

2 La corrupción en la práctica

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

Exposición de las bases de la corrupción en la construcción

*Neill Stansbury*¹

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

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

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

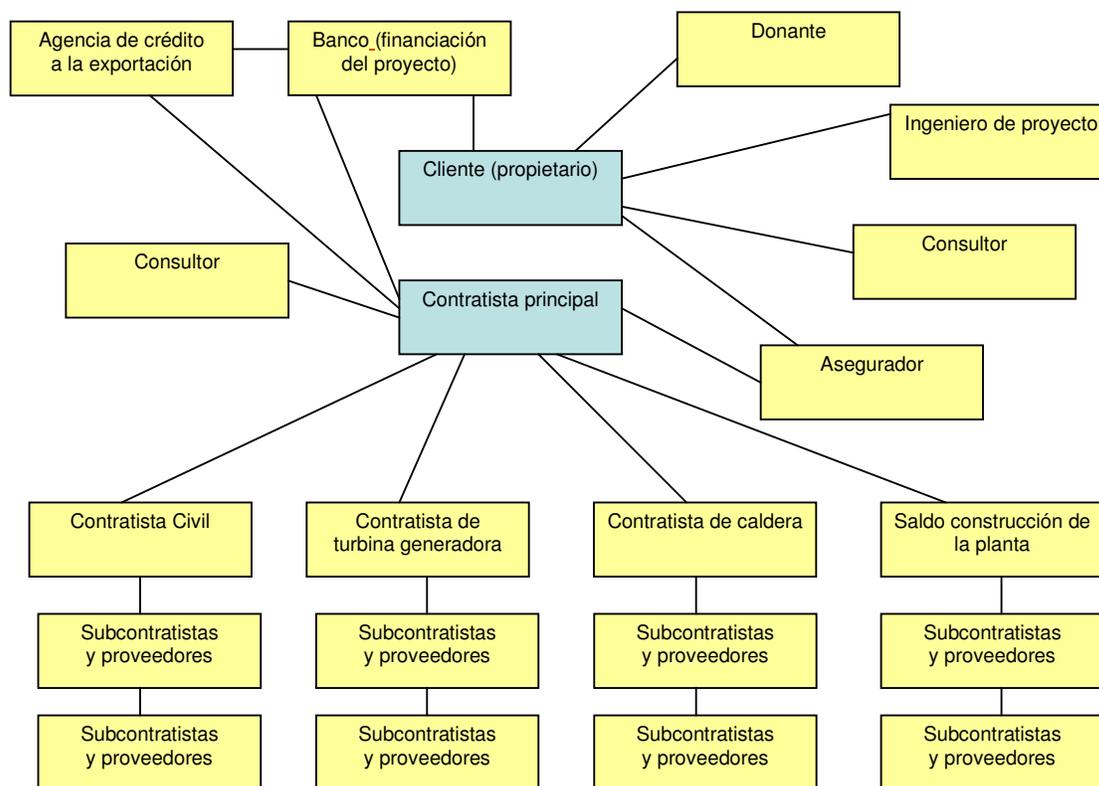
Los proyectos de construcción por lo general involucran un gran número de participantes en una estructura contractual compleja. La Figura 2.1 ilustra una estructura contractual (simplificada) posible para la construcción de una usina eléctrica. Cada línea representa un contrato entre dos actores (empresas,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

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

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

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

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



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

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

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

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

Los mecanismos de la corrupción en la construcción⁴

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

La corrupción en el planeamiento y diseño

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

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

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

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

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

*Jorge Diaz Padilla*¹

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

La corrupción y la adjudicación de contratos

Los sobornos

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

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

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

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

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

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

Transparencia Mexicana

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

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

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

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

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

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

Presentación de denuncias

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

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

Pasos a seguir

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

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

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

Engaño y colusión

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

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

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

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

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

La corrupción durante la construcción

Los sobornos

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

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

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

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

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

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

Engaño

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

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

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

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

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

La corrupción durante la operación y el mantenimiento

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

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

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

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

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

Para combatir los sobornos

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

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

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

Transparency International

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

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

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