas.

Comúnmente, cuando la decisión de construir un megaproyecto se ha tomado de manera discrecional, también existe complicidad por parte de los actores del sector privado que tienen vínculos cercanos con los altos funcionarios y que, en consecuencia, obtendrán beneficios extraordinarios por la ejecución del contrato.

En este sentido, cabe señalar la existencia de esquemas como las “propuestas no solicitadas” que pueden detonar el desarrollo de proyectos de infraestructura. A través de este mecanismo, empresas privadas pueden sugerir la realización de un proyecto por medio de una asociación público-privada con base en estudios de factibilidad desarrollados por cuenta propia. La propuesta deberá ser analizada por la entidad gubernamental involucrada y, de no hacerse una evaluación transparente y una valoración real de los beneficios al interés público, se corre el riesgo de ejecutar proyectos basados en intereses particulares o sin un sustento claro.

El reto primordial a enfrentar en esta fase es blindar la decisión sobre la construcción de megaproyectos contra toda injerencia política infundada, lo cual puede ser atendido desde tres perspectivas. La primera de ellas es una perspectiva normativa, debe encontrarse establecido en la reglamentación general de los países que el desarrollo de este tipo de proyectos de infraestructura deberá estar adecuadamente alineado a los objetivos de desarrollo de cada nación, y que su aprobación deberá estar fundamentada en elementos objetivos que claramente reflejen la necesidad de construir un megaproyecto. En el proceso de aprobación del proyecto es indispensable la transparencia y la comunicación exhaustiva (transparencia proactiva) hacia la sociedad sobre las intenciones de desarrollar un megaproyecto. Esto favorecerá la participación de actores de la sociedad civil y de instituciones académicas, los que, con base en sus capacidades profesionales y técnicas, podrán validar la decisión gubernamental o bien emitir recomendaciones y ejercer presión social para buscar alternativas a la propuesta existente, con el fin de obtener el máximo beneficio social.

La segunda es la perspectiva de la participación ciudadana y se relaciona con lo abordado en el párrafo anterior; otra forma de evitar que este tipo de decisiones tengan injerencia política infundada es que el Gobierno realice diagnósticos para fundamentar la existencia de las necesidades que atendería el proyecto a desarrollar. La realización de estos diagnósticos –por parte de instituciones

académicas de educación superior, organizaciones civiles u organismos internacionales– constituiría un elemento significativo para el desarrollo de un megaproyecto desde un inicio, con un proceso transparente y democrático, y abonando una rendición de cuentas efectiva. En esta tónica, será indispensable la publicidad de tales diagnósticos, así como la focalización de sus contenidos, de modo que puedan ser accesibles para distintos tipos de audiencias.

La tercera es una perspectiva anticorrupción, específicamente, mediante la prevención de conflictos de interés, para lo cual es esencial la obligación de altos funcionarios de presentar declaraciones de interés, fiscales y de activos, que deberán ser públicas. Cabe señalar que en este punto la participación ciudadana, por medio de la fiscalización social, juega un importante rol: la revelación de la información sobre intereses y activos de los funcionarios públicos pierde relevancia si no se realizan cruces con la información de consejos administrativos y directivos de empresas que faciliten la detección de posibles conflictos de interés.

No obstante, la detección de conflictos de interés no puede dejarse solo a cargo de la supervisión social, sino que la propia administración debe generar herramientas para llevarla a cabo eficientemente. Para ello, el primer paso es determinar qué tipo de situaciones son consideradas como *conflicto de interés*. Al respecto, el Departamento de Planeación, Transporte e Infraestructura australiano ha descrito y enumerado distintos supuestos que se califican como conflictos de interés, tales como: tener una participación accionaria en las empresas que presenten ofertas o que uno de los parientes inmediatos del servidor público sea empleado en una empresa que licita, aunque tal persona no intervenga en la preparación de la oferta (OCDE, 2015, p. 144). Otra alternativa es la práctica que se realiza en Estados Unidos de América, en el estado de Illinois, donde se requiere que los licitantes presenten un formulario de declaraciones de interés financiero y conflictos de interés antes de empezar el proceso de contratación (OCDE, 2015, pp. 144-145).

B) DESARROLLO DE ESTUDIOS PREVIOS

De acuerdo con la CEPAL (2002), la ausencia de estudios previos de carácter serio, o la falta de calidad en estos, es, en sí misma, un factor de riesgo de corrupción. La ausencia de estudios denota que no existen criterios objetivos para haber tomado la decisión de

realizar un proyecto y que se ha decidido de manera discrecional cómo se llevará a cabo la contratación y la adjudicación del contrato.

En esta fase, la vulnerabilidad más significativa está asociada a la falta de transparencia. Si bien las administraciones pueden haber realizado los estudios previos, de impacto social, ambiental o territorial, es común que estos no se encuentren a disposición del público. Esta situación produce desconfianza en la ciudadanía, pues la práctica del secretismo respecto a los documentos que, hipotéticamente, son el sustento de la decisión gubernamental los deja fuera del alcance de cualquier tipo de escrutinio público. En este sentido, para prevenir la corrupción en esta fase es indispensable la obligación legal de elaborar esta clase de estudios y, sobre todo, de transparentarlos a la sociedad de manera proactiva.

Cabe señalar que, en los casos en los que los estudios sean realizados por el sector privado, se deben generar mecanismos para asegurar que quienes los llevaron a cabo, o sus empresas afiliadas, estén impedidos de participar en los procesos de licitación.

C) PRESUPUESTACIÓN

La magnitud de recursos requeridos para la construcción de un megaproyecto se ve necesariamente reflejada en los precios finales de los contratos, haciendo de esta fase una de las más sensibles a la corrupción –al estar en juego una gran cantidad de recursos económicos y oportunidades de negocio–. En esta fase, es preciso distinguir entre aquello que se podría calificar como ineficiencia y la corrupción en sí misma. La problemática al respecto se encuentra principalmente en la estimación errónea del presupuesto, lo cual puede ser producto, por un lado, de la ineficiencia de la agencia contratante y, por el otro, de corrupción en ella.

En el caso de ineficiencia, esta se relaciona con la ausencia de capacidades profesionales suficientes en el personal de la administración encargado de realizar una estimación de costos para determinar el presupuesto del proyecto, lo cual produce el riesgo de obtener un costo estimado erróneo, situación que no necesariamente involucra corrupción. Por su parte, la corrupción en esta fase implica la deliberada estimación inadecuada del presupuesto. Además, la ineficiencia puede ir de la mano de la corrupción en la construcción de megaproyectos; a modo de ejemplo, de acuerdo con un estudio de la OCDE (2015, p. 52), esto fue lo que ocurrió en el caso del

aeropuerto de Berlín Brandemburgo, donde prevaleció el liderazgo político de personas sin experiencia técnica en proyectos de esta envergadura, lo cual impidió contar con una supervisión adecuada de la planeación del proyecto y de los avances, derivando en la mala gestión de los recursos públicos.

Otra práctica de corrupción en este momento de las contrataciones públicas es la inconsistencia de la estimación de costos de los materiales hecha por la administración con los precios de mercado (Ware Glenn *et al.*, 2006, p. 309), lo cual puede indicar que los recursos excedentes serán utilizados para el pago de sobornos previamente acordados con los potenciales licitantes. Una de las alternativas para prevenir este tipo de prácticas es que las administraciones cuenten con catálogos de precios unitarios de los materiales de construcción o tecnología para hacer análisis predictivos; esto no solamente facilitará la estimación del presupuesto, sino que brindará argumentos para evaluar de manera más efectiva las ofertas técnicas y económicas de los participantes.

Finalmente, la buena gobernanza en las contrataciones públicas depende –conjuntamente con la existencia de procedimientos basados en criterios objetivos y de medidas para detectar la corrupción– de una estrategia de promoción de la integridad en el servicio público que incluya, en primera instancia, de la profesionalización de los funcionarios públicos. Es justamente en esta fase del ciclo que, de forma activa o pasiva, los funcionarios públicos podrían involucrarse en prácticas de soborno y revelar la información relativa al presupuesto, afectando así las ofertas que puedan presentar los licitantes y, con ello, la competencia justa.

D) PREPARACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN

La última fase de esta etapa es crucial para que el concurso o licitación funcione de manera adecuada y, por tal razón, también es un momento sumamente vulnerable a la corrupción. El riesgo más latente es que la administración decida realizar el proyecto con base en procedimientos no competitivos, lo cual tiene lugar en sociedades donde existe captura del Estado o gran corrupción, cuya disuasión requiere de cambios estructurales que permitan y garanticen el respeto al Estado de derecho.

A nivel de las agencias contratantes, las prácticas comunes de corrupción se ubican en la definición de requisitos, menoscabando dos

principios esenciales para esta fase: la transparencia y la competencia. En los casos en que se hace precalificación de licitantes –proceso en el que se «evalúa y analiza las condiciones y características particulares de los posibles participantes en el futuro procedimiento licitatorio» (CEPAL, 2002), pero estos no presentan ofertas–, existe el riesgo de que, por medio de sobornos, los funcionarios adecúen los requisitos, mediante el establecimiento de requerimientos técnicos sumamente específicos, de modo que solo un competidor califique y los otros sean eliminados (Ware Glenn *et al.*, 2006).

Cabe señalar que las situaciones donde no se hace precalificación tampoco están exentas de este tipo de prácticas. La falta de mecanismos para fomentar la ética y la integridad en el servicio público, así como la existencia de procedimientos donde la decisión dependa de una sola figura, posibilitan que los funcionarios reciban sobornos para adaptar los requisitos a características que solo una empresa o grupo de empresas pueden cumplir. Esto se vincula con prácticas de colusión para repartir los contratos entre los consorcios que, a través de estas prácticas corruptas, logran acceso preferencial en las contrataciones. Al respecto, la CEPAL (2002) recomienda que

No debe existir discrecionalidad para imponer a las empresas competidoras requisitos de experiencia previa, determinados equipos o empleo de determinados profesionales. En este punto, aun cuando ciertos requisitos están justificados, y se consideran normales, otros son realmente excesivos, sobre todo si se exigen marcas determinadas de equipos o tipos muy específicos de profesionales. Puede llevar ello corrupción cuando finalmente conducen a un solo competidor o muy pocos competidores que fácilmente pueden coludirse.

En materia de competencia y con base en la complejidad técnica de los megaproyectos, es indispensable que la administración contratante genere las condiciones necesarias para que los requisitos no limiten o dificulten la entrada de posibles competidores internacionales, menoscabando, así, el principio de igualdad que debe ser promovido entre los participantes. En este mismo sentido, si bien la existencia de registros de proveedores gubernamentales contribuye a garantizar que el Gobierno esté contratando a empresas reales, exigir la inscripción en estos para poder participar podría limitar la concurrencia. Con el fin de evitar que esto se convierta en una barrera de entrada, los requisitos que se establezcan en

la convocatoria deberán contemplar los plazos necesarios para realizar el trámite de inscripción en los registros de proveedores, de modo que aquellos no inscritos puedan realizarlo sin perjuicio de sobrepasar los plazos para presentar ofertas.

Por último, considerando que los documentos de licitación difícilmente pueden estandarizarse por la complejidad de las obras que suponen los megaproyectos, resulta recomendable que las entidades contratantes busquen estandarizar otro tipo de documentos como formatos para la presentación de las ofertas económicas y técnicas, declaraciones de integridad, carta de capacidad técnica, cuestionario de transparencia, etc. (OCDE, 2015).

2. CONCURSO

E) PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA

Al momento de realizar el anuncio de la oportunidad para participar en la licitación, los riesgos de corrupción se relacionan con la omisión de información, ya sea a todos los potenciales licitantes o solamente a algunos de los participantes. En este sentido, la falta de la inclusión de criterios y baremos claros y objetivos con base en los cuales se evaluarán las ofertas implica una alta vulnerabilidad para las siguientes fases del ciclo, pues permite que la adjudicación del contrato se realice de manera discrecional y que, en consecuencia, no pueda existir rendición de cuentas.

En otros casos, si bien el anuncio de la licitación puede incluir toda la información que requieren conocer los participantes, la falta de transparencia se traduce en los plazos de vigencia del anuncio, así como en el alcance de su difusión. Que la convocatoria permanezca publicada poco tiempo puede indicar que existieron acuerdos entre actores del sector público y privado en orden de facilitar un esquema de colusión. La materialización de estos acuerdos informales implica el ofrecimiento de sobornos a los funcionarios de las agencias contratantes, situación que sustenta la experiencia, según la OCDE (2015, p. 24), pues entre 1999 y 2014 el 57 % de los casos de soborno extranjero tenían como objetivo la contratación pública.

Con base en el trabajo de Ware Glenn *et al.* (2006), algunas prácticas comunes en esta fase que podrían indicar corrupción se reflejan en los siguientes supuestos: la convocatoria es publicada, pero

de forma restringida, por ejemplo, una licitación de un Gobierno local se publicita solo dentro de esa provincia y no en todo el país; una licitación para un contrato de alto valor, que puede ser del interés de competidores extranjeros, es publicada únicamente en el periódico oficial del Estado o en la prensa nacional, pero no en la internacional; el anuncio de la licitación se publica solo tres o cuatro días antes de que las ofertas deban ser enviadas o de que se deban cumplir ciertos requisitos; la publicación de la convocatoria está disponible en el sitio web del contratante, pero el acceso al portal está controlado por una contraseña.

F) PRESENTACIÓN DE OFERTAS

Las modificaciones al documento de bases es una práctica que suele hacerse en proyectos de un alto valor económico y constituye un riesgo de posibles actos de corrupción. Los cambios pueden darse, en ciertos casos, después de las aclaraciones solicitadas por los participantes, al detectarse alguna falta u omisión por parte del oferente. Si bien esto puede estar previsto en el marco normativo, los cambios de último momento pueden implicar un riesgo si se modifican los plazos de presentación de las ofertas o se cambia o introduce algún requisito.

En el caso de cambios discrecionales en los plazos de presentación, los concursantes cuyas ofertas no estén preparadas en el tiempo establecido pueden verse imposibilitados a participar; mientras que, si existe un cambio de los requerimientos o un nuevo requisito es solicitado, los oferentes pueden no contar con los elementos para su cumplimiento, por lo que quedarían en desventaja frente a otros. De no llevarse a cabo en el marco de reglas previamente establecidas, este tipo de prácticas puede constituir un riesgo para la competencia dentro del proceso de adjudicación. Por otro lado, estas modificaciones resultan viables si afectan en la misma escala a todos los licitantes.

De acuerdo con la OCDE (2015), los riesgos que pueden presentarse durante esta etapa incluyen también ofertas encubiertas, supresión de ofertas, rotación de ofertas y reparto del mercado. En el caso de las ofertas encubiertas, se contemplan casos de colusión en los que los competidores acuerdan previamente la presentación de ofertas que no tienen posibilidades de ganar, con el objetivo de que uno de los participantes del acuerdo resulte el ganador. Estos pactos también pueden dar paso a la supresión de ofertas, es decir, que uno o más participantes se abstengan o retiren su participación durante

el proceso, lo que provocaría la adjudicación del contrato al licitador que permanece y que fue parte del acuerdo.

La rotación de ofertas y la asignación de mercados también tienen que ver con acuerdos entre competidores, pues, en el caso de la primera, las empresas coludidas continúan con el proceso de licitación, pero acuerdan turnos para ganar, mientras que, en la asignación de mercados, las empresas convienen repartirse mercados de zonas geográficas específicas. Por último, el *lowballing* (Ware Glenn *et al.*, 2006) implica la existencia de un acuerdo colusorio en donde se designa a una empresa para que presente una oferta con un precio muy bajo con el fin de que, una vez adjudicado, aumente el monto y, con ello, su margen de ganancia.

G) EVALUACIÓN DE OFERTAS

La evaluación de ofertas presenta diversos riesgos de corrupción, sobre todo cuando estas no se hacen bajo parámetros estrictos de objetividad y transparencia. Una de las prácticas que pueden dar pie a un trato desigual entre los licitadores es la consideración de ofertas que no contemplan o incumplen con las especificaciones establecidas en los términos de referencia. Es por esto que resulta fundamental que las bases contengan lineamientos bien definidos sobre los casos en los que se rechazará la oferta y en los cuales el incumplimiento de estos puede ser subsanado o no generará consecuencias. En este sentido, y para abonar a la transparencia del procedimiento, se deben establecer, desde la emisión de las bases, los casos en los que los «defectos formales que no afectan sustancialmente la oferta no provocarán su nulidad o rechazo» (CEPAL, 2002, p. 51)

La falta de una clara definición de criterios de evaluación también puede generar prácticas que beneficien a ciertos competidores o que existan riesgos de conflictos de interés en donde los tomadores de decisiones buscarán privilegiar a conocidos, familiares o a entidades de las que hayan recibido algún tipo de regalo o soborno. A esto se suma el riesgo de que el proceso de evaluación no sea abierto al público ni transparente, por lo que resulta fundamental que los motivos y argumentos a partir de los cuales los servidores públicos toman la decisión estén abiertos a la ciudadanía, lo cual abonará la rendición de cuentas del proceso.

Respecto a la apertura de ofertas, se detectaron dos mecanismos para dicho fin; mientras que en algunos casos las propuestas

técnicas y económicas se presentan y abren en un mismo evento, es posible que, en otros, se presenten de manera separada. Dentro de esta etapa, se debe considerar dar prioridad a la revisión de la oferta técnica y no privilegiar los aspectos económicos, pues, de hacerlo, se corre el riesgo de otorgar el contrato a participantes que entreguen ofertas con precios artificialmente bajos (*lowballing*), y sin considerar la viabilidad técnica y su capacidad para llevar a cabo el megaproyecto. Por este motivo, países como Eslovaquia adoptaron medidas como el sistema de dos sobres (OCDE, 2015, p. 157), que consiste en la apertura, en primera instancia, del sobre que contiene la oferta técnica y, una vez validados los criterios de presentación de dicha oferta, se da la apertura de la información relacionada con el precio, lo que garantiza que solo las ofertas viables técnicamente serán consideradas. Otra práctica que beneficiaría a la integridad de todo el proceso, particularmente de esta etapa tan decisiva, es la participación de la sociedad civil a partir de su supervisión sobre la buena gestión de los procedimientos de adjudicación.

Dentro de los actos en donde se da la apertura de las ofertas preparadas por los concursantes, también pueden darse actos de corrupción si estos no son transparentes y públicos. Por ende, es importante que estos procesos puedan ser seguidos por la ciudadanía y que se puedan generar mecanismos de control social, en tanto que se conozcan a las empresas que participan y se identifiquen aquellas que tengan historial de corrupción o malos manejos. Cabe señalar que algunos países de Latinoamérica contemplan la presentación de ofertas por medios electrónicos, lo que impide que autoridades y oferentes tengan contacto, y, con ello, evita dar espacio a posibles arreglos o prácticas que pongan en riesgo la participación igualitaria de los concursantes.

H) ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

La adjudicación del contrato a la oferta ganadora de una licitación es uno de los momentos más sensibles del ciclo de vida de los megaproyectos, pues, de no hacerse una evaluación minuciosa sobre las capacidades técnicas y el costo del proyecto, este puede tener como resultado la elección de una oferta que no resulte benéfica para el Estado, en tanto que implique pérdidas al erario y no aporte beneficios sociales.

Los riesgos más latentes durante esta etapa tienen que ver con adjudicaciones derivadas de posibles conflictos de interés o

contratos otorgados a competidores que participen en algún tipo de acuerdo colusorio. En el primer caso, se debe promover el uso de mecanismos que permitan conocer quiénes conforman el comité de selección y los funcionarios involucrados en la toma de decisiones y, de manera paralela, establecer en la legislación la obligación de estos de presentar declaraciones de intereses y patrimoniales, así como declaraciones de ética. Si esta información se encuentra abierta al público, la ciudadanía podrá hacer un escrutinio respecto a la pertinencia de la selección del concursante que resulte ganador o sobre si existen potenciales conflictos de interés.

En el caso de los acuerdos colusorios, se pueden señalar ciertos focos rojos que podrían significar que se está frente a este tipo de prácticas (Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, 2010, p. 14), a saber:

- Un mismo proveedor frecuentemente presenta la mejor oferta.
- Un grupo de proveedores desisten de participar en la licitación.
- Existe un patrón de rotación entre los ganadores de las licitaciones.
- Empresas con capacidades para licitar solo lo hacen en determinada zona geográfica.
- Licitantes que pueden participar solos lo hacen con otras empresas.
- El proponente ganador desiste del contrato y posteriormente aparece como subcontratista.
- Diferencias significativas entre el precio de la oferta que resulta ganadora y el precio de las otras ofertas presentadas.
- Propuestas presentadas tienen variaciones mínimas en los costos.

Asimismo, para minimizar los riesgos de corrupción durante esta etapa, las instituciones encargadas de los procesos de licitación deben establecer mecanismos para que los participantes que no resultaron ganadores puedan presentar recursos de apelación e inconformidad en caso de haber detectado alguna práctica anticompetitiva o algún acto de corrupción en el proceso. La existencia de este tipo de mecanismos no solo abona a la mejora de la confianza de los

concurstantes, sino de la sociedad, siempre y cuando se contemplen sanciones efectivas a aquellos particulares o servidores públicos que hayan incurrido en alguna práctica perjudicial.

Otro de los mecanismos que pueden abonar a la transparencia durante la adjudicación, es involucrar a la sociedad civil a partir del ejercicio de un control ejercido durante todas las fases del proceso y que tenga una particular incidencia en la toma de decisión sobre la oferta ganadora. Así, figuras como los testigos u observadores sociales resultan pertinentes para la integridad y la rendición de cuentas del proceso de contratación.

Por último, otro de los riesgos presentes durante esta fase tiene que ver con prácticas que, aun estando contempladas en la normatividad sobre la materia, pueden opacar el correcto procedimiento de contratación. Por ejemplo, cuando la decisión del comité de evaluación o de las autoridades competentes puede verse vetada por un alto mando gubernamental, dejando así a discrecionalidad de un solo funcionario público la decisión sobre la ejecución de un contrato y anulando el proceso de toma de decisiones de un grupo de servidores.

3. POSTCONCURSO

D) EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Las modificaciones al contrato una vez adjudicado es uno de los riesgos más comunes durante esta etapa, pues, de no hacerse bajo parámetros establecidos desde las bases, puede ser señal de un proceso viciado por la falta de competencia económica o por actos de corrupción. Uno de los casos más recurrentes se da por modificaciones que se hacen a partir de la presentación de ofertas económicas artificialmente bajas, ya que, si una empresa incurrió en dicha práctica, esta buscará incrementar el costo de la obra una vez adjudicado el contrato; de ahí la importancia de no basar la toma de decisiones en criterios meramente financieros.

Por ello, resulta indispensable que los entes gubernamentales a cargo de la licitación establezcan normas estrictas para determinar bajo qué supuestos pueden existir modificaciones a los contratos y establecer sanciones para aquellos casos en los que la modificación se derive de una acción u omisión del contratista. De presentarse este caso, los documentos en donde se expliquen los argumentos

por los cuales se realizaron las modificaciones deben ser públicos, con el objetivo de transparentar el proceso. Por otro lado, si existen sobrecostos durante la realización de la obra, estos deberán estar justificados por parte de quien ejecuta la obra, ya que, si no son necesarios, pueden ser señal de un uso ineficiente del gasto público. De igual forma, la información sobre los motivos del incremento de los gastos deberá estar a disposición de la ciudadanía.

Por último, deberá ser motivo de atención por parte de los entes públicos la subcontratación de empresas que participaron en la licitación y que desistieron durante la fase del concurso; empresas que presentaron durante el concurso propuestas con un precio mucho más bajo respecto a la oferta que resultó ganadora, y empresas fantasmas sin antecedentes y carentes de activos importantes. Esto podría ser un foco rojo respecto a posibles prácticas de colusión entre los concursantes, por lo que durante la supervisión también se deberá de contemplar una revisión de las subcontrataciones que se den en el marco de la ejecución de la obra.

) SUPERVISIÓN DEL CONTRATO

Durante esta fase, la correcta ejecución de la supervisión resulta primordial para garantizar la realización y concreción efectiva del megaproyecto. Uno de los primeros riesgos que se enfrentan en esta etapa es la falta de controles, que deja a discrecionalidad del contratista la ejecución de la obra, sin la oportuna evaluación de la construcción y los lineamientos que la rigen. Este mismo riesgo se enfrenta en los casos en que son los mismos licitadores los que están a cargo de la contratación de la empresa que llevará a cabo el control de la obra, pues esta podría estar coludida y no brindar los resultados esperados en beneficio de la sociedad.

Sin importar la naturaleza del ente a cargo de la supervisión de los megaproyectos, este deberá hacer una revisión integral del proceso y deberá evitar fiscalizar únicamente los aspectos técnicos o económicos del contrato, ya que el contratista podría incumplir con las especificaciones establecidas en ambos ámbitos. Por ende, la revisión deberá contemplar tanto aspectos administrativos sobre el uso efectivo de los recursos públicos como aspectos técnicos –como el uso de los productos o servicios acordados–, y garantizar que no se utilicen materiales de menor calidad que puedan afectar al megaproyecto y a los usuarios finales. La supervisión deficiente por parte de funcionarios públicos poco capacitados o que se presten a

actos de corrupción con los contratistas puede dañar la ejecución de la obra, ya que se podrían encubrir las posibles omisiones o faltas a los lineamientos establecidos en el contrato.

5.3. GUÍA DE ANÁLISIS DE CORRUPCIÓN EN MEGAPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

En cualquier contexto, la corrupción surge y se propaga en entornos de opacidad, razón por la cual una medición precisa del fenómeno se torna tan compleja, pues implica la actuación ilegal por parte de todos los involucrados, con tendencia a complicarse y a proliferar, sobre todo en contextos donde los actos de corrupción involucran a distintos actores –dentro de la administración gubernamental y del sector privado–.

Frente a estas circunstancias, las alternativas para construir diagnósticos sobre corrupción se basan, como se expuso en el segundo capítulo de este documento, en mediciones basadas, en su mayoría, en la percepción de la ciudadanía en general o de expertos. Si bien este tipo de ejercicios ha contribuido a visibilizar la magnitud del fenómeno y su frecuencia en los distintos sectores –donde sobresale el de contrataciones públicas–, la disuasión de la corrupción solo será posible mediante el impulso de estrategias eficientes para la prevención y de medidas efectivas de sanción, para lo cual es esencial que prevalezca el Estado de derecho.

En esta lógica, se retoma el trabajo realizado por el International Republican Institute, organización no gubernamental estadounidense enfocada en la promoción de la democracia, con el fin de tomar como punto de partida la metodología Vulnerabilities Corruption Assessment (VCA, por sus siglas en inglés), la cual busca reducir la corrupción mediante la mejora de las capacidades de los servidores públicos y de la sociedad civil para desarrollar, planear e implementar estrategias e iniciativas anticorrupción exitosas (IRI, 2016).

La metodología VCA está constituida por cuatro principales etapas (IRI, 2016): la primera implica investigación respecto a cómo opera el sector a analizar y cuáles son los pasos, de principio a fin, que los procesos siguen. La segunda se enfoca en un análisis político-económico, a través de entrevistas con expertos, para identificar aspectos clave del entorno político y examinar las

causas de las vulnerabilidades, el nivel de riesgo que cada una presenta, identificar quiénes pueden mitigarlas, así como cuáles podrían ser los obstáculos para la mitigación y qué recursos y plazos se necesitan para ello. La tercera etapa implica el análisis y sistematización de esta información, de modo que se compile por temas comunes, tendencias, retos y recomendaciones. La cuarta de estas etapas involucra la revisión y verificación de todo el análisis con grupos de expertos, tomadores de decisiones y responsables de implementación de políticas, con base en cuyos resultados se realiza un plan de mitigación de vulnerabilidades.

Para efectos de esta guía de análisis de corrupción en megaproyectos de infraestructura, se toma como base la propuesta de IRI en los siguientes términos.

- 1. Determinar pasos necesarios para la construcción de megaproyectos**, desde la identificación de necesidades hasta la supervisión de la ejecución del contrato. Esto implica realizar una revisión de los marcos legales de cada país –leyes y reglamentos donde estén reguladas las contrataciones públicas y el desarrollo de obras de infraestructura–, lo cual permitirá tener una visión clara sobre cómo debe operar el proceso y buscar que todas las acciones que se hagan en el marco de estos estén apegadas a la legalidad. Otros instrumentos que es relevante revisar son los códigos penales y de ética, con el objetivo de conocer qué tipo de actos son considerados corrupción en el contexto analizado. Esto facilitará la identificación de las áreas con mayor vulnerabilidad a la corrupción por falta de posibles sanciones, aspectos sobre los que será indispensable enfatizar en las estrategias de prevención e, incluso, en la búsqueda de alianzas para promover las reformas pertinentes a los instrumentos normativos.
- 2. Realizar un análisis político-económico** en torno al desarrollo de megaproyectos. Este tipo de análisis se puede llevar a cabo a partir de distintos métodos:
 - a.** Entrevistas con expertos en corrupción, representantes de empresas, colegios de profesionales del sector a evaluar y servidores públicos involucrados en las distintas etapas del ciclo de vida de los megaproyectos. Las entrevistas

tendrán el objetivo de detectar los aspectos vulnerables del proceso, las prácticas de corrupción comunes, así como aspectos institucionales.

- b. Estudio de gabinete que considere la revisión de indicadores internacionales que reflejen el grado de cumplimiento de la ley en un país, por ejemplo, Rule of Law Index o índice global de impunidad. Asimismo, es recomendable considerar aquellos índices que echan luz sobre los niveles de corrupción en cada nación, entre ellos: Bribe Payers Index e índice de percepción de la corrupción.

3. Identificar los focos rojos de corrupción en cada una de las fases del ciclo de vida de los megaproyectos, considerando el análisis político-económico realizado, así como las prácticas actuales o llevadas a cabo en licitaciones previas. Para tales fines, se presenta el siguiente resumen de circunstancias y situaciones que brindan indicios de corrupción, cuya elaboración se basó en el trabajo de Ware Glenn *et al.* (2006, pp. 300-317) y en las prácticas comunes de corrupción anteriormente abordadas.

4. Realizar un análisis con base en la información obtenida en las etapas previas, el cual permita construir un plan de mitigación de riesgos acorde a las particularidades de cada contexto, y considerando si los riesgos de corrupción están relacionados con fallas en la gobernanza a nivel general –en el Estado de derecho– o si estos pueden ser mitigados mediante la aplicación de medidas que reduzcan la discrecionalidad y promuevan la transparencia y la rendición de cuentas. Para estos fines, se presenta un resumen de las prácticas comunes de corrupción mencionadas, clasificadas por tipo de riesgo, y se incluyen medidas para la disuasión de la corrupción.

	Fase	Focos rojos
Preconcurso	a) Identificación de necesidades	El proyecto aprobado para ser licitado carece de criterios claros y objetivos que lo sustenten.
		No se consulta a otros sectores de la sociedad sobre la construcción de megaproyectos.
		La necesidad es anunciada por primera vez por un líder político o alto mando.
		No están disponibles las declaraciones fiscales, de activos y de interés de los funcionarios responsables de aprobar este tipo de proyectos.
		Estas declaraciones son efectuadas por los servidores públicos, pero su contenido no se encuentra disponible al público.
	b) Desarrollo de estudios previos	La comunicación a la sociedad sobre el probable desarrollo del proyecto es poca o inexistente.
		La entidad contratante no realiza estudios previos para evaluar la factibilidad y viabilidad del proyecto.
		Se desarrollan los estudios previos, pero su contenido no está disponible a la ciudadanía o su publicación no es oportuna.
	c) Presupuestación	Las locaciones seleccionadas para desarrollar el proyecto no cuentan con una justificación adecuada, lo cual revela la inexistencia de estudios que evalúen el impacto territorial.
		La definición del costo estimado del proyecto queda a cargo de funcionarios sin capacidades ni conocimientos suficientes.
		Los costos estimados del proyecto son inconsistentes con los precios de mercado.
	d) Preparación de la documentación	Las ofertas que se presentan tienen cantidades muy cercanas al costo estimado del proyecto, lo cual podría indicar una filtración de información desde la fase de presupuestación.
		La administración contratante elige otorgar el contrato mediante procedimientos no competitivos.
		Los requisitos para participar en la licitación no brindan toda la información necesaria a los potenciales participantes.
		Los requisitos para los participantes están redactados de manera vaga.
		Los requisitos para participar en la licitación son demasiado específicos o poco razonables.
		No se incluyen los criterios y baremos para la evaluación de ofertas en las bases de la convocatoria.
	La documentación no provee instrucciones claras de cómo los participantes deben preparar y estructurar sus ofertas.	

	Fase	Focos rojos
Concurso	e) Publicación de la convocatoria	No se realiza el anuncio de la oportunidad de participar en la licitación.
		La convocatoria no está publicada en prensa internacional.
		La necesidad es anunciada por primera vez por un líder político o alto mando.
		Existe una diferencia de tiempo significativa desde que se anuncia la licitación hasta que se disemina toda la información a los licitantes. Esto puede indicar que la entidad contratante no tiene interés en que haya libre competencia.
		La convocatoria se publica solo tres o cuatro días antes de la fecha límite para presentar ofertas.
		El sitio web donde se publica la convocatoria exige accesos con contraseña y esta no se divulga entre los participantes.
	f) Presentación de ofertas	Los servidores públicos involucrados en contrataciones aceptan gratificaciones inapropiadas de los licitantes o de sus intermediarios locales.
		Exfuncionarios públicos involucrados en contrataciones son empleados de empresas del sector que enviaba ofertas a las licitaciones gestionadas por estos (puerta revolvete).
		La presentación de ofertas económicas idénticas por parte de los licitantes puede ser un indicador de colusión, para favorecer al licitante que presente la oferta diferenciada.
		Puede ser indicador de colusión que todas las ofertas enviadas sean sustancialmente más elevadas que el presupuesto estimado por el contratante o que otras ofertas técnicas similares de los mismos licitantes en proyectos anteriores.
		Las propuestas presentadas fueron alteradas o modificadas.
		Los licitantes que presentan precios demasiado elevados para ciertos materiales en comparación con los precios de otros participantes pueden estar buscando obtener beneficios extraordinarios a través de precios inflados, recursos que podrían utilizarse para pago de sobornos una vez adjudicado el contrato.
		Puede haber indicios de colusión si potenciales licitantes no presentan sus ofertas, aun cuando hayan comenzado el proceso para concursar en el procedimiento de licitación.
		Los precios caen de manera inusual cuando un competidor nuevo entra a la licitación, lo cual puede indicar que, en ausencia de competencia, los licitantes se coludían para mantener los precios artificialmente altos.
	g) Evaluación de ofertas	Se aceptan ofertas fuera del plazo establecido en la convocatoria.
		Los servidores públicos involucrados en el proceso de contratación, especialmente en la evaluación de ofertas, tienen lazos cercanos o familiares con los licitantes o sus intermediarios locales.
		La apertura de las ofertas técnicas y económicas no es un acto público.
		En la apertura de ofertas se otorga mayor valor a la oferta económica para tomar la decisión de adjudicar el contrato.
La entidad contratante no realiza minutas ni registros de las preguntas presentadas por los participantes y, por tanto, tampoco distribuye y publica las respuestas a estas entre los licitantes.		
Los servidores encargados de la evaluación utilizan criterios distintos a los establecidos en las bases de la convocatoria.		

	Fase	Focos rojos
Concurso (cont.)	h) Adjudicación del contrato	Otorgamiento recurrente de contratos a un mismo proveedor, sin procedimientos competitivos y, frecuentemente, a precios mayores que los del mercado.
		Se otorga contrato a un proveedor que ya había ejecutado contratos previos con bajo desempeño.
		Desde la identificación de necesidades hasta la adjudicación del contrato, todos los procesos están bajo la responsabilidad de un pequeño grupo de personas.
		Existen numerosas quejas respecto a la licitación por parte de los participantes que no resultaron ganadores.
Postconcurso	i) Ejecución del contrato	Existencia de intermediarios locales innecesarios que, evidentemente, no añaden valor a la ejecución del contrato.
		El ganador del contrato subcontrata a uno o más de los licitantes que perdieron la licitación.
		Es indicio de uso de compañías fantasmas la subcontratación de empresas antes desconocidas o que carecen de instalaciones y equipo, por ejemplo, solo tienen oficinas centrales.
		Las cantidades de materiales utilizados para el desarrollo de la obra son inconsistentes con los especificados en el contrato.
		Se hacen cambios al contrato de manera frecuente o significativa, tanto en montos como en especificaciones técnicas.
		Los sobrecostos no se justifican de forma oportuna y pertinente.
	j) Supervisión del contrato	Las tareas de supervisión son pocas o inexistentes.
		Los servidores públicos responsables de los procedimientos de supervisión de contratos manifiestan una riqueza inexplicable, que no corresponde a sus ingresos.
		La supervisión del contrato refleja que el trabajo desempeñado no está en armonía con las especificaciones técnicas del contrato.
		Existe colusión o posibles conflictos de interés entre el supervisor y la empresa contratista.

Asociados a fallas en la gobernanza

Riesgos de corrupción	Medidas de mitigación
Existencia de injerencia política infundada en la aprobación de construcción de megaproyectos	Este riesgo puede ser mitigado mediante el establecimiento de candados legales para la aprobación de los proyectos; estos pueden ser: contar con indicadores de rentabilidad social de cada proyecto o presentar diagnósticos que fundamenten en términos económicos y sociales la necesidad de llevar a cabo el proyecto.
Preparación del concurso de forma arbitraria, sin contar con estudios que respalden la decisión y viabilidad del proyecto	Impulsar el establecimiento, en la reglamentación correspondiente, de la obligación de presentar estudios de factibilidad que cimienten adecuadamente las bases del resto del proceso de contratación. En este sentido, resulta precisa la divulgación proactiva de la información relativa a los estudios de impacto ambiental y social, particularmente entre la población que se verá afectada por la construcción de la obra.
Adjudicar de manera directa los contratos de grandes proyectos de infraestructura	Si bien los marcos legales de los países latinoamericanos contemplan la existencia de procedimientos competitivos (licitación), la injerencia de altos mandos políticos puede culminar en adjudicaciones directas. Ante esta situación, es indispensable reestablecer el Estado de derecho en el país en cuestión. Sin embargo, la mitigación de este riesgo puede partir de la construcción de alianzas con distintos actores sociales –tales como organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales– con el fin de ejercer presión sobre el Gobierno para impulsar que el proyecto en cuestión se desarrolle a partir de una licitación.
Conflictos de interés en la adjudicación de megaproyectos	La mayoría de los marcos jurídicos en América Latina contemplan sanciones para los casos de conflictos de interés, sin embargo, estas deben hacerse efectivas para funcionarios de todos los niveles. Asimismo, resulta preciso que se fortalezca la cultura de legalidad y esta prevalezca en las esferas pública y privada, y que se impulsen mecanismos para prevenir los conflictos de interés –como las declaraciones patrimoniales y de intereses de los funcionarios–. Otra medida a considerar, pero que implica reformas a la reglamentación pertinente, es la obligación por parte de los licitantes de presentar declaraciones de interés, como requisito para poder participar en el concurso.

Asociados a discrecionalidad y falta de transparencia en procedimientos	
Riesgos de corrupción	Medidas de mitigación
Los estudios de factibilidad no se encuentran disponibles al escrutinio público	En primera instancia, la obligación de revelar este tipo de información debe encontrarse en la normatividad de transparencia del país analizado. En segundo lugar, los documentos de los estudios deben estar <i>de facto</i> disponibles a la ciudadanía en formatos accesibles y de datos abiertos. Finalmente, el escenario más deseable es que la comunicación y la transparencia al respecto sean proactivas y focalizadas, de modo que los principales afectados por el desarrollo del proyecto y la ciudadanía en general tengan la información pertinente sobre las implicaciones del proyecto a desarrollar.
Los estudios previos se realizan solo considerando la perspectiva gubernamental	Para evitar que el monopolio de la toma de decisiones por parte del Gobierno pueda tornarse discrecional o arbitrario, y con el fin de abonar a la transparencia en el desarrollo de los estudios, es recomendable que estos se construyan en colaboración con instituciones académicas, colegios de profesionales y organizaciones de la sociedad civil.
Estimaciones inadecuadas e imprecisas del costo del proyecto	La primera medida para mitigar este riesgo requiere que la entidad contratante cuente con capital humano con las capacidades y habilidades pertinentes. Una segunda medida es contar con catálogos de materiales actualizados periódicamente, de modo que funcionen como marco de referencia para calcular costos y, en otra etapa, facilitar la evaluación de ofertas. En esta lógica, otra medida para realizar un presupuesto con mayor precisión es que la agencia contratante realice un análisis de los potenciales licitantes y de proyectos similares que se hayan desarrollado. En última instancia, la administración que convocará a la licitación deberá tener, en protocolos o guías, los pasos, criterios y elementos a considerar para la elaboración del presupuesto, los cuales también podrán ser consultados, con base en el derecho de acceso a la información.
Requisitos demasiado específicos que representan barreras de entrada	Las agencias contratantes deberán contar con protocolos institucionalizados que las obliguen a considerar, para la definición de requisitos, los resultados de los estudios realizados, así como la estimación del presupuesto requerido. Al tratarse de megaproyectos y con el fin de reducir la discrecionalidad, es recomendable que las instancias gubernamentales responsables de velar por la competencia económica y de garantizarla se involucren en este momento del ciclo. Esto tiene el fin de verificar que los requisitos para los licitantes no presenten barreras a la entrada, lo cual también será constatable mediante la amplitud de la difusión del anuncio de licitación, tanto en medios de circulación nacional como internacional. Otra posible medida ante este tipo de proyectos que resultan complejos y de gran envergadura, en donde la competencia es abierta y la presentación de ofertas implica una inversión considerable por parte de los licitantes, es agrupar proyectos de obras de naturaleza similar para que el trabajo en la elaboración de la oferta no se duplique y con el objetivo de reducir los costos.

Asociados a discrecionalidad y falta de transparencia en procedimientos

Riesgos de corrupción	Medidas de mitigación
<p>Falta de transparencia en la fase de publicación de la convocatoria</p>	<p>La publicación escasa y poco transparente de un anuncio de licitación puede indicar corrupción, en el sentido de que se espera que la convocatoria solo llegue a unos cuantos proveedores y no exista libre concurrencia, lo cual podría indicar que ya hay acuerdos previos sobre quién será el ganador del contrato. Para evitar esto, el anuncio debe ponerse a disposición de la ciudadanía en distintos medios y sin restricciones dentro de estos, además, deberá estar publicado por un tiempo razonable, es decir, un plazo lo suficientemente amplio, que permita a cualquier participante capacitado reunir la documentación necesaria para enviar sus ofertas.</p>
<p>Modificaciones a las bases de licitación sobre los plazos de presentación de ofertas o introducción de nuevos requisitos</p>	<p>Las normas que rigen las licitaciones, así como las bases de estas deben incluir lineamientos específicos sobre los casos en los que estas pueden ser modificadas, así como introducir plazos considerables para que todos los concursantes puedan realizar las modificaciones pertinentes sin afectar la igualdad de condiciones para todos y abonando la competencia dentro del proceso.</p>
<p>Presentación de ofertas encubiertas, supresión de ofertas por parte de los competidores, rotación de ofertas y asignación de mercados</p>	<p>Las prácticas que reflejan acuerdos colusorios entre competidores podrán verse mitigadas mediante la conformación de un marco jurídico que permita la identificación de estos y que los sancione. Sin embargo, la efectiva aplicación de sanciones a concursantes que incurran en dichas prácticas corresponde a un asunto asociado a la gobernanza y al Estado de derecho. Por otro lado, resulta preciso promover prácticas de integridad corporativa entre las empresas.</p>
<p>Aceptación de ofertas que incumplen los requisitos de las bases de licitación</p>	<p>Esta práctica se puede mitigar si las mismas bases de licitación especifican en qué casos los errores en las ofertas supondrán su nulidad o rechazo por parte de la autoridad oferente, así como qué omisiones no las afectan sustancialmente. Establecer estos lineamientos con anterioridad evitará que la aceptación de ofertas con errores se deje a discrecionalidad de los funcionarios públicos involucrados en el proceso.</p>
<p>Poca objetividad en la evaluación de propuestas</p>	<p>La evaluación de ofertas debe darse bajo una clara definición de criterios públicos y establecidos en las bases de licitación. Estos deberán ser preparados por funcionarios expertos con el fin de establecer lineamientos de ponderación que resulten en un proceso de adjudicación objetivo. Asimismo, otro mecanismo que puede dar sustento a la correcta toma de decisiones sobre la oferta ganadora es contar con la figura de observadores sociales que vigilen la probidad de todo el proceso en su conjunto.</p>

Asociados a discrecionalidad y falta de transparencia en procedimientos	
Riesgos de corrupción	Medidas de mitigación
Mayor estimación de los aspectos económicos sobre los criterios técnicos de las ofertas	Este riesgo puede mitigarse mediante la implementación de mecanismos que permitan conocer en primera instancia las ofertas técnicas presentadas por los concursantes o, en su defecto, que permitan que la oferta técnica y económica se conozcan al mismo tiempo.
Modificaciones al contrato una vez adjudicado	Este riesgo puede disminuirse si se establecen criterios que señalen en qué condiciones se pueden hacer cambios al contrato, y que se prevean sanciones a las modificaciones que se hagan por deficiencias en la planeación del proyecto.

5.4. CONCLUSIÓN

El análisis realizado en este capítulo da cuenta de los riesgos de corrupción que pueden presentarse durante las diversas etapas del ciclo de vida de un megaproyecto, los cuales constituyen uno de los mayores retos que se enfrentan durante la construcción de obras de esta naturaleza. Con el objetivo de reducir los espacios de discrecionalidad, resulta preciso que las autoridades, sobre todo de aquellos países con mayores problemas en materia de gobernanza, emprendan acciones que busquen la probidad del proceso desde el inicio, basados en la identificación y evaluación de estos riesgos. Para ello se deben impulsar medidas que atiendan fallas estructurales, aquellas que impidan el ejercicio de la legalidad y el Estado derecho, y acciones que mitiguen los riesgos derivados de fallas en procedimientos específicos de los procesos de contratación. En este sentido, para lograr un diagnóstico sobre corrupción en casos específicos y poder emprender acciones concretas en la materia, resulta preciso contemplar estas dos dimensiones.

Dicho diagnóstico deberá partir de la premisa de que las prácticas de corrupción atienden a las condiciones del contexto sociopolítico que guardan los países, por lo que se manifiestan de diferentes maneras y en distintos momentos del ciclo de vida de los megaproyectos. Por ende, resulta necesario hacer un análisis que atienda a la realidad específica de cada caso, en donde se contemplen los marcos legales de cada país para conocer la normatividad que rigen los procesos de contratación, así como los instrumentos orientados a sancionar las

prácticas corruptas. Asimismo, se precisa de un conocimiento sobre el estado que guardan la gobernanza y el Estado de derecho, para lo cual resulta útil hacer uso de los indicadores en esta materia que ya existen.

El conocimiento que se genere de este análisis, sumado a la identificación de los riesgos más comunes que se presentan durante las diferentes etapas, puede dar pie a la construcción de un diagnóstico que resulte clave para determinar los espacios de discrecionalidad. Si el diagnóstico se hace de manera correcta, este se podrá traducir en medidas y estrategias adecuadas para hacer frente a los riesgos específicos de cada caso analizado.

6

CONCLUSIONES

La corrupción ha estado presente en la historia de la humanidad desde civilizaciones tan remotas como la del Antiguo Egipto. Desde entonces, esta se ha caracterizado como una problemática que se oculta y se propaga en contextos de ilegalidad, opacidad e impunidad. Sin embargo, no es sino hasta el siglo xx que se convierte en un problema de envergadura internacional y con un significativo impacto social y económico, y se reconoce como tal.

Como fenómeno social, la corrupción y su complejidad no pueden ser explicadas a partir de una relación simplista de causa-efecto. A lo largo de su estudio, han sido desarrolladas múltiples aproximaciones que brindan explicaciones sobre algunas de las facetas de la corrupción. Estas fueron abordadas en el primer capítulo de este documento desde el análisis etimológico del término, el enfoque moral y el legal hasta perspectivas más integrales sobre este fenómeno.

De las distintas aproximaciones, es relevante mencionar que estas, en su mayoría, permiten explicar un aspecto particular de la problemática, por ejemplo, desde la moralidad o los sistemas de normas. No obstante, los argumentos de tales explicaciones no son suficientes para realizar un análisis como el que es objeto de este documento: la corrupción en el desarrollo de megaproyectos de infraestructura en todo su ciclo de vida. Con base en la observación de las limitaciones de cada uno de los enfoques expuestos, se destacaron dos de ellos para los propósitos del estudio: la concepción de la corrupción como el resultado de la adición de monopolio y discrecionalidad menos la rendición de cuentas, y la conceptualización del problema como producto de una gobernanza debilitada que, entre otras consecuencias, se traduce en impunidad, la que facilita que la corrupción continúe expandiéndose y prevaleciendo.

La relevancia de ambos enfoques radica en su capacidad para brindar un marco de análisis aplicable a sectores específicos del sector público, particularmente, el de contrataciones públicas para la construcción de megaproyectos de infraestructura, ya que en este existe el elemento de toma de decisiones por parte de la entidad contratante con el fin de utilizar recursos de forma eficiente y el de normas que, en el *deber ser*, tendrían que evitar la discrecionalidad. Además, tales aproximaciones no excluyen del análisis a otros actores, en este caso, al sector privado.

Si bien se demostraron las limitaciones de otros enfoques, como los basados en sistemas de normas, esto no implica que carezcan de utilidad para el análisis. Una de sus principales restricciones es que las normas pueden variar de un contexto a otro, es decir, algunos actos o hechos que podrían caracterizarse como corruptos en cierto entorno no lo son en otro con aspectos culturales e históricos distintos; a pesar de ello, el auge de foros y organizaciones internacionales impulsados por una cosmovisión occidental –donde se ha reconocido a la corrupción como una problemática sistémica y de graves consecuencias socioeconómicas– ha promovido cierta unificación de los conceptos que describen las diferentes manifestaciones de la corrupción.

La mayoría de los acuerdos internacionales signados en la década de los años setenta y posteriores no son vinculantes; recién en 1996, en el marco de la cooperación latinoamericana al interior de la OEA, se firma el primer tratado internacional anticorrupción, donde se establecen las medidas preventivas que deberán impulsar los países adherentes. No obstante, la implementación de tales medidas queda supeditada a las capacidades institucionales de cada país y, sobre todo, a la existencia y permanencia de un Estado de derecho sólido o, dicho de otro modo, a que prevalezca la gobernanza en las naciones.

A nivel global, los esfuerzos para abordar la relevancia del fenómeno de la corrupción se logran concretar en un acuerdo internacional vinculante anticorrupción en el 2003, en el seno de la ONU. En este se tratan sus distintas manifestaciones, a saber: conflicto de interés, utilización indebida de información, malversación de bienes o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, así como soborno y peculado en el sector privado.

De tal modo, aunque la existencia de acuerdos internacionales y regionales anticorrupción ha cimentado el compromiso de los países latinoamericanos con la inserción de modificaciones a sus ordenamientos jurídicos, de conformidad con lo firmado en el entorno internacional, como se dijo, el cabal cumplimiento de las disposiciones sigue supeditado al fortalecimiento del Estado de derecho, condición sin la cual será inefectiva la implementación de medidas de prevención y disuasión de la corrupción y, por lo tanto, estas tampoco permearán a sectores con alto grado de vulnerabilidad, como el de las contrataciones públicas y el desarrollo de obras de infraestructura.

Por otro lado, el interés internacional en materia anticorrupción no solo se ha traducido en la emisión de resoluciones o la firma de acuerdos, sino también en el desarrollo de metodologías para medir el fenómeno, de modo que se pueda contar con diagnósticos para enfocar las acciones y esfuerzos con potencial para dar respuesta a la problemática. Desde organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, organismos de cooperación internacional e, incluso, desde el sector privado, se han realizado diversas mediciones basadas en percepciones –ya sea de expertos como de la sociedad en general– o en variables de carácter objetivo, por ejemplo, institucionales o económicas.

La mayor dificultad para la generación de mecanismos de medición de la corrupción es que este fenómeno ocurre en la opacidad, por lo cual no es posible mantener un control de los hechos sino hasta su conocimiento público después de un escándalo. Pese a las limitaciones de los ejercicios de medición de la corrupción, estos cuentan con elementos relevantes de ser considerados en el análisis de las contrataciones públicas para la construcción de megaproyectos de infraestructura. Por un lado, aquellos indicadores basados en la percepción dan luz sobre los entornos y áreas específicas donde puede existir corrupción, lo cual facilita focalizar los esfuerzos anticorrupción; por el otro, las metodologías de medición con base en variables objetivas son de utilidad para el análisis del desempeño institucional con el propósito de detectar puntos vulnerables a la corrupción por falta de instituciones, capacidades, transparencia o medidas sancionatorias.

La conjunción de los aspectos señalados –el análisis de las distintas aproximaciones al fenómeno de la corrupción y la explicación de

sus limitaciones y ventajas, el impacto y relevancia de los acuerdos internacionales en el combate a la corrupción al interior de los Estados y el análisis de los tipos de metodologías e indicadores para medir y evaluar los grados de corrupción en los países– constituye la base para la construcción de una guía de análisis para la detección de riesgos de corrupción, específicamente en el ciclo de vida de los megaproyectos de infraestructura.

La guía se basa en la premisa de que, para la prevención y disuasión de la corrupción, es indispensable el fortalecimiento de las capacidades del servicio público a nivel técnico, de integridad, de transparencia, de rendición de cuentas y de sanción, así como el involucramiento de la sociedad civil en la implementación de estrategias e iniciativas anticorrupción. No obstante, lo anterior variará dependiendo del contexto a analizar, por lo cual la guía parte de la necesidad de identificar y conocer en detalle los pasos necesarios para la construcción de un megaproyecto y la normatividad que regula todo el proceso, tanto a nivel de la operación como en términos de responsabilidades en caso de que existan irregularidades.

Adicionalmente, es esencial conocer el contexto político y económico del país donde se desarrollará el megaproyecto, pues, como se señaló en el tercer capítulo, la mayoría de los países latinoamericanos tienen muy bajo desempeño en términos de Estado de derecho, según los resultados de Rule of Law Index. Ante tal panorama es fundamental conocer cómo se realizan, en la práctica, los procesos y procedimientos del ciclo de vida de los megaproyectos, pues esto facilitará la identificación de los aspectos más sensibles a la corrupción y, en función de ello, la atención de riesgos mediante un plan.

Con el propósito de orientar la identificación de riesgos de manera ordenada, se describen las prácticas comunes de corrupción en las distintas etapas del modelo del ciclo de vida de la construcción de megaproyectos, sin embargo, es importante considerar que no se trata de las únicas prácticas posibles, sino que estas dependen del contexto analizado. En aras de facilitar la identificación de riesgos, también se recomienda considerar los focos rojos que pueden implicar la existencia de actos corruptos.

De tal manera, el análisis de las vulnerabilidades a la corrupción en megaproyectos de infraestructura permitirá contar con las herramientas necesarias para formular un plan de acciones de

mitigación de riesgos. No obstante, el éxito de la implementación de tal instrumento estará sometido a la existencia de un marco regulatorio en constante mejora y que permita sancionar; de instituciones capaces de hacer valer la norma; de un actuar gubernamental transparente, y de una sociedad civil informada y vinculada con el Gobierno para ejercer presión de forma argumentada y constructiva desde el principio del ciclo de vida de megaproyectos.

Si bien es esencial mejorar todas estas bases generales de la gobernanza en orden de facilitar la mejora de sectores específicos, en el caso de las contrataciones públicas, para el objetivo de este documento es recomendable comenzar por impulsar la transparencia en el sector, así como reformar procedimientos que eviten la discrecionalidad en la toma de decisiones y brinden sustento para la rendición de cuentas, lo cual permitirá generar avances en la reducción de riesgos del sector y, en última instancia, mejorar el desarrollo de los megaproyectos de infraestructura.

7

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arnone, M., 2014. *Corruption: economic analysis and international law*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Banco Mundial, 1997. *Helping Countries Combat Corruption. The role of the World Bank*. Disponible en <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>> [Consultado en noviembre de 2018].

Banco Mundial, 2010. *The World Bank Country Policy and Institutional Assessment*. Disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13547/56456.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [Consultado en febrero de 2019].

Banco Mundial, 2018a. *Accountability in Governance*. Disponible en <<https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>> [Consultado en diciembre de 2018].

Banco Mundial, 2018b. *Worldwide Governance Indicators*. Disponible en <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>> [Consultado en enero de 2019].

Banco Mundial, 2018c. *Interactive Data Access*. Disponible en <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>> [Consultado en febrero de 2019].

- Banco Mundial, 2018d. *Country Policy and Institutional Assessment Dataset*. Disponible en <<https://databank.worldbank.org/data/source/country-policy-and-institutional-assessment#>> [Consultado en febrero de 2019].
- Capdeferro, Oscar, 2017. *La obligación jurídica internacional de luchar contra la corrupción y su cumplimiento por el Estado español*. Disponible en <<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3807>> [Consultado en enero de 2019].
- Cárdenas, J. y Mijangos, M. L., 2005. *Estado de derecho y corrupción*. México: UNAM.
- Cartolano Schiaffino, M. J., 2009. *La corrupción: aproximación teórica*. Bogotá: Leyer Editores.
- Casas Zamora K. y Carter M., 2017. *Más allá de los escándalos: el cambiante contexto de la corrupción en América Latina*. Disponible en <<https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Más-allá-de-los-escádolos-el-cambiante-contexto-de-la-corrupción-en-América-Latina.pdf>> [Consultado en enero de 2019].
- CEPAL, 2002. *Manual de licitaciones públicas*. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf> [Consultado en marzo de 2019].
- CEPAL, 2007. *Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad*. Disponible en <<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3550/1/S2007302.pdf>> [Consultado en marzo de 2019].
- Chen, C. y Ganapati, S., 2018. *Is Transparency the Best Disinfectant? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Government Corruption*. Florida: Open Government Partnership. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Transparency-Best-Disinfectant_20180524.pdf> [Consultado en diciembre de 2018].

Comunidad Andina, 2007. *Plan Andino de Lucha contra la Corrupción*. Disponible en <<http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC668.pdf>> [Consultado en enero de 2019].

Corporación Latinobarómetro, 2018. *Informe Latinobarómetro*. Disponible en <www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf> [Consultado en febrero de 2019].

Del Castillo, A., 2003. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf [Consultado en julio de 2019].

Ethos, 2017. *Sistema nacional anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidad de los servidores públicos*. Disponible en <https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf> [Consultado en diciembre de 2018].

Fernández, M. y Loyola, G., 2017. *Indicadores de corrupción, ¿oportunidad para mejorar?* Disponible en <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2017/06/19/indicadores-corrupcion-una-oportunidad-mejorar/#_ftnref9> [Consultado en febrero de 2019].

Fondo Monetario Internacional, 2005. *The Role of Transparency and Accountability for Economic Development in Resource-rich Countries*. Disponible en <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp012705>> [Consultado en diciembre de 2018].

Fondo Monetario Internacional, 2018. «Glossary of key terms». En *Supporting Document to the Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*. Disponible en <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part1.htm#appendix_III> [Consultado en diciembre de 2018].

- GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), 2008. *Adaptation and Refinement of the World Bank's «Country Policy and Institutional Assessment»* (CPIA). Disponible en <https://www.gppi.net/media/Steets_2008_Adaptation_and_refinement.pdf> [Consultado en febrero de 2019].
- Hellman, J. y Kaufmann, D., 2001. *La captura del Estado en las economías en transición*. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/242729650_La_captura_del_Estado_en_las_economias_en_transicion> [Consultado en febrero de 2019].
- IBP, 2017. *Open Budget Survey 2017*. Disponible en <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-OBIRankings.pdf>> [Consultado en febrero de 2019].
- IBP, 2019. *Open Budget Index Rankings*. Disponible en <<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/downloads/#full-report>> [Consultado en febrero de 2019].
- IMCO, 2012. *Guía de compras públicas*. Disponible en <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf> [Consultado en marzo de 2019].
- IMCO, 2018a. *Índice de riesgos de corrupción: el sistema mexicano de contrataciones públicas*. Disponible en <https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/> [Consultado en febrero de 2019].
- IMCO, 2018b. Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: riesgos y oportunidades. Disponible en <<https://imco.org.mx/temas/nuevo-aeropuerto-internacional-mexico-proyecto-indispensable-riesgos-oportunidades/>> [Consultado en febrero de 2019].
- IMCO, 2018c. *Ineficiencia y riesgos de corrupción en obra pública: caso de estudio del tren interurbano México-Toluca*. Disponible en <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/TIMTDocumento_14-03-2018.pdf> [Consultado en marzo de 2019].

- IRI, 2016. *Assessing Vulnerabilities to Corruption: A Tool to Improve Global Trade*. Disponible en <<https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-16-Wilhite-Goldstein-Whelan.pdf>> [Consultado en marzo de 2019].
- Japanese Law Translation, 2018. *National Public Service Ethics Act*. Disponible en <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?id=104&re=02&vm=02> [Consultado en diciembre de 2018].
- Johnston, Michael, 2005. Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma? Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000200004 [Consultado en julio de 2019].
- Jones, C. P. A., 2014. *Amakudari and Japanese Law*. Disponible en <<https://digitalcommons.law.msu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1153&context=ilr>> [Consultado en diciembre de 2018].
- Jones, M. y Heile, S., 2011. *Multinational Corporations and the Foreign Corrupt Practices Act: a legal look at transnational business*. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3997328.pdf>> [Consultado en enero de 2019].
- Le Clercq, J. A. y Rodríguez, G. (coords.), 2017. *Índice Global de Impunidad 2017: dimensiones de la impunidad global*. Disponible en <https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf?1501> [Consultado en febrero de 2019].
- Milken Institute, 2008. *Opacity Index 2007-2008: Measuring Global Business Risks*. Disponible en <<https://assets1c.milkeninstitute.org/assets/Publication/ResearchReport/PDF/2008OpacityIndex.pdf>> [Consultado en febrero de 2019].
- Mungiu-Pippidi et al. (2017), *Index of Public Integrity*, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS), disponible en <http://www.integrity-index.org> [Consultado el 15.02.2019]

- OCDE, 1997. *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*. Disponible en <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/convcombatbribery_spanish.pdf> [Consultado en enero de 2019].
- OCDE, 2000. *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales*. Disponible en <<http://www.oecd.org/investment/mne/16975360.pdf>> [Consultado en enero de 2019].
- OCDE, 2009. *La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z*. Disponible en <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-integridad-en-la-contratacion-publica_9789264085084-es#page1> [Consultado en marzo de 2019].
- OCDE, 2015. *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura. El caso del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México*. Disponible en <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/desarrollo-efectivo-de-megaproyectos-de-infraestructura_9789264249349-es#page149> [Consultado en marzo de 2019].
- OCDE, 2017. *Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto*. <Disponible en <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>> [Consultado en abril de 2019].
- OCDE, 2018. *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: un plan de acción*. Disponible en <<https://www.oecd.org/latin-america/regionalprogramme/Integridad-para-el-buen-gobierno-en-America-Latina-y-el-Caribe-Plan-de-Accion.pdf>>.
- Online Etymology Dictionary, 2001. *Corrupt*. Disponible en <<https://www.etymonline.com/word/corrupt>> [Consultado en noviembre de 2018].
- ONU, 1975. *Resolución 3514: Medidas contra las prácticas corruptas de las empresas transnacionales y de otras empresas*. Disponible en <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRo/002/27/IMG/NR000227.pdf?OpenElement>> [Consultado en enero de 2019].

- ONU, 1979. *Resolución 34/169: Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Disponible en <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>> [Consultado en enero de 2019].
- ONU, 1996. *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Disponible en <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf> [Consultado en enero de 2019].
- ONU, 1997a. *Resolución 51/59: Medidas contra la corrupción*. Disponible en <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/76/PDF/N9776276.pdf?OpenElement>> [Consultado en enero de 2019].
- ONU, 1997b. *Resolución 51/191: Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales*. Disponible en <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpano10952.pdf> [Consultado en enero de 2019].
- ONU, 2003. *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Disponible en <https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf> [Consultado en enero de 2019].
- Panizza, Ugo, 2017. El uso de indicadores de corrupción en las calificaciones soberanas. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17296/el-uso-de-indicadores-de-corrupcion-en-las-calificaciones-soberanas> [Consultado en julio de 2019].
- Pieth, M., 1997. «International Cooperation to Combat Corruption». En *Corruption and the Global Economy*. Disponible en <https://piie.com/publications/chapters_preview/12/6iie2334.pdf> [Consultado en enero de 2019].
- Real Academia Española, 2018. *Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en <<http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=corromper>> [Consultado en noviembre de 2018].

Sacerdoti, G., 2000. «¿Sobornar o no sobornar?». En Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, 2000. *Las reglas del juego Cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción*. Disponible en: <<https://bit.ly/2RF9xQG>> [Consultado en enero de 2019].

Sandoval, I. E. (coord.), 2009. *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Siglo XXI.

Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, 2010. *Combatir la colusión en las licitaciones. Guía Práctica*. Disponible en <http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/articulos/2010/Guia_Contratacion.pdf> [Consultado en marzo de 2019].

Transparencia Internacional, 2018. *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*. Disponible en <<https://www.transparency.org/cpi2018>> [Consultado en noviembre de 2018].

Transparencia Internacional, 2018a. *How do you define corruption?*. Disponible en <<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>> [Consultado en noviembre de 2018].

Transparencia Internacional, 2018b. *What is corruption and what is transparency*. Disponible en <<https://www.transparency.org/what-is-corruption#what-is-transparency>> [Consultado en diciembre de 2018].

Transparencia Internacional, 2018c. *Glosario*. Disponible en <<https://www.transparency.org/glossary/term/accountability>> [Consultado en diciembre de 2018].

Transparencia Internacional, 2018d. *Anti-corruption glossary*. Disponible en <<https://www.transparency.org/glossary/term/embezzlement>> [Consultado en diciembre de 2018].

Transparencia Internacional, 2018e. *Corruption Perception Index*. Disponible en <<https://www.transparency.org/cpi2018>> [Consultado en enero de 2019].

Transparencia Internacional, 2018f. *Bribe Payers Index, Overview*. Disponible en <<https://www.transparency.org/research/bpi/overview>> [Consultado en enero de 2019].

Ware, G. T., Moss, S., Campos, E. y Noon, G., 2006. «Corruption in Public Procurement. A perennial Challenge». En: Campos, E. y Pradhan, S. *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington D. C.: Banco Mundial.

World Justice Project, 2018. *Rule of Law Index*. Disponible en <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_o.pdf> [Consultado en febrero de 2019].

