

INTRODUCCIÓN

Por Peter Eigen, Presidente Transparency International

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

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

Construyamos un mundo libre de sobornos

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

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

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

Los costos de la corrupción

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

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

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

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

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

Ladrillos y cemento para la corrupción

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

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

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

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

Reconstrucción post-guerra

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

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

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

Necesidad de reformas concretas

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

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

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

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

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

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

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

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

ESTANDARES MINIMOS SOBRE CONTRATACIONES PÚBLICAS DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

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

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

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

Las autoridades que supervisan las contrataciones públicas deberán:

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

código de conducta que comprometa a la empresa y sus empleados a seguir una estricta política anticorrupción.¹

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

La confidencialidad debe estar limitada a la información protegida legalmente.

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

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

¹ Los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, desarrollados por Transparency International y Social Accountability International, proporciona un marco de desarrollo de una política efectiva anti-corrupción (ver www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html)

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

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