

Recomendaciones

*Transparency International*¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Acciones adicionales para clientes del sector público

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

- 2.1 Los contratos públicos por encima de un umbral bajo deben someterse a una licitación competitiva. Las excepciones deben ser pocas y, de elegirse métodos alternativos, se deben dar justificaciones claras.
- 2.2 La autoridad contratante debe proporcionar a los oferentes, y preferentemente al público en general, acceso fácil a la información acerca de las oportunidades de licitación, los criterios de selección, los procesos de evaluación, los términos y condiciones de los contratos y sus enmiendas, la implementación del contrato y el rol de los intermediarios y agentes. La confidencialidad debe limitarse a la información protegida legalmente.
- 2.3 Para poder ofrecerle la oportunidad a oferentes potencialmente molestos de objetar la decisión de adjudicación, debe haber un tiempo razonable entre la decisión de adjudicación y la firma del contrato.
- 2.4 Los controles internos y externos y los organismos de control deben gozar de plena independencia y estar en pleno funcionamiento, y sus informes deben ser de acceso público. Toda demora sin razón en la ejecución del proceso deberá promover actividades de control.

- 2.5 Las 'modificaciones' en el contrato que alteren el precio o descripción del trabajo exigen un mayor control.
- 2.6 La autoridad contratante debe separar las funciones, y verificar que la responsabilidad para la estipulación de la demanda, preparación, selección, contratación, supervisión y control del proyecto se confiera en oficinas separadas.
- 2.7 La autoridad contratante debe aplicar garantías normales, tales como un principio de "cuatro ojos" y la rotación del personal en las posiciones más sensibles. El personal responsable de los procesos de compras debe tener capacitación suficiente y una remuneración adecuada.

3. Acciones para empresas constructoras y de ingeniería

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

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

- 4.1 Acordar la provisión de fondos y garantías respecto de un proyecto sólo si todos los participantes clave han implementado códigos de conducta, que los comprometa a seguir una estricta política anticorrupción.
- 4.2 Acordar la provisión de fondos y garantías sólo respecto de proyectos que incluyan un proceso de licitación, o un proceso de compras transparente.
- 4.3 Establecer procesos más frecuentes de *due diligence* para verificar que el proyecto no es objeto de actos ilícitos. Incrementar el personal, tiempo, y recursos para tareas de supervisión. Exigir la total divulgación de los pagos a los agentes y otros intermediarios.
- 4.4 Confeccionar una lista de empresas de las que se tenga pruebas de sus actos de corrupción (ver Recuadro 2.3). De no ser posible, adoptar la lista negra confeccionada por una institución internacional adecuada. Negar financiamiento a proyectos o apoyo crediticio a empresas que estén en la lista negra por un período determinado después de haber cometido el delito.
- 4.5 Exigir el uso del Pacto de Integridad para el proyecto (ver Recuadro 2.3) tanto durante las fases de ejecución como de licitación del proyecto.
- 4.6 Introducir protección confiable para los informantes.
- 4.7 Que la documentación relevante de planeamiento, aprobación e implementación de un proyecto esté disponible al público según corresponda.

5. Acciones para el comercio y las asociaciones de profesionales

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

6. Acciones para los auditores

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

7. Acciones para los accionistas

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

8. Acciones para el gobierno

8.1 Apoyar el desarrollo e implementación de las acciones antes mencionadas.

8.2 Apoyar las siguientes acciones implementadas por organismos internacionales independientes:

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

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

(c) Servicios para denuncias de la corrupción para:

(i) recibir las denuncias sobre actividades corruptas

(ii) remitir estas denuncias a las autoridades adecuadas en la jurisdicción correspondiente

(iii) seguimiento de las denuncias en las distintas jurisdicciones, para verificar que se estén investigando

(iv) publicar las denuncias de actividades corruptas en el sitio web.

(d) Operar de manera efectiva, transparente y pública una lista negra de empresas que hayan participado en actividades ilícitas.

8.3 Verificar que funcione una unidad especializada en investigación y procesos de la corrupción para la industria de la construcción. Si no existe dicha unidad, establecer una que:

(a) esté conformada con personal experimentado en el sector de la construcción

(b) sea multidisciplinaria, con ingenieros, auditores forenses, agrimensores,

programadores y abogados

(c) tenga jurisdicción en todo el país

(d) tenga facultades para allanar instalaciones, confiscar documentación e interrogar testigos

(e) coopere con las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en otros países

(f) coopere con autoridades que investigan el lavado de dinero

(g) investigue todos los casos en los que se reciban pruebas por parte de empresas, individuos, ONG y sentencias de tribunales

(h) Juzgue casos donde la investigación proporcione pruebas suficientes

(i) publique sentencias y condenas.

- 8.4 Mejorar la efectividad de los mecanismos anti lavado de dinero para que puedan identificarse más rápido en el sistema bancario internacional los sobornos pagados en proyectos de construcción.
- 8.5 Firmar, ratificar y hacer cumplir la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y la Convención Anti-Soborno de la OCDE

9. Acciones para las organizaciones de la sociedad civil

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

10. Acciones para todos los participantes

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

Nota

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