

Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe

Autores:

Eduardo Engel, Delia Ferreira Rubio,
Daniel Kaufmann, Armando Lara Yaffar,
Jorge Londoño Saldarriaga, Beth Simone Noveck,
Mark Pieth y Susan Rose-Ackerman

Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe

Autores:

Eduardo Engel
Delia Ferreira Rubio
Daniel Kaufmann
Armando Lara Yaffar
Jorge Londoño Saldarriaga
Beth Simone Noveck
Mark Pieth
Susan Rose-Ackerman



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

Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe / Eduardo Engel, Delia Ferreira Rubio, Daniel Kaufmann, Armando Lara Yaffar, Jorge Londoño Saldarriaga, Beth Simone Noveck, Mark Pieth y Susan Rose-Ackerman.

p. cm. — (Monografía del BID ; 677)
Incluye referencias bibliográficas.

1. Corruption-Latin America-Prevention. 2. Corruption-Caribbean Area-Prevention. 3. Transparency in government-Latin America. 4. Transparency in government-Caribbean Area. I. Engel, Eduardo. II. Ferreira Rubio, Delia Matilde. III. Kaufmann, Daniel. IV. Lara Yaffar, Armando. V. Londoño Saldarriaga, Jorge. VI. Noveck, Beth Simone. VII. Pieth, Mark. VIII. Rose-Ackerman, Susan. IX. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. X. Serie.

IDB-MG-677

Clasificaciones JEL: D6, D70, D72, D73, D78, F55, K16, K20, L78 , O20, O30

Palabras clave: anticorrupción, ética pública, integridad, transparencia

Código de publicación: IDB-MG-677

Copyright © 2018 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 reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Índice

Resumen.....	v
Agradecimientos.....	vii
1 Antecedentes del informe: corrupción, crisis y oportunidad en América Latina y el Caribe	1
2 La corrupción y sus costos en América Latina y el Caribe.....	3
3 ¿Están América Latina y el Caribe preparados para estos desafíos?.....	7
4 Momento para una transformación sistémica	9
5 Los cuatro pilares para un acuerdo de reforma sistémica	11
Pilar 1: iniciativas mundiales y regionales	11
Pilar 2: iniciativas nacionales	13
Pilar 3: involucrar al sector privado y a la sociedad civil	24
Pilar 4: iniciativa y liderazgo del BID	26
6 Implicaciones y conclusiones	29
Sociedad y Estado tras la corrupción: superar la parálisis de inversión	29
Reflexiones finales: principales implicancias para la acción	30
Anexo I: Grupo Asesor de Expertos	31

Resumen

Con el trasfondo de una serie de escándalos de alcance sin precedentes en América Latina y el Caribe (ALC), es evidente que la corrupción amenaza con erosionar los cimientos de gran parte del bienestar económico y la estabilidad política de la región, así como el Estado de derecho. Hartos de la corrupción y la impunidad, el actuar de manera concreta y efectiva para frenar este cáncer es una de las prioridades de los votantes y de muchos de los candidatos en las numerosas elecciones de la región en 2018 y probablemente también en los próximos años. Es hora de analizar detenidamente lo que ha sucedido en la región y en el mundo, y las enseñanzas que hemos aprendido de ello, como así también lo que esto significa para las próximas iniciativas destinadas a controlar la corrupción y mejorar las perspectivas de los 650 millones de habitantes de la región.

El presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, convocó a un Grupo Asesor de Expertos compuesto por ocho académicos y profesionales en materia de gobernanza y anticorrupción (véase el anexo 1) con el objetivo de identificar enfoques innovadores y efectivos para combatir la corrupción en la región de ALC. Enriquecido por las décadas de experiencia de los miembros del grupo, este informe analiza las principales características de la corrupción en la región y propone una agenda ambiciosa hacia una transformación más sistémica.

Esta labor es urgente y necesaria. La corrupción ha logrado penetrar los más altos niveles de gobierno, la sociedad y la economía. Está vinculada a la pernicioso captura del Estado por parte de las élites

en gran parte de la región y, como lo ilustra el caso Lava Jato, opera a través de las fronteras. En términos generales, los datos muestran que en las últimas dos décadas no ha habido mejoras significativas en la región en indicadores clave de gobernanza, o peor aún, salvo algunas excepciones, la región ha mantenido un desempeño deficiente en la implementación del Estado de derecho y el control de la corrupción. El impacto distorsionador del dinero en la política en la región se asocia a políticas y prácticas que benefician a una reducida élite que, con reformas fallidas, socava la confianza pública en el gobierno y las instituciones democráticas.

Por un lado, la globalización y la tecnología brindan oportunidades sin precedentes para ocultar las ganancias del crimen y la corrupción, las que a su vez pueden utilizarse para comprar acceso al poder. Por otro lado, las mejoras sistémicas en gobernanza, la acción colectiva, el uso de nuevas tecnologías y la aplicación de regulaciones basadas en estándares internacionales ofrecen vías prometedoras para enfrentar la corrupción.

En la mayoría de los países de ALC, la corrupción y la captura del Estado son sistémicas. La interconexión entre redes de élites políticas y económicas a menudo socava la formulación de políticas sólidas y el Estado de derecho, consolidando la impunidad y desviando los recursos públicos y la inversión en el bien común.

Este informe recomienda un enfoque de múltiples niveles que requiere una acción colectiva de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las instituciones internacionales para atacar las raíces

de la corrupción y la captura del Estado a través de iniciativas globales, regionales y locales. La tecnología junto a herramientas y enfoques de gobernanza innovadores puede permitirles a estos actores trabajar en conjunto para poner en práctica estrategias de gobernabilidad eficaces. También será fundamental la voluntad política de los dirigentes.

Para abordar la naturaleza transnacional de la corrupción es preciso fortalecer las iniciativas regionales. Entre ellas se incluyen iniciativas a nivel del Poder Judicial, muchas veces rezagadas en la región y a menudo sometidas a la corrupción, perpetuando así la impunidad y debilitando el Estado de derecho y la confianza en las instituciones. Las normas, leyes y prácticas judiciales deben alinearse a los estándares internacionales, y debe también considerarse la aplicación en toda la región de herramientas innovadoras como la negociación de cargos y sentencias. Deberían promoverse más iniciativas sobre transparencia a nivel regional, tales como el establecimiento de registros públicos que identifiquen a los beneficiarios finales de las empresas y entidades financieras, o la adopción de estándares internacionales de transparencia relacionados a los recursos naturales, como los incorporados en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés).

A nivel nacional deben implementarse reformas para frenar el flujo irregular de dinero en la política y mejorar la gestión y gobernanza de los recursos naturales. También se necesitan reformas en materia de compras y contrataciones públicas, en particular para las grandes inversiones en infraestructura y para las industrias extractivas. La sociedad debe tener acceso a información precisa y creíble sobre la financiación política y sobre el uso de los recursos públicos. Además, debe disponer de canales apropiados para participar en los asuntos públicos y acceder a

sus servicios. La simplificación de la burocracia también se encuentra pendiente para las transacciones con las administraciones públicas.

La región actualmente afronta una encrucijada política y socioeconómica. La forma en la que se enfrente el costoso desafío de la corrupción y la captura del Estado será crucial para sus perspectivas a mediano y largo plazo. En consecuencia, el informe concluye con un llamado para que los líderes y actores regionales y nacionales sean audaces en la promoción y aplicación de reformas de gobierno sistémicas y concretas. Un progreso real en las principales áreas de atención ayudaría a fortalecer el Estado de derecho y las instituciones públicas, abordaría la captura del Estado y ayudaría a los ciudadanos a alcanzar sus aspiraciones de contar con un desarrollo sostenible e inclusivo. Tales iniciativas han de ser lideradas desde dentro de cada país. Se requerirá voluntad política, determinación y perseverancia para afrontar una agenda ardua para los países de la región y sus instituciones públicas y privadas.

Existen oportunidades prometedoras para trabajar estrechamente con la sociedad civil y con un sector privado cada vez más preocupado; también para beneficiarnos de la tecnología, para colaborar con la comunidad mundial y regional que lucha contra la corrupción, y para aprovechar los recursos, el apoyo y la participación del BID y otras instituciones internacionales. La ambiciosa estrategia que aquí se presenta se aparta del statu quo o de un enfoque incremental. Este último no restablecería la confianza ni las inversiones, ni tendría tampoco el gran impacto que se necesita. Si bien los programas deben adaptarse a las condiciones imperantes en cada país, será fundamental contar con un compromiso firme para implementar reformas concretas de gobernanza en toda la región y a través de sus fronteras.

Agradecimientos

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) designó a la División de Innovación para Servir al Ciudadano del Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD/ICS) como punto focal para contribuir a la labor del Grupo Asesor de Expertos en el cumplimiento de su misión. Los expertos desean agradecer especialmente a Ana María Rodríguez-Ortiz, Carlos Santiso, Roberto de Michele, Francesco De Simone e Isaías Losada Revol por su excelente

apoyo. Durante el proceso de redacción de este informe el Grupo Asesor de Expertos presentó sus resultados preliminares a la Alta Administración y al Directorio Ejecutivo del BID, y recibió de ellos importantes aportes y comentarios sobre sus conclusiones. Los expertos también aprecian la valiosa ayuda en la investigación de Jimena Montoya del Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales (NRGI, por sus siglas en inglés).

Antecedentes del informe: corrupción, crisis y oportunidad en América Latina y el Caribe

1

Las demandas de mayor transparencia e integridad de todos los sectores de la economía y la sociedad se han fortalecido y vuelto más exigentes a raíz de la evolución de la tecnología y de los estándares legales internacionales, elementos que se han visto acompañados por un progreso en los sectores económico y financiero de la región de América Latina y el Caribe (ALC) a lo largo de los últimos años. Estas demandas se han vuelto más urgentes a la luz de la trascendencia de una serie de escándalos de corrupción de alto perfil que han conducido a una crisis de confianza que afecta a ciudadanos e inversores en la mayoría de los países de ALC.

Si bien los principales casos de corrupción han revelado la capacidad de algunas instituciones de lucha contra la corrupción para ofrecer una respuesta eficaz —especialmente fiscales y jueces de unos pocos países—, el panorama general ha demostrado un fracaso en la prevención de la corrupción en la región. Claramente, estos triunfos frente a la impunidad fortalecerán los incentivos en contra de la corrupción, pero hoy no hay garantías de que vayan a convertirse en precursores de un nuevo camino para la región. Por el contrario, continuarán siendo casos aislados si no se enfrenta a los sistemas ocultos que facilitan e impulsan la corrupción. Las iniciativas anticorrupción han ocupado un lugar destacado en las recientes campañas electorales puesto que la gran mayoría de los ciudadanos de ALC elige presidente durante 2018. Sin embargo, la democracia está expuesta a nuevas amenazas debido a que la financiación de la política se ha convertido en una fuente de influencia excepcional sobre los gobiernos, en la que también

participan redes delictivas. Al mismo tiempo, la globalización y las nuevas tecnologías permiten que los fondos sean más fáciles de transferir y más difíciles de rastrear, superando las capacidades de todos los organismos de supervisión con excepción de aquellos más sofisticados.

Para complicar aún más este desafío, los países de ALC se enfrentan en la actualidad a un entorno mundial muy diferente al de hace solo cinco años. El nacionalismo, el aislacionismo y el proteccionismo son riesgos en algunas de las principales naciones industrializadas. Estados Unidos, alguna vez líder a nivel mundial en lucha contra la corrupción, se ha retirado de los compromisos de transparencia en las industrias extractivas y ha reducido los controles sobre la financiación política y la integridad financiera. Gran Bretaña y Europa continental están preocupadas por el Brexit, la inmigración y sus propios problemas políticos y económicos regionales, entre ellos los relacionados con la política exterior de Rusia. La caída de los precios de las materias primas, los menores espacios de participación ciudadana y el resurgimiento de valores populistas nacionalistas y antidemocráticos en muchos países del mundo también crean nuevos desafíos para los defensores de una gobernanza abierta y responsable. En consecuencia, la región de ALC tendrá que asumir un papel de liderazgo y desarrollar sus propias iniciativas sin depender de potencias mundiales de fuera de la región o de otros factores externos relacionados.

Este problema también brinda oportunidades significativas. Los titulares sobre escándalos de corrupción, presidentes destituidos del poder, aumento del

malestar social y otros tipos de corrupción en la política electoral han captado la atención pública. La tecnología proporciona cada vez más a los ciudadanos la capacidad para analizar información relevante y los datos publicados y, a través de las redes sociales, disponer de medios para compartir su descontento y dirigir sus acciones hacia un cambio significativo. Si las tecnologías se complementan con apoyo político concreto para implementar reformas en materia de transparencia, los avances tecnológicos también podrán contribuir con herramientas para mejorar la calidad, rentabilidad e integridad de la contratación pública, permitiendo asimismo detectar financiamiento político opaco y encubierto, identidades financieras ocultas y beneficiarios finales, y transacciones secretas.

En algunos casos, el sector privado es evidentemente parte del problema al debilitar la gobernanza y apoyar la captura y colusión del Estado. Sin embargo, tiene también un gran potencial para nivelar el campo de juego, simplificar las transacciones y reducir los costos asociados a la corrupción. Adicionalmente, el sector privado cuenta con un conocimiento significativo sobre la gestión de riesgos. De igual importancia, la sociedad civil ha liderado la innovación en herramientas anticorrupción y durante décadas ha estado a la vanguardia en la promoción de reformas. Ambos actores son aliados en la lucha contra la corrupción y participantes claves en el trabajo que se debe realizar a futuro.

En este contexto de crisis y oportunidad, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, convocó a un Grupo Asesor de Expertos (EAG, por sus siglas en inglés) para identificar enfoques innovadores y eficaces para combatir la corrupción en los países de ALC y resaltar reformas que se encuentran atrasadas desde hace ya mucho tiempo.

Este informe propone algunas iniciativas para avanzar en la lucha contra la corrupción. Sobre la base de enseñanzas y experiencias previas, destacamos que el liderazgo en las reformas anticorrupción recae en los líderes y ciudadanos de los países. El BID y otros actores internacionales deberían estar preparados para apoyar los programas de acción de los países de la región. La situación no puede continuar como hasta ahora si se quieren alcanzar las aspiraciones de la sociedad de gozar de un futuro equitativo y sostenible.

Este informe comienza con una breve descripción de los costos de la corrupción en la región de ALC. Luego describe un enfoque sistémico de reforma y explica por qué es necesario. Este enfoque abarca cuatro pilares, que van desde el nivel internacional hasta propuestas de políticas locales centradas en la transparencia y una mejor gestión de la información, pasando por iniciativas que involucran al sector privado y a la sociedad civil; finalmente, se hace referencia a las contribuciones del BID.

La corrupción y sus costos en América Latina y el Caribe

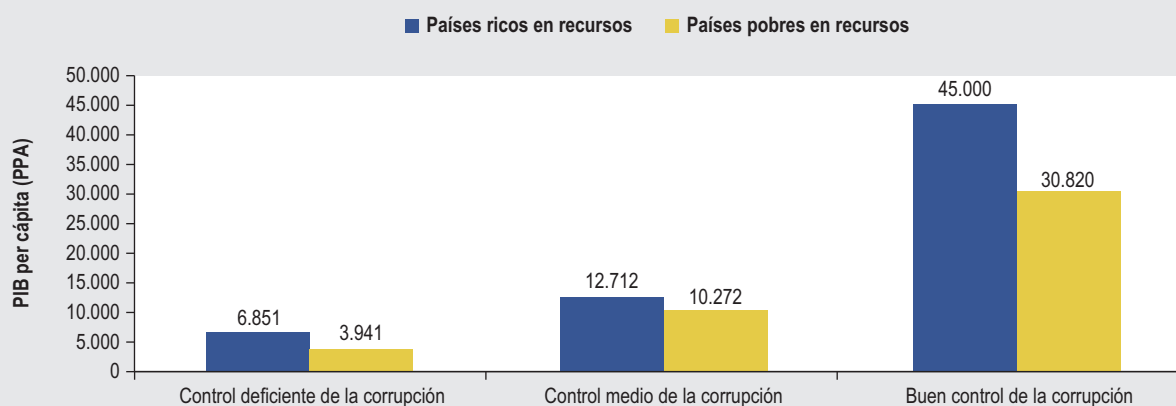
2

La corrupción acarrea costos socioeconómicos muy altos para los países. Existe considerable evidencia y amplio consenso en cuanto a que la corrupción y la falta de transparencia afectan negativamente el normal funcionamiento del Estado y el Estado de derecho, y debilitan la confianza en las instituciones públicas. También se ha demostrado que la corrupción afecta negativamente la asignación eficaz del gasto público, fomenta la evasión fiscal, aumenta

los costos de la deuda soberana y los gastos transaccionales del sector privado, reduce los incentivos para la inversión, frena la productividad y la innovación privada, y reduce el crecimiento económico en general.¹

A nivel mundial, las mejoras en los niveles de gobernanza y lucha contra la corrupción se asocian a un aumento de tres veces del ingreso *per cápita* a largo plazo (gráfico 1). Se trata de una gran oportunidad perdida para la mayoría de los países de ALC.

Gráfico 1: La gobernanza importa: dividendo de desarrollo que se obtiene al mejorar la gobernanza en países ricos en recursos y otros países



Fuentes: PIB per cápita en dólares (en cada columna) de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2012). Datos de control de la corrupción de los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, 2012). Países agrupados en terciles según los puntajes de control de la corrupción de los WGI. Clasificación de los países ricos en recursos según el FMI (2010).

¹ Puede verse un análisis detallado acerca de las consecuencias negativas de la corrupción sobre la economía en FMI, Corruption: Costs and Mitigating Strategies, Nota de Debate del FMI SDN/16/05 (FMI, mayo de 2016), disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf> (consultado el 22/08/2018).

La corrupción en la región de ALC afecta todas las esferas de la sociedad. La investigación del caso Lava Jato en Brasil y de otras importantes causas ha expuesto las redes de corrupción que conectan a las élites con los más altos niveles de gobierno y empresas —incluso a nivel transnacional— y el grado en que las políticas públicas y la política se han fusionado en una forma de captura del Estado. El Latinobarómetro de 2017 informó que solo el 30% de la población latinoamericana está satisfecha con la democracia y el 53% cree que sus gobiernos tienen un desempeño deficiente en sus iniciativas de lucha contra la corrupción.² El pequeño soborno también se encuentra generalizado. En 2016, uno de cada tres usuarios de servicios públicos encuestados en 20 países afirmó haber pagado sobornos al menos una vez en el año anterior a la encuesta, para acceder a servicios públicos esenciales, como justicia, educación o salud.³

Una preocupación particular en ALC es la relación entre corrupción y desigualdad. La región tiene algunos de los niveles más altos de desigualdad del mundo. La desigualdad en la distribución de la riqueza, combinada con escándalos de corrupción, ha generado reacciones adversas de los sectores más desfavorecidos y de la clase media, que cada vez toleran menos un sistema manipulado a favor de los ricos y poderosos.⁴ De hecho, la desigualdad del poder económico está íntimamente ligada con la desigualdad para influir (políticamente y en relación con las políticas públicas), la que en su manifestación más extrema da lugar a la captura del Estado.⁵

Además, en la región ha surgido un notable costo directo de la corrupción. Los recientes escándalos han expuesto las debilidades de los complejos instrumentos legales y fiduciarios para luchar contra la corrupción, lo

que ha retrasado la finalización de grandes proyectos de infraestructura y otras inversiones. Los propietarios y gerentes de las empresas directamente involucradas en esquemas de corrupción no son los únicos que pagan las consecuencias de sus acciones ilegales. Muchos proveedores de estas empresas han visto cancelados sus contratos al haberse suspendido o declarado nulo el contrato principal. Se ha desalentado a los bancos a participar en la financiación de proyectos debido al impacto de tales consecuencias, las cuales se erigen en un nuevo riesgo que resulta difícil de mitigar para las instituciones financieras. En varios países, esto ha acarreado consecuencias económicas nefastas, con pérdidas masivas de empleos y muchas empresas declarándose en quiebra.⁶

Finalmente, los costos del endeudamiento soberano generalmente tienden a aumentar para los países en los que la corrupción se percibe como alta. Un estudio reciente del BID muestra una fuerte correlación entre las calificaciones emitidas por las tres principales agencias de calificación (Standard & Poor's, Moody's y Fitch) y tres indicadores de corrupción habitualmente empleados (gráfico 2). Esta correlación es robusta si se controla por el hecho de que la corrupción también se vincula con el nivel de desarrollo, el monto de la deuda pública y la balanza por cuenta corriente y un indicador de inestabilidad macroeconómica.⁷

Por lo tanto, los países se encuentran ante el desafío de encontrar un equilibrio entre llevar a la justicia a las poderosas empresas que están en el centro de los escándalos de corrupción, disuadir la corrupción futura y preservar las inversiones públicas tan valoradas por los ciudadanos. Para alcanzar esos objetivos, es importante desarrollar nuevas

² Informe Latinobarómetro 2017, Corporación Latinobarómetro (30 de enero de 2018), pp. 16 y 36, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> (consultado el 22/08/2018).

³ Transparencia Internacional, Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe, Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (9 de octubre de 2017), p. 5, disponible en: http://files.transparency.org/content/download/2158/13647/file/2017_GCB_AME_ES.pdf (consultado el 22/08/2018).

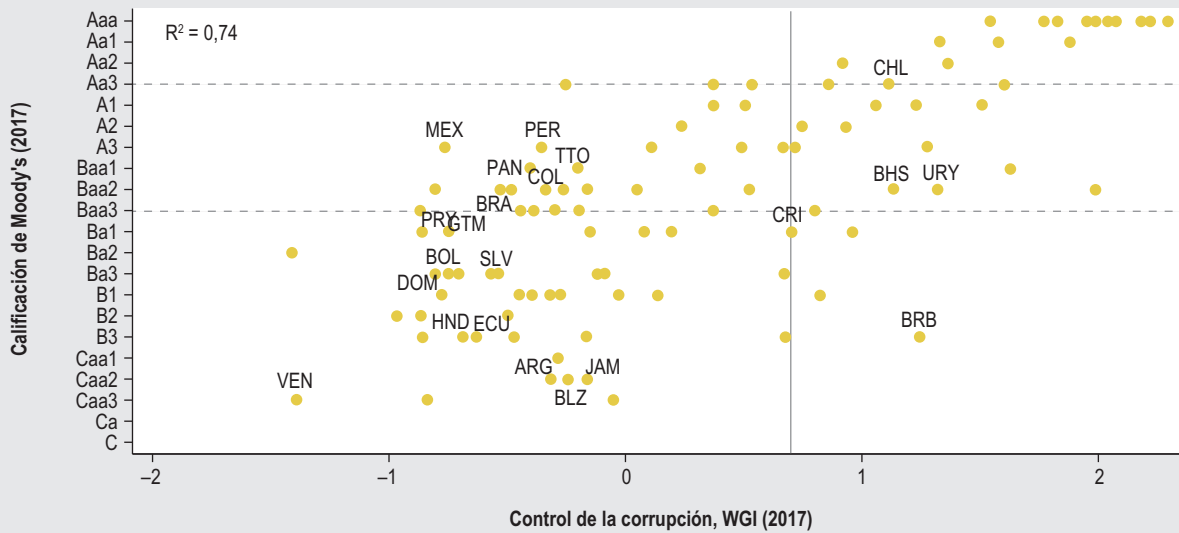
⁴ Véase K. Casas-Zamora y M. Carter, Más allá de los escándalos: El cambiante contexto de la corrupción en América Latina, *Inter-American Dialogue Rule of Law Report* (febrero de 2017), pp. 42-43, disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/M%C3%A1s-all%C3%A1-de-los-esc%C3%A1ndalos-el-cambiante-contexto-de-la-corrupci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf> (consultado el 22/08/2018).

⁵ Una publicación con un foco particular en estos temas en América Latina es: D. Kaufmann, *Corruption Matters, Finance & Development*, Vol. 52, N.º 3, 20-23 (FMI, septiembre de 2015), disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/kaufmann.pdf> (consultado el 22/08/2018).

⁶ Véase, por ejemplo, P. Palacios, Hay 60 mil trabajadores despedidos por causa Odebrecht, *La República* (4 de marzo de 2018), disponible en: <https://larepublica.pe/politica/1206155-hay-60-mil-trabajadores-despedidos-por-causa-odebrecht> (consultado el 22/08/2018).

⁷ Puede verse un análisis detallado en U. Panizza, El uso de indicadores de corrupción en las calificaciones soberanas, Nota Técnica del BID IDB-TN-1318 (octubre de 2017), disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8562> (consultado el 22/08/2018).

Gráfico 2: Relación entre las calificaciones soberanas de Moody's y el indicador de control de la corrupción de los Indicadores de Gobernanza Mundial WGI (2017)



Fuente: Elaborado por U. Panizza, sobre la base de "El uso de indicadores de corrupción en las calificaciones soberanas"; Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI) (www.govindicators.org), actualización de 2017.

herramientas legales destinadas a enfrentar prácticas corruptas que faciliten la transferencia de activos del proyecto a una nueva empresa si se detecten prácticas irregulares de la empresa original, y así minimizar retrasos e interferencias en la provisión de servicios

para los proyectos en curso. Los proyectos afectados por corrupción y cuyos costos para ser operativos excedan los beneficios esperados por la sociedad no deberían completarse y sus fondos deberían redirigirse a proyectos que sirvan al interés público.

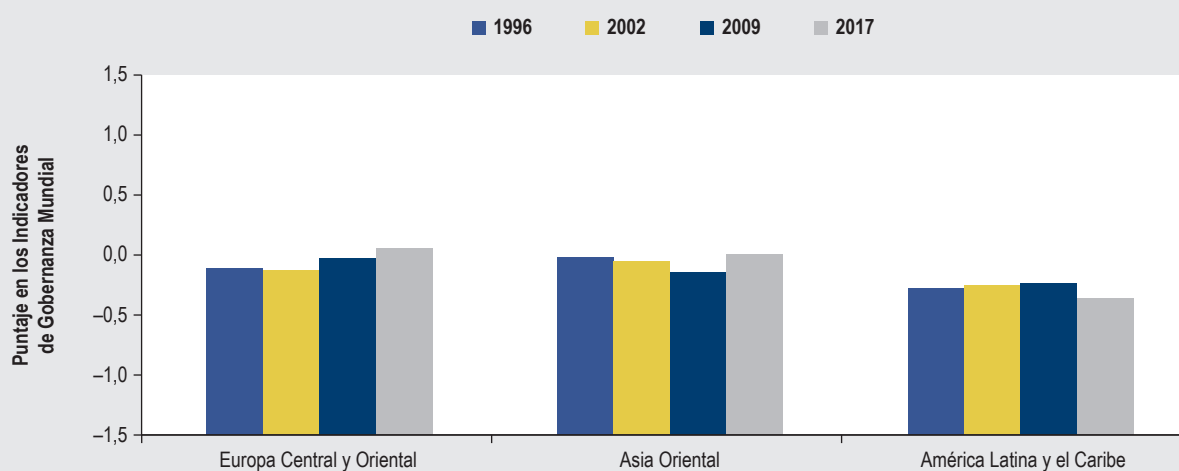
¿Están América Latina y el Caribe preparados para estos desafíos?

3

Los datos son claros: la corrupción no retrocede en ALC. De hecho, sus modos y mecanismos son cada vez más complejos. Los sistemas de gobernanza de la región todavía no están preparados para hacer frente a estos desafíos. La puntuación media de América Latina está por debajo

de la mediana mundial en todos los indicadores de gobernanza, excepto en voz y rendición de cuentas, que apenas supera la media.⁸ La región obtiene una calificación particularmente mala en (aplicación del) Estado de derecho. En materia de seguridad personal y delincuencia común, la región

Gráfico 3: Tendencias de control de la corrupción entre regiones

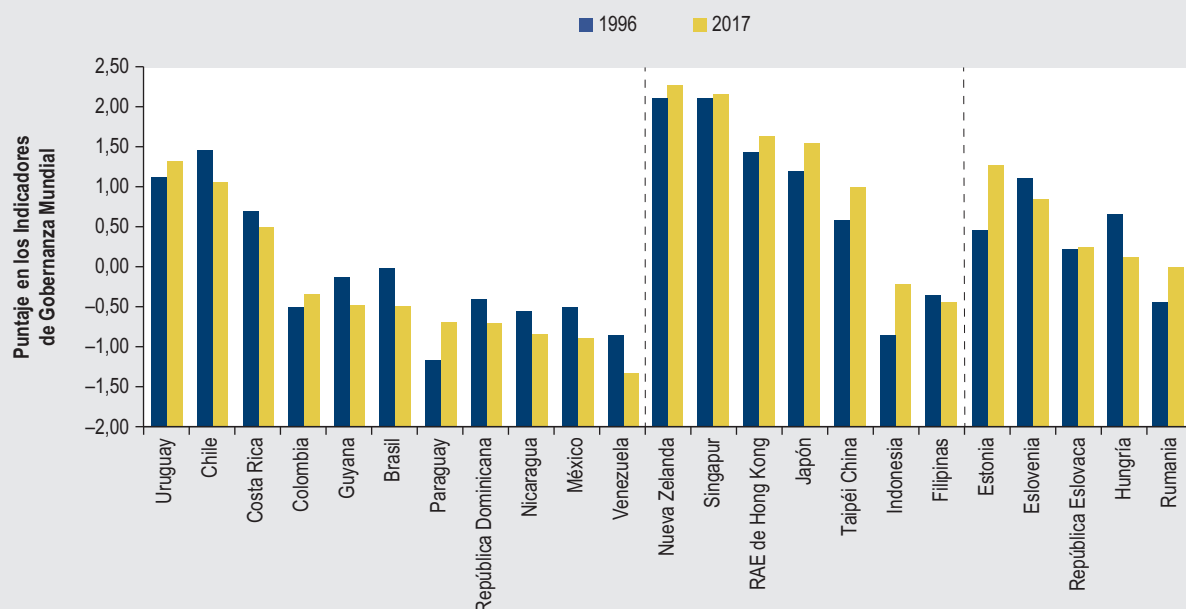


Nota: En los cálculos se incluyen solo los países con más de un millón de habitantes.

Fuente: Indicadores de Gobernanza Mundial (www.govindicators.org), actualización de 2017.

⁸ Datos basados en los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, por sus siglas en inglés), disponibles desde 1996 hasta 2016. Visítase <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. Los cálculos que se muestran aquí incluyen a todos los países de ALC cuya población supera el millón de habitantes. Aplican márgenes de error. En relación con los detalles metodológicos, véase D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank Policy Research Working Paper N° 5430, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130## (consultado el 22/08/2018).

Gráfico 4: Control de la corrupción. Tendencias: países seleccionados de ALC, Asia Oriental y Europa Oriental - WGI 1996, 2017



Fuente: Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI) (www.govindicators.org), actualización de 2017.

presenta niveles muy bajos. La calidad de la gobernanza de América Latina es inferior a la de otras regiones de ingresos predominantemente medios. Consecuentemente, la región de ALC también está rezagada en el control de la corrupción en relación con regiones de ingresos similares, y pareciera que se va quedando cada vez más atrasada con el paso del tiempo (gráfico 3).

Existen variaciones importantes entre países (gráfico 4), aunque, en general, la región presenta proporcionalmente un desempeño más bajo. No obstante, países como Chile, Costa Rica y Uruguay, que

tienen una alta puntuación en gobernanza y control de corrupción, así como Colombia y Paraguay (y Uruguay), que han mejorado sustancialmente al respecto, ilustran que se puede lograr un buen desempeño en materia de gobernanza en la región. El creciente reconocimiento en algunos países de la necesidad de mejorar en áreas clave como el Estado de derecho ha llevado a que se planteen iniciativas para seguir avanzando, tal como lo demuestra el progreso en Brasil durante la última década en materia de nuevas herramientas para realizar investigaciones sobre corrupción y frenar la impunidad.

Momento para una transformación sistémica

4

Los escándalos recientes claramente muestran que la corrupción debe contrarrestarse con una reforma política, institucional y legal que aumente la disuasión y ponga fin a la impunidad de las personas con conexiones políticas. Aunque algunos países de la región, junto con el BID, han iniciado algunas reformas anticorrupción durante la última década, estas han sido desiguales y parciales y se han centrado más en promulgar leyes y regulaciones que en su aplicación, y más en principios y pronunciamientos que en prácticas concretas.

Combatir la corrupción requiere un enfoque más audaz que involucre a servidores públicos, empresas, sociedad civil e individuos para generar el necesario shock sistémico que supere la crisis de confianza entre ciudadanos e inversores y fortalezca la cultura democrática. Los gobiernos necesitan responder al descontento ciudadano y a la ansiedad de los inversores mediante reformas estructurales en la contratación pública y en la financiación de las campañas. Una mayor transparencia en los contratos gubernamentales, en los presupuestos públicos y en los conflictos de intereses, y la utilización de herramientas innovadoras de las tecnologías de la información pueden ser muy útiles. Sin embargo, estos instrumentos no son suficientes para tratar los casos que hoy

se enfrentan. Además de un enfoque proactivo para la divulgación de información, el sistema de justicia penal necesita una reforma que aborde y evite la captura del Estado por las élites de políticos y tomadores de decisiones de alto nivel, así como las conductas ilegales del sector empresarial en general. Los países podrían explorar soluciones innovadoras en relación con acuerdos de culpabilidad, incluyendo la negociación de cargos y la cooperación transnacional, que pueden contribuir a acelerar la resolución de casos. Cualquiera de estas reformas por sí sola constituiría un paso en la dirección correcta. Sin embargo, sin un enfoque integrado y un shock sistémico sería insuficiente para producir un cambio sostenible.

Un enfoque sistémico debe aspirar a ser integral, sin abarcar todas las medidas posibles, pero cubriendo la interrelación entre los principales pilares que puedan marcar una gran diferencia. Las reformas deben alcanzar tanto a la oferta como a la demanda de actos de corrupción, y contar con la participación de los sectores público y privado. Cualquier plan significativo debe incorporar tanto la “gran” corrupción (incluida la captura del Estado por las élites con poderosos intereses creados y la corrupción en la política), como los habituales pagos solicitados al ciudadano común y pequeñas empresas.

Los cuatro pilares para un acuerdo de reforma sistémica

5

Los escándalos de corrupción abren oportunidades para una reforma sistémica de gobernanza ya que los actores clave pierden temporalmente su poder de veto. Aprovechar esa oportunidad requiere de líderes valientes, confiables e íntegros (en toda la administración pública y en la sociedad, no solo en el Poder Ejecutivo). De igual manera, es necesario el apoyo de actores externos que puedan contribuir a la credibilidad del proceso de reforma. Al respecto, el BID puede desempeñar un papel muy importante.

Respuestas programáticas a la corrupción en los países de ALC van desde el nivel “macroagregado” al nivel “microinstitucional” y pueden organizarse bajo cuatro pilares que incorporan a los principales actores y partes interesadas: (i) iniciativas regionales y mundiales, (ii) iniciativas nacionales, (iii) participación del sector privado y de la sociedad civil, y (iv) apoyo del BID y otras organizaciones internacionales. Esta propuesta basada en cuatro pilares está diseñada no solo para reforzarse mutuamente, sino también para atraer el compromiso y las habilidades de toda la diversidad de actores que pueden y deben contribuir a esta labor. Si esta agenda integrada es implementada en su totalidad, se pueden lograr compromisos mutuos y aumentar la confianza de todas las partes involucradas.

Pilar 1: iniciativas mundiales y regionales

Las iniciativas regionales y mundiales coordinan respuestas y establecen mecanismos de colaboración para tratar problemas comunes que van más allá de

cada país; incluyen asuntos de lavado de dinero, beneficiarios finales y empresas ficticias, monedas virtuales, extradición, cooperación en la aplicación de la ley (incluidos mecanismos de resolución y sanción), revisión regional por pares, y establecimiento de parámetros comparativos para la lucha contra la corrupción.

La región de ALC fue líder mundial en la cooperación internacional contra la corrupción con la adopción en 1996 de la Convención Interamericana contra la Corrupción. La mayoría de los países de la región son signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Varias de las economías más grandes de la región también se han adherido a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Mediante una serie de acuerdos y estándares adicionales, los países de ALC ahora participan en una red de compromisos internacionales sobre cuestiones interrelacionadas con la corrupción, el lavado de dinero y las prácticas fiscales nocivas, como las Normas Internacionales para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo y la proliferación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). La mayoría de los países también han adoptado los Estándares de la OCDE relacionados con el intercambio de información fiscal.

Estos acuerdos y estándares allanan el camino para que la cooperación internacional investigue los hechos de corrupción y los delitos conexos en una era de finanzas y delitos transnacionales. Al mismo tiempo, crean incentivos para mejorar su desempeño, ya que

los mercados y actores financieros prestan cada vez más atención a los reportes de las instituciones que fijan los estándares internacionales, como el GAFI o el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria (Foro Global). La mayoría de ellos también proponen políticas preventivas específicas sobre cuestiones de integridad pública, contratación pública y acceso a la información.

Aunque se han logrado avances para cumplir con los requisitos formales de estos acuerdos internacionales, actualmente el desafío clave radica en su *implementación*. Las limitaciones para su aplicación, los ciclos electorales y la resistencia política se encuentran entre los factores que han impedido la plena operatividad de los compromisos asumidos a escala global y regional. El Poder Judicial desempeña un papel clave en este sentido, tanto en términos de implementación como de cumplimiento. Los largos procesos, la falta de aplicación de sanciones y la ineficiencia de los fiscales en la búsqueda de pruebas conducen a la impunidad. Algunos países han creado una autoridad especial de lucha contra la corrupción, como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala⁹ o la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras. Si bien es importante adoptar medidas concretas considerando las características específicas de los países, es esencial fortalecer el Poder Judicial y las fiscalías para velar por la inclusión de elementos básicos: independencia, recursos (técnicos, humanos y económicos) y poder (herramientas jurídicas y autoridad). Además, deberían adaptarse las reglas de procedimiento para facilitar las investigaciones y enjuiciamientos, ya que la globalización y la tecnología han modificado la naturaleza de los casos de corrupción, que ahora tienen un alcance geográfico más amplio y esquemas más sofisticados. Al mismo tiempo en que la aplicación de la ley se torna más eficaz y simple, los derechos del acusado deben protegerse para dar credibilidad a las iniciativas de lucha contra la corrupción. Los acusados pueden ver una “caza de brujas”; los fiscales y los jueces deben poder defender su imparcialidad y competencia.

El desgaste de las autoridades judiciales y policiales nacionales debilita la capacidad de la región para responder a los crecientes desafíos transnacionales de corrupción, lavado de dinero y evasión fiscal. También dificulta el trabajo de aquellos fiscales y jueces que han demostrado un progreso extraordinario en casos importantes. La aplicación de las leyes locales a menudo se ve obstaculizada por los desafíos de la cooperación internacional: la cooperación espontánea de países extranjeros suele ser extraordinaria.

Por lo general, un país latinoamericano que realiza un seguimiento de funcionarios corruptos debe recurrir a engorrosos procedimientos de asistencia judicial recíproca. Los centros financieros en el norte global (por ejemplo, Luxemburgo, Liechtenstein, Suiza y Reino Unido) permiten varias instancias recursivas, provocando procedimientos lentos y complejos. La asistencia judicial recíproca es ineficiente debido a desafíos técnicos y políticos. Además, las autoridades auxiliares, como las unidades de inteligencia financiera, a menudo no cooperan de manera óptima. Hay casos en los que, incluso después de cumplidos todos los requisitos legales, la recuperación de activos ha sido pospuesta por los centros financieros del norte debido a razones políticas. En este punto, el BID podría desempeñar un papel vital en la mediación entre los centros financieros internacionales y los países de ALC. Esta mediación podría llevarse a cabo caso por caso o, mejor aún, de forma más general.

Los desafíos de la cooperación internacional se ven agravados por jurisdicciones conocidas por su opacidad y su casi nula cooperación. Los recientes escándalos de corrupción a escala regional y mundial han puesto de manifiesto cómo los denominados centros *offshore* y las jurisdicciones de paraísos fiscales pueden facilitar el flujo ilícito de dinero y el modo en que las empresas ficticias pueden utilizarse con fines de lavado de dinero. Algunos de estos países están ubicados en el área del Caribe. Sin embargo, por lo general, la administración de la cuenta no se realiza en el lugar de apertura (por ejemplo, las Islas Vírgenes Británicas o Panamá), sino en los grandes centros financieros internacionales del norte (Luxemburgo, Suiza

⁹ Recientemente, el presidente Jimmy Morales anunció que el Gobierno de Guatemala no solicitará la renovación del mandato de la Comisión, una institución que ha estado trabajando en Guatemala desde 2007 y ha logrado importantes resultados en el juzgamiento de casos de corrupción de alto nivel. La decisión de Morales representa un importante retroceso en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción, no solo en Guatemala sino también en toda la región. Véase Secretaría de Transparencia Internacional, Transparencia Internacional condena los intentos de bloquear la lucha anticorrupción en Guatemala (Transparencia Internacional, 1 de septiembre de 2018), disponible en: https://www.transparency.org/news/pressrelease/transparencia_internacional_condena_intentos_bloquear_lucha_anticorrupcion (consultado el 01/09/2018). La declaración oficial está disponible en: <http://www.minex.gob.gt/Noticias/Noticia.aspx?ID=27939>.

o Reino Unido). La red de opacidad que se ha denominado la “economía en las sombras”¹⁰ debe enfrentarse con urgencia en todo el mundo. Al respecto, la iniciativa del Reino Unido de forzar a sus territorios de ultramar y a las dependencias de la Corona a identificar a los beneficiarios finales es un paso urgente en la dirección adecuada. Sin embargo, ese enfoque debería ser un requisito general a nivel mundial.

Las iniciativas regionales para complementar la participación de los países de ALC en los sistemas globales deberían centrarse en todos estos temas. En particular:

- Reducir brechas existentes para promover la armonización legal de compromisos claves, tales como los de responsabilidad penal empresaria o normas equivalentes del derecho administrativo. Estados rezagados en su implementación se enfrentan al monitoreo de organizaciones internacionales como el GAFI o el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE.
- Aplicar los estándares de transparencia y rendición de cuentas sobre recursos naturales de la EITI en todos los países de la región relevantes en la materia. Además, incorporar dichos estándares de transparencia en los sistemas gubernamentales e industriales de toda la región.
- Introducir los estándares internacionales de contratación pública establecidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 9) y los principios articulados por la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por sus siglas en inglés).¹¹
- Establecer registros de beneficiarios finales en todos los países para facilitar el intercambio de información sobre cuestiones fiscales y de lavado de dinero. El historial de cumplimiento de las normas del GAFI y el Foro Global en la región es desigual¹² y debe ser abordado.
- Implementar procedimientos locales e internacionales de intercambio de información para detectar actividades de corrupción y lavado de dinero, garantizando la reciprocidad, cooperación y coordinación entre los organismos y jurisdicciones relevantes.

- Aprobar normas procesales y sustantivas para facilitar las investigaciones y enjuiciamientos, incorporando leyes sobre protección de denunciantes, negociación de cargos y sentencias, extinción de dominio de las ganancias y recursos ilegales, y la ampliación del plazo de las disposiciones de prescripción para casos de corrupción.
- Restringir foros especiales que otorgan protección a funcionarios públicos para evitar procesos ordinarios.
- Crear redes regionales y estándares para la selección, remuneración y comportamiento ético e independiente del personal judicial. Esta iniciativa requeriría desarrollar capacidades y reducir limitaciones políticas (incluida la lucha contra la corrupción interna) en toda la región.

Pilar 2: iniciativas nacionales

Las iniciativas regionales allanan el camino para la necesaria cooperación internacional, pero los países de ALC deben también asumir una agenda robusta y amplia en materia de corrupción en sus respectivos países. Nuestra experiencia nos indica que es necesario actuar en varias áreas fundamentales. Estas incluyen una expansión multidimensional de la transparencia financiera y gubernamental; una reafirmación de la gestión pública de los recursos públicos, adquisiciones y contratos; una transformación radical de la financiación política; un cambio fundamental en la disponibilidad y uso de la tecnología para abordar la corrupción y mejorar la gobernanza; y, finalmente, un reconocimiento sincero sobre la amplitud y profundidad de la captura del Estado y la pequeña corrupción, junto a un esfuerzo renovado para abordarlas a través de todas las medidas que aquí se enumeran y de otras más.

La contratación pública: infraestructura y negociaciones de contratos

Como se discutió anteriormente, varios países de ALC enfrentan una desaceleración en el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura que van desde el sector energético hasta el de transporte, y

¹⁰ J.E. Stiglitz y M. Pieth, *Overcoming the Shadow Economy* (Friedrich Ebert Stiftung, 2016), disponible en: <https://www.baselgovernance.org/publications/1819> (consultado el 22/08/2018).

¹¹ Visítase: www.constructiontransparency.org.

¹² Véase A. Knobel, *Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe*, Nota Técnica del BID IDB-TN-1341, disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8646> (consultado el 22/08/2018).

que son fundamentales para el desarrollo económico de la región.¹³ Los países deben redoblar sus esfuerzos para cumplir con estos estándares, restablecer la confianza y atraer inversiones de alta calidad y alto impacto. Casos recientes revelan que las licitaciones dirigidas, las calificaciones parciales en la adjudicación de contratos y, especialmente, las renegociaciones de contratos *ex post* desempeñan un papel importante en la facilitación de acuerdos corruptos.

La adjudicación de contratos de infraestructura mediante licitaciones competitivas contribuirá poco para evitar sobrecostos y corrupción si estos contratos luego se renegocian en beneficio de su ganador. A fin de prevenir los motivos más comunes de renegociación de contratos y reducir la corrupción en general, los sistemas de contratación de infraestructuras, tanto en lo que respecta a la provisión pública como a las asociaciones público-privadas (concesiones) deben realinearse para:

- Centrarse en definir los problemas a resolver y los servicios a prestar, articulando resultados mensurables para ambos, en lugar de enfocarse en las infraestructuras a construir y en los insumos a adquirir. Esto aumenta la rendición de cuentas, reduce las renegociaciones e incrementa las oportunidades de innovación.
- Establecer marcos institucionales y normativos para implementar de manera efectiva un sistema electrónico de contratación dirigido a garantizar la transparencia, integridad, competencia y acceso a la información.
- Adoptar marcos licitatorios y documentos estandarizados que impidan la exclusión de competidores.
- Publicar todos los cambios contractuales de manera oportuna y en el mismo lugar donde se publican los contratos originales.
- Exigir competencia para las nuevas inversiones de magnitud que se derivan de las renegociaciones contractuales.
- Proporcionar incentivos y protección para que denunciantes presenten información sobre acuerdos corruptos en proyectos de infraestructura.

- Prohibir las “cláusulas de equilibrio financiero” en la legislación y contratos de asociaciones público-privadas,¹⁴ pues estas han sido una de las principales razones para renegociaciones oportunistas, con altos costos de eficiencia y de rescates gubernamentales recurrentes de empresas mal administradas.
- Planificar y licitar proyectos de infraestructura completos para alianzas público-privadas, siguiendo un cuidadoso y detallado proceso de evaluación de los costos y beneficios sociales, así como del diseño, operación y resultados esperados del proyecto, entre otros.
- Separar los organismos de planificación de infraestructuras de las unidades a cargo de ejecutar los contratos para así eliminar conflictos de intereses entre la promoción de nuevas inversiones y el cumplimiento de los contratos existentes.
- Utilizar comités de revisión técnica independientes para mediar en los conflictos y revisar cualquier renegociación contractual.
- Tratar las inversiones en infraestructura de ejecución estatal y las asociaciones público-privadas de la misma manera para fines de contabilidad fiscal, ya que su impacto dinámico en el presupuesto es el mismo.¹⁵ De igual modo, las alianzas público-privadas deberían estar sujetas al mismo control en el proceso presupuestario que los proyectos de infraestructura pública.

Como se mencionó anteriormente, muchas de las medidas referidas, si no todas, deberían formar parte de una importante modernización en la gobernanza del sector de las infraestructuras, incorporando las muchas lecciones aprendidas de casos como el Lava Jato y otros relacionados.

Gestión de recursos públicos y gobernanza de los recursos naturales

Los países ricos en recursos naturales enfrentan un mayor riesgo de corrupción y captura del Estado por parte de las élites. Los enormes intereses asociados a las ganancias del petróleo (y también de los minerales)

¹³ Perú y Colombia, por ejemplo, tuvieron que introducir nuevas regulaciones para enfrentar las consecuencias derivadas de los casos de corrupción en los principales proyectos de infraestructura.

¹⁴ Dichas cláusulas establecen que cualquier acción judicial, administrativa o legal del gobierno que afecte los ingresos de la empresa debe ser compensada.

¹⁵ Pueden verse más detalles en E. Engel, R. Fischer y A. Galetovic, *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide*, Capítulo 6 (Cambridge University Press, 2014).

pueden fácilmente afectar en forma negativa los incentivos, las instituciones públicas y privadas, y los líderes políticos. Además, como lo ilustra claramente el escándalo Lava Jato, en el mundo interconectado de hoy donde las élites y las corporaciones transnacionales ejercen una indebida influencia regional y mundial, tales riesgos de corrupción y captura del Estado trascienden las fronteras de cualquier país e involucran a actores de los sectores público y privado. En los países ricos en recursos naturales, las industrias extractivas tienen diversos vínculos con otros sectores de la economía. En consecuencia, los desafíos de gobernanza y corrupción no se limitan a un único sector; plantean un reto de crecimiento sostenible y desarrollo a nivel nacional con enormes costos macroeconómicos.

Para responder a este desafío, es importante emprender una estrategia destinada a mejorar la gobernanza en los países ricos en recursos, que tenga en cuenta sus particularidades, los tipos de recursos naturales (por ejemplo, si el país es rico en petróleo o en minería), su política y sus características institucionales. En tales estrategias nacionales deben considerarse los siguientes elementos:

- *Una nueva estrategia de crecimiento sostenido para los países ricos en recursos naturales.* La ventana política que ofrece la desaceleración de los precios de productos básicos, la tendencia de algunos gobiernos de “ir a fondo” para atraer inversiones, y los recientes escándalos de corrupción ofrecen una oportunidad para una redefinición estratégica. Se debe priorizar la promoción, diseño e implementación de un plan de buena gobernanza a mediano plazo y de base amplia destinada a aprovechar los recursos de los sectores extractivos para fortalecer las instituciones nacionales y diversificar
- *Sistemática evaluación nacional de las vulnerabilidades de gobernanza y corrupción en toda la cadena de decisión del sector de los recursos naturales.* Un marco como el de la Carta de Recursos Naturales,¹⁶ y su herramienta de diagnóstico comparativo, permite un análisis sobre los riesgos particulares de corrupción en cada etapa de la cadena de valor y de toma de decisiones en materia de recursos naturales. Este análisis comienza desde su fase inicial (decisión de extraer, licencias para exploración y producción, etc.), pasando por las fases intermedias (que los gobiernos alcancen un buen negocio con las compañías, gestión de ingresos, etc.), hasta la etapa final (reparto de ingresos, conversión de recursos naturales en ganancias de desarrollo para todos). Tal enfoque considera las características propias de cada jurisdicción, lo que implica que las prioridades en los programas y estrategias de acción variarán de un país a otro.
- *Reforma de las empresas de propiedad estatal (EPE) en las industrias extractivas.* Si bien algunas EPE de la región presentan una adecuada administración y gobernanza, todavía está pendiente la reforma de muchas empresas estatales, incluidas las de Brasil, Ecuador, México y Venezuela, entre otras. Específicamente, se necesitan planes de reforma para que las EPE mejoren en programas de cumplimiento, transparencia e integridad, así como en el fortalecimiento de sus competencias y la despolitización de su gestión, el gobierno corporativo y la contratación y promoción basadas en méritos.¹⁷

¹⁶ La Carta de Recursos Naturales es un conjunto de principios para guiar a los gobiernos y a la sociedad en la utilización de los recursos naturales de manera tal que las oportunidades económicas produzcan rendimientos máximos y sostenidos para los ciudadanos. Describe herramientas y opciones de políticas diseñadas para evitar la mala gestión frente a la disminución de riquezas naturales y garantizar beneficios continuos. La carta está organizada en torno a 12 preceptos básicos que ofrecen orientación sobre decisiones clave que enfrentan los gobiernos. Cada precepto puede ofrecer a lo largo de la cadena de valor y de decisión una ventana para evaluar los riesgos particulares de corrupción asociados con este tema y la etapa de la cadena de valor. Véase Natural Resource Governance Institute, *La Carta de los Recursos Naturales* (2.ª edición, 2014), disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-charter-spanish> (consultado el 22/08/2018). Véase también Natural Resource Governance Institute, *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* (2017), disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-charter-benchmarking-framework> (consultado el 22/08/2018).

¹⁷ Los países pueden adoptar estándares tales como los Diez Principios Anticorrupción de Transparencia Internacional para Empresas Públicas. Consulte Transparencia Internacional, *10 principios anticorrupción para empresas públicas*, disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/los_diez_principios_de_las_empresas_publicas_para_combatir_la_corrupcion (consultado el 22/08/2018). Véase también P. Heller, P. Mahdavi y J. Schreuder, *Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations* (Natural Resource Governance Institute, 2014), disponible en: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_9recs_eng_v3.pdf (consultado el 22/08/2018).

- *Fortalecimiento de las instituciones subnacionales y estándares ambientales, y mitigación de los conflictos sociales.* Es necesario fortalecer las instituciones y mecanismos a nivel subnacional. Se trata, por ejemplo, de adoptar enfoques innovadores y participativos para abordar los conflictos sociales en torno a las industrias extractivas que se han puesto en marcha en países como Colombia y Perú. Es preciso mejorar los mecanismos de distribución de ingresos entre el centro y las localidades, y fortalecer la aplicación de normas ambientales, que son particularmente débiles a nivel subnacional. En este contexto, es importante proteger y facilitar las iniciativas de debida diligencia de todas las partes interesadas para evaluar y abordar los impactos sociales y ambientales a lo largo de la cadena de suministro y durante la vida útil de un proyecto extractivo. En el marco de este panorama, resulta apropiado adoptar enfoques de gestión y sostenibilidad a nivel nacional y subnacional a partir de una perspectiva de gobernanza territorial. También es recomendable emplear rigurosas herramientas empíricas de análisis de costo-beneficio.
- *Mejora de la transparencia y rendición de cuentas en el sector de las industrias extractivas.* Los países de ALC deberían implementar la iniciativa EITI ya que esta se ha convertido en un estándar global para promover la transparencia y la buena gobernanza en el sector. La EITI es un poderoso medio para introducir mecanismos destinados a facilitar reformas institucionales más profundas en el sector extractivo. Este es el caso puntual del recientemente ampliado estándar de la EITI que ahora va mucho más allá de la mera divulgación de los pagos por ingresos al abordar, entre otras cuestiones, desafíos de gobernanza en torno a la publicidad de los beneficiarios finales y de los contratos. Actualmente, nueve países de ALC están implementando la EITI, otros están en proceso de hacerse miembros¹⁸ y otros podrían unirse también a esta iniciativa. Es igualmente importante trabajar más allá de las agencias nacionales de implementación de la EITI para promover la integración de estos estándares de transparencia y publicación con sistemas y mecanismos gubernamentales e industriales más amplios (por ejemplo, incorporar las reformas de la EITI, como las actuales modificaciones en materia de transparencia de la propia Comisión Nacional de Hidrocarburos de México). A fin de alcanzar este propósito transversal, puede también tomarse como referencia un uso más amplio de herramientas de gobierno electrónico, como la plataforma MapaRegalías en Colombia¹⁹ respaldada por el BID.
- *Mejora de la gobernanza y eficacia de los fondos soberanos, incluidos los fondos de estabilización y desarrollo intergeneracional.* Las condiciones previas para establecer fondos soberanos y fondos similares son distintas según los países. Normalmente, se pueden fortalecer las estructuras de gobierno ya existentes²⁰ y, de manera más general, reforzar los sistemas fiscales asociados a los ingresos y gastos de las industrias extractivas frente a riesgos de corrupción.
- *Reformas complementarias.* Debido a la naturaleza de la corrupción en los países ricos en recursos naturales, las reformas en el sector extractivo, como las aquí sugeridas, deben complementarse con reformas en la contratación pública y en la subcontratación, la financiación política y la transparencia financiera. Estas reformas tan fundamentales se aplican también a los países que no son ricos en recursos naturales. Se abordarán con más detalle en las siguientes secciones.
- *Atención especial a la gobernanza y lucha contra la corrupción en los nuevos países productores de petróleo.* Para un país nuevo en la producción de petróleo como Guyana,²¹ el descubrimiento

¹⁸ Colombia, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tobago son países implementadores. Otros países de la región, como Argentina y Ecuador, han expresado su compromiso de unirse a la EITI.

¹⁹ Véase <http://maparegalias.sgr.gov.co>.

²⁰ Una buena estructura de gobierno comprende y debería establecer lo siguiente: un objetivo de fondo claro, reglas fiscales para depósito y retiro, reglas de inversión, estándares de ética y de conflicto de intereses al definir las responsabilidades entre autoridades y gerentes, y organismos de supervisión independientes. Véase A. Bauer (ed.), *Managing the public trust: How to make natural resource funds work for citizens* (Revenue Watch Institute and Vale Columbia Center, 2014), disponible en: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_RWI_Complete_Report_EN.pdf (consultado el 22/08/2018).

²¹ A partir de los recientes y masivos descubrimientos de reservas de petróleo por parte de ExxonMobil, Guyana enfrenta el desafío de superar una potencial maldición en sus recursos, a menudo asociada con importantes fallas de gobernanza y corrupción sistémica. Se espera que este primer descubrimiento comience a producir petróleo en 2020, y que su producción alcance

de este recurso tiene enormes implicancias de gobernanza nacional y de desarrollo que trascienden al sector extractivo. En dichos países, se da la posibilidad de que los recursos resulten totalmente transformadores, pero también que la corrupción, la captura del Estado y la mala gobernanza conviertan a estos recursos en una maldición. Estos países requieren especial atención y apoyo para garantizar que se establezcan instituciones y políticas transparentes que regulen la concesión de licencias, la contratación, las adquisiciones y la gestión de los ingresos, y que se formen capacidades y se adopten y apliquen incentivos para prevenir actos ilícitos.

Financiación de la política

La consolidación y estabilidad de la democracia y de los procesos electorales competitivos en la región de ALC han tenido un efecto no deseado al abrir una ventana de corrupción en la financiación de la política y a través de ella. La globalización y las nuevas tecnologías facilitan la circulación de fondos y dificultan el rastreo del dinero y el origen de las contribuciones políticas por parte de los organismos nacionales electorales. Además, en algunos entornos, la financiación política proviene cada vez más de grupos del crimen organizado, muchos de los cuales han cambiado su estrategia de control político de financiación de campañas presidenciales para financiar la política de los candidatos locales.²²

Si bien la financiación de la política ha ampliado su campo de influencia, especialmente para la gran corrupción y la captura del Estado, los recientes escándalos vinculados al financiamiento político también han producido consecuencias sin precedentes. Los casos de corrupción han dado lugar a investigaciones sobre funcionarios públicos y empresarios llevadas a cabo no ya por los organismos nacionales electorales sino por los tribunales ordinarios. La sólida movilización

social contra la corrupción en la financiación política ha brindado un apoyo crucial a jueces y fiscales reformistas. Estas manifestaciones también han tenido como resultado la renuncia de algunas autoridades electas (en Guatemala y Honduras) y la derogación de medidas legislativas (en Guatemala).

Los países de ALC deben aprovechar este momento para realizar reformas significativas que no solo modifiquen las reglas de financiación de la política, sino que también cambien el equilibrio de poderes y facultades entre los reguladores y aquellos que desean evadir los controles del financiamiento político. Para ello se necesitará lo siguiente:

- Reforzar la capacidad de los órganos nacionales en materia electoral, de los jueces y fiscales, no solo garantizando su independencia, recursos y autoridades, sino también brindándoles acceso a la información y a las investigaciones de los organismos responsables en materia de lavado de dinero y corrupción, incluyendo los acuerdos de cooperación internacional. Dicho acceso debe ser obligatorio por ley.
- Generar un mayor control sobre el financiamiento privado, incluyendo la prohibición de contribuciones anónimas y la financiación de fuentes extranjeras, y fijando límites para las contribuciones de las personas jurídicas.
- Establecer un sistema de subsidio público para las campañas políticas en los países en los que aún no se otorgan fondos públicos. Este sistema debe diseñarse con vistas a evitar favorecer a los políticos ya electos. Además, la legislación debería avanzar hacia un componente sustancial de financiación pública, tanto para los partidos políticos como para las campañas, diseñado de forma tal que refleje las preferencias políticas de los ciudadanos.
- Instaurar controles para limitar el gasto en las campañas, por ejemplo acotando su duración,

los 500.000 barriles diarios durante una década (véase C. Krauss, *The \$20 Billion Question for Guyana*, *The New York Times*, 20 de julio de 2018). Según algunos cálculos de OpenOil, la participación del gobierno (o la tasa impositiva real promedio) en el contrato con Exxon es menor a la tasa de los contratos petroleros de países en situaciones similares (J. West, *Guyana's Oil Deal is Outlier Low: Government Takes Just Over Half*, *Open Oil*, 15 de marzo de 2018). El FMI también consideró que el contrato no era óptimo para Guyana (K. Crowley, *Exxon Sparks IMF Concern With Weighty Returns in Tiny Guyana*, *Bloomberg*, 9 de abril de 2018). Se necesita más debate público y la divulgación completa de toda la información contractual para determinar cursos de acción apropiados para Guyana relacionados a estos acuerdos, un plan óptimo de impuestos y regalías, y para garantizar un uso sin corrupción en favor del desarrollo de la gran cantidad de recursos que se pueden recaudar del petróleo.
²² F. Dews, *Political Finance and Organized Crime en América Latina*, *Brookings Now* (16 de octubre de 2013), disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2013/10/16/political-finance-y-organized-crime-in-latin-america/> (consultado el 22/08/2018).

fijando topes de gastos y facilitando un tiempo de transmisión en la televisión pública y privada para candidatos y partidos. Estas medidas deberían ir acompañadas de controles sobre el uso de los fondos públicos y otros recursos por parte de los políticos durante las campañas.

- Aumentar la transparencia de las contribuciones dirigidas a todos los actores relevantes, tales como candidatos, empresas, fundaciones políticas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones vinculadas con candidatos o partidos, como así también de las realizadas por todos estos actores. Asimismo, debe llevarse a cabo una supervisión eficaz de los fondos públicos.
- Prestar mayor atención a la financiación política en los niveles subnacionales. Mejorar los marcos legales para ampliar el rango de sanciones más allá de las multas (por ejemplo, prohibir la participación en licitaciones públicas) y, entre otras medidas, aplicarlas a funcionarios del sector financiero y a quienes realizan contribuciones ilegales.
- Hacer un mayor uso de la tecnología para poner a disposición de los ciudadanos, periodistas e investigadores la información sobre las contribuciones políticas; crear canales para denunciar casos de corrupción garantizando una protección adecuada para los denunciantes; y ayudar a los órganos nacionales en materia electoral a supervisar la financiación política e intercambiar información con otras agencias y jurisdicciones.

Transparencia financiera

La transparencia financiera se considera un componente clave de cualquier sistema eficaz de lucha contra la corrupción, particularmente para evitar que las personas involucradas en casos de corrupción, fraude, malversación de fondos, evasión de impuestos y otras actividades ilegales disfruten del producto de sus delitos. La cooperación internacional descrita en el Pilar 1, combinada con leyes contra el soborno y el lavado de dinero de varias economías de gran escala, está

impulsando la evolución de la transparencia financiera en los países de ALC. Esta cooperación internacional también pone de relieve los costos ocasionados para los países con baja transparencia financiera, como por ejemplo los asociados al *de-risking* bancario.²³

Como se señaló anteriormente, los países están adoptando estándares de transparencia financiera internacional en sus legislaciones, pero su implementación no es consistente. La mayoría de las acciones requeridas a nivel nacional reflejan las prioridades del pilar regional, entre las que figuran las siguientes:

- Cumplir con los estándares internacionales, en particular en materia de contratación abierta y de utilización del identificador global de entidades jurídicas (Global Legal Entity Identifier).²⁴
- Establecer y publicar un registro de beneficiarios finales de empresas y otras estructuras jurídicas similares, incluyendo los fideicomisos, y adoptar sanciones efectivas por su falsa registración.
- Vincular las fuentes de información sobre cumplimiento financiero y regulatorio a nivel nacional para que todas las autoridades (incluidas las electorales) tengan acceso a toda la información de una entidad concreta. Esto puede hacerse sin combinar bases de datos, sino proporcionando acceso a los sistemas a una serie de usuarios autorizados.²⁵
- Mejorar las capacidades tecnológicas, no solo de infraestructura técnica sino también de habilidades en innovación, de los organismos pertinentes para que puedan procesar la enorme cantidad de datos sobre, por ejemplo, transacciones sospechosas y prepararse para nuevas oportunidades, como la de la tecnología *blockchain*.
- Invertir y apoyar a quienes no forman parte de la administración pública, especialmente a la academia y la sociedad civil, para analizar los datos gubernamentales y proponer mejoras.

En este punto, destacamos la importancia de la información sobre beneficiarios finales. No solo es esencial para las iniciativas nacionales e

²³ Particularmente en los países insulares del Caribe y en los países más pequeños de América Central, los bancos internacionales han retirado relaciones de corresponsalía bancaria debido al nivel real o percibido de riesgo de lavado de dinero que suponen ciertas consideraciones jurisdiccionales y de volumen comercial. En este sentido, véase, por ejemplo, G.M. Vázquez, *Assessing the Impact of the De-risking on Remittances and Trade Finance in Belize*, Documento de debate del BID IDB-DP-558, disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8702#sthash.PBAGVFQ0.dpuf> (consultado el 22/08/2018).

²⁴ Véase <https://www.gleif.org/en/>.

²⁵ En esta área, las bases de datos deben seguir estándares internacionales aplicables que requieren la estandarización, completitud, actualización, verificación, interoperabilidad, reutilización y otras características relevantes de la información.

internacionales contra el lavado de dinero y la lucha contra la financiación del terrorismo y la corrupción, sino también para las compañías que buscan evitar infracciones a la legislación y riesgos comerciales.

Integridad pública

Los conflictos de intereses —es decir, la superposición de responsabilidades públicas e intereses privados— se encuentran en el centro de las redes que conectan a las élites políticas, empresariales y sociales de América Latina. El término *conflictos de intereses* comprende toda una serie de tensiones entre las funciones públicas y privadas. No todos los conflictos resultan en corrupción, pero en muchos países se los asocia a ella e incluso a las manifestaciones más extremas de captura regulatoria y estatal (véase más abajo). En consecuencia, regular la declaración de conflictos de intereses es importante para restablecer la confianza pública en los gobiernos, que ha disminuido significativamente en toda la región.

La captura del Estado por parte de poderosos intereses privados e incluso criminales ocurre, en parte, por la incorporación al gobierno de funcionarios que también tienen vínculos familiares o profesionales con funciones externas a la administración pública. Comparaciones entre diversos países muestran una correlación entre las conexiones políticas de las empresas comerciales y la corrupción, como así también el incremento del valor de una firma si un empresario entra en política,²⁶ lo cual sugiere una confusión de roles.

El derecho penal es una herramienta acusatoria poco efectiva para gestionar la mayoría de los casos de conflicto de intereses, salvo cuando estos resultan en acciones ilegales. En su lugar, las reformas deberían buscar un equilibrio entre los riesgos de conflicto y la necesidad de convocar a personas calificadas para el servicio gubernamental. Tales reformas deberían incluir lo siguiente:

- Divulgación de las transacciones financieras de los políticos y otros funcionarios y acceso público a dicha información.

- Normas preventivas para que los funcionarios y sus familiares se desprendan de ciertos intereses financieros o para que desistan de participar en un proceso de toma de decisiones cuando tengan un conflicto.
- Establecimiento de un organismo independiente que controle el cumplimiento de los requisitos de divulgación y recusación, de manera que pueda forzar la renuncia o reasignación de funcionarios infractores y revisar los cuestionamientos a la normativa.
- Capacitación en materia ética, verificación de antecedentes con anterioridad a los nombramientos, regulaciones previas y posteriores al desempeño en el cargo, mecanismos para denunciar irregularidades y protección de los denunciantes, y creación de fideicomisos ciegos para administrar los activos de funcionarios públicos de alto rango.²⁷

Gobierno abierto y simplificación administrativa

Con una clase media que ahora constituye la mayor parte de la población en la región, las expectativas públicas están cambiando hacia una mayor participación en la gobernanza y en la prestación de servicios públicos más accesibles y de mayor calidad. La población más pobre puede haber renunciado a recibir servicios de calidad de parte del Estado, pero incluso estos grupos ahora esperan un gobierno que funcione mejor. El acceso a la información está mejorando lentamente, pero esto no es suficiente si las personas no disponen de canales legítimos para influir y participar en el gobierno de manera individual o colectiva. En esta era de comunicación, el gobierno abierto es un ingrediente esencial no solo para la transparencia y la rendición de cuentas, sino también para establecer la confianza y una interacción constructiva entre los ciudadanos, las empresas y el Estado.²⁸

Para cumplir con estas expectativas, los gobiernos deben hacer que sus procesos y servicios sean más simples y accesibles. La tecnología de la

²⁶ M. Fazio, Politically Connected Firms, *American Economic Review*, 96.1: 369-386 (2006).

²⁷ Véase Diálogo Empresarial de las Américas, Acción para el Crecimiento: Recomendaciones de política y Plan de acción 2018-2021 para el crecimiento en las Américas, facilitado por el BID (2018), disponible en: <http://americasbd.org/es/informe-2018/> (consultado el 22/08/2018).

²⁸ En este sentido, véase B. Roseth, A. Reyes y C. Santiso, El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital (BID, 2018), disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8930#sthash.qL3vgXgZ.dpuf> (consultado el 22/08/2018).

información proporciona los medios para que la población, que cada vez dispone de mayores habilidades tecnológicas, alcance sus objetivos de manera más efectiva. A su vez, la simplificación administrativa es necesaria para hacer factibles las soluciones tecnológicas y también para mejorar la eficiencia y reducir las oportunidades de corrupción. Esto es beneficioso para los gobiernos, ya que la gobernanza digital se ha asociado muy frecuentemente con la reducción de la corrupción. Para lograr avances hacia una gobernanza efectiva y responsable, los países deben seguir los siguientes pasos:

- Implementar sistemas digitales que permitan a los ciudadanos presentar sus peticiones en línea.
- Establecer portales de datos abiertos accesibles que contengan información actual, completa y reutilizable.
- Estandarizar procesos administrativos y eliminar requisitos, actividades e intermediarios que no agregan valor, con el objetivo de lograr una mayor automatización de los procesos (y como una valiosa acción de lucha contra la corrupción en sí misma).
- Adoptar e implementar los estándares de la Alianza para el Gobierno Abierto²⁹ y la OCDE,³⁰ tanto para temas de gobierno abierto como de simplificación administrativa.

Tecnología de la información y la comunicación

De lo expresado anteriormente se desprende claramente que la tecnología de la información y la mayor disponibilidad de datos facilitan innovaciones significativas para la lucha contra la corrupción. Los países que pueden aprovechar las nuevas tecnologías

tienen grandes posibilidades de mejorar sus resultados en la lucha contra la corrupción y reconstruir la confianza en el gobierno.

Si bien estas tecnologías deberían complementarse con reformas sistémicas más amplias, existen algunas oportunidades prometedoras en el uso de la tecnología de la información para enfrentar la corrupción. Entre ellas se incluyen el uso de datos abiertos para identificar y medir la corrupción, informes colectivos (*crowdsourcing*) de corrupción, iniciativas de información ciudadana y de denuncias de irregularidades, análisis predictivos para identificar alertas de corrupción, y tecnologías de registro distribuido (*blockchain*) que pueden dar lugar a compras y gestión de contratos más seguros y abiertos.

Las tecnologías de registro distribuido, de las cuales *blockchain* es un ejemplo, pueden almacenar la identidad del usuario y la información de las transacciones de forma segura y abierta si se diseñan y administran adecuadamente. Estas tecnologías tienen el potencial de aumentar la rendición de cuentas, ayudar en la lucha contra la corrupción y, sobre todo, facilitar una supervisión eficiente y un seguimiento de las transacciones que eviten la corrupción.³¹

Para aprovechar estas oportunidades, las políticas deben priorizar lo siguiente:

- Cerrar la brecha entre el alcance y la calidad de los datos abiertos disponibles en la actualidad con todo el abanico de datos necesarios para combatir la corrupción, incluyendo los datos sobre contratación pública antes y después de una licitación, una mayor información de “justicia abierta” sobre procesos de investigación y enjuiciamiento, y la publicación abierta de datos sobre quejas ciudadanas.³²

²⁹ Véase <https://www.opengovpartnership.org/>.

³⁰ Consúltese Administrative Simplification and Reducing Burdens, OCDE, disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/administrative-simplification.htm> (consultado el 22/08/2018). Véase también D. Charité et al. International Standard Cost Model Manual: Measuring and Reducing administrative burdens for Business (International SCM Network, 2005), disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf> (consultado el 22/08/2018).

³¹ En este sentido, véanse: A. Bhattacharya, Blockchain is helping build a new Indian city, but it's no cure for corruption, *Quartz India* (17 de julio de 2018), disponible en: <https://qz.com/india/1325423/indias-andhra-state-is-using-blockchain-to-build-capital-amaravati/> (consultado el 13/09/2018); C. Bishop, Blockchain Slashes US Govt. Contract Award Time From 100 to 10 Days, *Legal Gambling and the Law* (29 de marzo de 2018), disponible en: <https://www.legalgamblingandthelaw.com/news/blockchain-slashes-us-govt-contract-award-time-from-100-to-10-days/> (consultado el 13/09/2018); C. Santiso, Will Blockchain Disrupt Government Corruption?, *Stanford Social Innovation Review* (5 de marzo de 2018), disponible en: https://ssir.org/articles/entry/will_blockchain_disrupt_government_corruption (consultado el 13/09/2018). Véase también The GovLab, Blockchange, disponible en: <https://blockchan.ge/>.

³² La *Open Up Guide* es un buen ejemplo de cómo promover la participación ciudadana y los mecanismos de información sobre el uso de datos abiertos para combatir la corrupción en México. Véase A. Echeverría, D. D'Herrera y R. Alanís, *Open Up Guide: Testing How to Use Open Data to Combat Corruption in Mexico* (Open Data Charter, enero de 2018), disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1de9WwYhUsgY8LJLnQmDJY3RyM2Lw1TN7/view> (consultado el 22/08/2018).

- Propiciar fuertemente los aportes de la opinión pública a través de diversos canales como la web y los dispositivos móviles, pero garantizando que una vez recibida la información de los ciudadanos, entre ellas las denuncias y los informes de denuncias de irregularidades, estas sean atendidas y resueltas de manera rápida.
- Desarrollar infraestructura y habilidades para implementar métodos avanzados como el análisis predictivo.
- Invertir en proyectos piloto para probar la eficacia de *blockchain* en la mejora de la administración y prevención de la corrupción.

Como se mencionó, ninguna de estas medidas puede dar frutos en forma aislada y sin inversiones significativas en el fortalecimiento de las instituciones públicas y en la aplicación más amplia de reformas políticas, regulatorias y de transparencia. En particular, las instituciones más débiles que carecen de infraestructura, capacidad y cultura de innovación tienen dificultades para adaptarse. Por lo tanto, es importante reformarlas y fortalecerlas.

No obstante, si bien las tecnologías de registro distribuido pueden ser una herramienta para combatir la corrupción cuando, por ejemplo, se utilizan para reforzar la seguridad y transparencia de las bases de datos gubernamentales, las transacciones de criptomoneda emplean la misma tecnología para facilitar operaciones ilícitas.³³ Las criptomonedas, relacionadas al anonimato y privacidad de las transacciones, aumentan el espectro del lavado de dinero y promueven la idea de que la tecnología fomenta actividades corruptas.³⁴ Al desconocerse la identidad del

individuo, los acuerdos de intercambio de información pueden resultar inaplicables para las transacciones de criptomonedas.

Junto al problema del anonimato aparece también la falta de armonización en las legislaciones locales. Existen diversos enfoques sobre cómo regular el mercado de las criptomonedas.³⁵ Algunos países han declarado a las criptomonedas como una forma de producto básico o activo de capital para fines fiscales.³⁶ Dependiendo del país, las transacciones e intercambios de criptomonedas estarán sujetos a impuestos sobre la renta, sobre las ventas, sobre las ganancias de capital y/o sobre el valor agregado (IVA).³⁷

Para aumentar la transparencia en estas transacciones varios países han empezado a regular las plataformas de intercambio de criptomonedas a través de la aplicación de leyes contra el lavado de dinero y de “conoce a tu cliente” (*know your client*).³⁸ Aun con la implementación de regulaciones en materia de transparencia, todavía no queda claro si los activos de criptomonedas deben reportarse de conformidad con los estándares para el intercambio automático de información para fines fiscales. Esto se evidencia por el hecho de que las criptomonedas no están claramente definidas como “activos financieros” que deben informarse si se encuentran en una cuenta financiera en el extranjero.³⁹

Sin un enfoque homogéneo para hacer cumplir las regulaciones mencionadas, el continuo anonimato en los mercados de criptomonedas puede degradar considerablemente la transparencia de la información financiera entre países. Las criptomonedas en sí mismas no son el problema. La falta de

³³ Puede verse un amplio debate sobre el tema en The Economist, Technology Quarterly: Cryptocurrencies and Blockchains, *The Economist* (1 de septiembre de 2018).

³⁴ En algunas jurisdicciones las plataformas de intercambio de criptomonedas pueden configurarse fácilmente, generando la posibilidad de que inversionistas pongan su dinero en empresas sombrías y corruptas que no deben rendir cuentas.

³⁵ Por ejemplo, Italia y Japón tienen una posición más progresista y tratan el bitcoin como una moneda de curso legal. En Italia, las ganancias de todas las transacciones de criptomonedas están exentas del IVA y, en algunos casos, lo están también del impuesto sobre la renta. Japón declaró al bitcoin como moneda de curso legal y sus transacciones no están sujetas a doble imposición. Recientemente, México aprobó legislación que trata a las criptomonedas como un activo virtual. Por otro lado, China prohíbe abiertamente a sus instituciones financieras el uso de criptomonedas. Véase Cryptocurrencies by Country, Thomson Reuters (25 de octubre de 2017), disponible en: <https://blogs.thomsonreuters.com/answeron/world-cryptocurrencies-country/> (consultado el 22/08/2018).

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*. Véase también Parlamento Europeo, Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0056+0+DOC+XML+V0//ES> (consultado el 07/10/2018).

³⁹ CRS-related Frequently Asked Questions, OCDE (junio de 2018), disponible en: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/CRS-related-FAQs.pdf> (consultado el 22/08/2018).

cohesión en las regulaciones internacionales sobre las transacciones de criptomonedas puede generar vacíos e inexactitudes legales que fomenten la evasión de impuestos, el lavado de dinero y las prácticas corruptas.

Las políticas para fomentar la cooperación internacional en materia de regulación de las criptomonedas podrían incluir los siguientes puntos:

- Definir la naturaleza legal de las criptomonedas para determinar (i) si estas monedas virtuales son dinero, dinero digital u otro tipo de activo, y (ii) si pueden usarse para cancelar obligaciones de pago.
- Establecer mecanismos para que las agencias de control puedan rastrear las transacciones de criptomonedas. Dichos mecanismos podrían incluir el registro y concesión de licencias a los proveedores de servicios, la recopilación de información personal para que las operaciones de criptomonedas no sean anónimas, y la posible divulgación de dicha información frente a casos de transacciones sospechosas.
- Armonizar los modelos institucionales y de gobernanza de las criptomonedas y de *block-chain* tanto a nivel nacional como internacional.

Las tecnologías de registro distribuido pueden ser parte de las respuestas contra la corrupción y el lavado de dinero si se aplican correctamente. Sin embargo, aún deben extraerse lecciones sobre la aplicación de estas incipientes tecnologías y, en cualquier caso, es poco probable que proporcionen soluciones completas. Por lo tanto, se necesitarán acciones complementarias. Por ejemplo, el enfoque comúnmente adoptado frente al lavado de dinero no solo se relaciona con la trazabilidad de las transacciones, lo que podría ser una potencial fortaleza de las tecnologías de registro distribuido, sino que dicha

trazabilidad será inútil a menos que pueda localizarse el origen real de la transacción, independientemente de que se utilice dinero en efectivo o cualquier otro medio de pago.

Enfrentando la captura del Estado, la gran corrupción y la pequeña corrupción

Las recomendaciones presentadas demuestran que están surgiendo nuevas oportunidades para combatir la corrupción en los países de ALC; esta lucha resulta más urgente que nunca debido a que los ciudadanos están cada vez más informados sobre los delitos de sus líderes. La desconexión entre el contrato social implícito de votar y pagar impuestos, por un lado, y la evidente violación a ese acuerdo cuando los ciudadanos buscan servicios o leen las noticias, por el otro, constituye una fórmula que conduce al debilitamiento de la legitimidad de los sistemas democráticos que tanto han luchado por perdurar en las últimas décadas. En este contexto, el desprecio cotidiano de la pequeña corrupción y los atropellos cada vez más frecuentes de la gran corrupción plantean un desafío renovado. Tal como lo demuestra la cruda evidencia de los recientes escándalos y acontecimientos ocurridos en la región, la gran corrupción y la captura del Estado se han vuelto críticamente relevantes (*macro-critical*) desde el punto de vista de sus consecuencias macroeconómicas.⁴⁰

Por lo tanto, concluimos nuestras recomendaciones sobre reformas nacionales refiriendo al grave problema de la gran corrupción y la captura del Estado, entendiéndose este último término como la indebida influencia de las élites poderosas sobre las leyes, regulaciones y políticas, y la asignación de activos y recursos públicos para su beneficio privado a expensas del bien público.⁴¹ En ciertas ocasiones, tales intereses indebidos de las élites empresariales se impulsan desde dentro de las élites políticas

⁴⁰ La relevancia macro-crítica se refiere a factores que presentan riesgos macroeconómicos significativos para un país. Es un término cuyo uso se ha extendido recientemente en las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), organización que ahora considera los riesgos de corrupción de vital importancia para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento en países clave. Véase FMI, IMF Executive Board Approves New Framework for Enhanced Engagement on Governance, Comunicado de prensa del FMI N.º 18/142 (22 de abril de 2018), disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/04/21/pr18142-imf-board-approves-new-framework-for-enhanced-engagement-on-governance> (consultado el 22/08/2018). Más recientemente véase también J. Hellman y D. Kaufmann, State Capture in Transition, Submission to the South African Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State (31 de agosto de 2018), disponible en: <https://www.sastatecapture.org.za/site/hearings/documents> (consultado el 06/09/2018).

⁴¹ Para conocer detalles sobre la noción de captura del Estado, tal como se aplicó originalmente a países en transición, véase J. Hellman y D. Kaufmann, Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies, *Finance and Development*, Vol. 38, N.º 3 (2001), disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm> (consultado el 22/08/2018).

y gubernamentales (“negocios en el gobierno”); la forma extrema de influencia se produce cuando los intereses comerciales se vuelven parte del gobierno y del Poder Legislativo, sin reales restricciones sobre conflictos de intereses. También es importante mencionar que el sector privado tradicional (y dentro de él, la industria a gran escala y el sector financiero) no siempre es el único “captor” de las reglas de juego. En algunos entornos, ciertos sindicatos muy poderosos (y no ampliamente representativos) ejercen una influencia indebida (que muchos otros no efectúan). En otros lugares, los carteles de la droga y la mafia desempeñan un papel aún más nefasto en este contexto.

La captura del Estado también influye en la legalidad de las acciones y en la toma de decisiones, las que pueden ser poco éticas y estar al límite de la corrupción; sin embargo, se consideran legales según las leyes que prevalecen en un país en determinado momento. En este contexto, la captura puede ayudar a influir en las leyes y regulaciones relacionadas al cabildeo (*lobby*), al financiamiento de campañas, a las reglas electorales, a las adquisiciones, a los contratos y a las licencias en infraestructura, y a la regulación del sector financiero.

Es importante destacar que la naturaleza interconectada de las élites del poder implica que en muchos países los mecanismos de corrupción también pueden operar en la dirección opuesta en términos de dinámica de poder: políticos o funcionarios de alto nivel ejercen su influencia para lograr que entidades privadas los representen en las licitaciones, por ejemplo, a través de intereses económicos no revelados en empresas que participan en tales procesos. En otros casos, simplemente hay colusión entre las élites políticas y las económicas/financieras, que a su vez alteran las reglas de juego institucionales para su propio beneficio privado.⁴²

En otras secciones hemos presentado varias respuestas para la captura del Estado: es primordial hacer un importante esfuerzo para aumentar la transparencia y control del financiamiento de la política; establecer controles efectivos para grandes adquisiciones y contratos de infraestructura; y revelar y regular los conflictos de intereses en el gobierno. La declaración y publicación de los beneficiarios finales

de entidades financieras respaldará y reforzará estos esfuerzos. Enfrentar los desafíos de la captura del Estado requiere adoptar medidas adicionales para salir del ámbito común de las reformas técnicas, incluyendo las siguientes áreas:

- Aumentar la competencia económica reduciendo obstáculos para el ingreso de pequeñas y medianas empresas (PyME), adoptando y poniendo en práctica regulaciones antimonopolio e implementando un sistema tributario simple y progresivo que minimice la discreción, las exenciones y los vacíos legales (que los poderosos tienden a aprovechar).
- Garantizar mecanismos de participación ciudadana y una competencia política robusta y transparente. En este contexto, la libertad de los medios de comunicación es esencial para promover y proteger el espacio de la ciudadanía.
- Aprobar leyes y crear instituciones para regular la actividad de cabildeo (*lobby*) en los países de ALC donde no existen tales regulaciones, y fortalecer la normativa ya existente y su aplicación en la mayoría de los restantes países. Estas regulaciones deben proporcionar un fácil acceso a la información sobre la actividad de cabildeo, incluidas las reuniones, los temas abordados en ellas, la identificación de los lobistas y los recursos dedicados a la actividad de cabildeo.
- Contrarrestar las llamadas “puertas giratorias” (es decir, el paso del sector público al privado y viceversa) mediante el establecimiento e implementación de plazos de carencia aplicables antes y después del desempeño en el cargo, la completa divulgación de activos financieros y de conflictos de intereses, y los mecanismos de recusación.
- Instituir mecanismos de negociación de cargos y sentencias y herramientas relacionadas que brinden incentivos para desenmascarar a aquellos involucrados en la gran corrupción y la captura del Estado (como los utilizados en el caso Lava Jato).

Los países de ALC deben continuar con el trabajo de reducir las oportunidades e incentivos para

⁴² Es importante señalar que la generalización de la pequeña corrupción a menudo se fundamenta en los modelos e incentivos creados en la cúspide del sistema, por lo que la captura del Estado y la gran corrupción tienden a proporcionar un entorno propicio para la pérdida de confianza en las instituciones y la ocurrencia de la pequeña corrupción.

la pequeña corrupción, como así también la corrupción administrativa que a menudo se asocia a ese tipo de corrupción y que no necesariamente es “insignificante”. La ocurrencia diaria de la pequeña corrupción va minando la tolerancia de los ciudadanos, aumenta los costos y produce ineficiencias para las empresas productivas, además de frenar la innovación en las instituciones públicas. Las fórmulas de políticas para disminuir la pequeña corrupción no son nuevas e incluyen la reducción de la burocracia, la sustitución de las formas ilegales de pago por medios legales para acceder a escasos servicios, la limitación de la discrecionalidad oficial y el aumento de la supervisión y cumplimiento de la ley. La novedad es la grave sensación de que la corrupción se ha convertido en la forma de dirigir el gobierno e interactuar con el público en lugar de ser la excepción. Además de las mejoras institucionales y técnicas necesarias para analizar y utilizar los datos, de responder a ciudadanos cada vez más comprometidos y exigentes, y de aumentar la capacidad frente a los desafíos transfronterizos, deben finalmente implementarse estas reformas básicas que han sido ampliamente defendidas e identificadas para cada país.

Pilar 3: involucrar al sector privado y a la sociedad civil

Los gobiernos no podrán generar un cambio sistémico por sí solos. El sector privado tiene un interés comercial en mejorar la transparencia y reducir las ineficiencias que crea la corrupción. La sociedad civil ya se ha consolidado como una fuerza importante para la transparencia y la rendición de cuentas. Cualquier visión hacia una transformación sistémica debe incluir y promover las contribuciones fundamentales de estas partes interesadas.

Las empresas privadas han realizado esfuerzos considerables para prevenir la corrupción mediante el desarrollo de programas de cumplimiento. Si bien estos programas son por naturaleza una reacción a un riesgo potencial, en los últimos tiempos viene ganando terreno el trabajo en torno a un concepto más proactivo de acción colectiva. Tradicionalmente, empresas de un mismo sector han desarrollado estándares

comunes bajo el título de *acción colectiva*. En una fase posterior, se utilizó la acción colectiva para encontrar una voz común en la industria frente a los reguladores (por ejemplo, el Grupo Wolfsberg para combatir el lavado de dinero).⁴³ Más recientemente, la acción colectiva ha sido la base para asociaciones público-privadas en la lucha contra el soborno: en la región de ALC han surgido los llamados “mecanismos de denuncias de alto nivel”⁴⁴ (por ejemplo, en Colombia y Argentina; y más recientemente se debaten también en Perú y Panamá).

Países interesados en inversión extranjera han creado un ombudsman especializado en negocios, independiente de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del Poder Judicial, pero que puede intervenir en casos de pedido y extorsión por sobornos.

Tras los últimos escándalos de corrupción, el sector privado también está obligado a reconstruir la confianza en su actividad pues ahora se encuentra bajo una mayor presión legal y social para llevar a cabo una actividad empresarial transparente y honesta. Varias de las propuestas de las otras secciones —como la simplificación burocrática, la reforma de la contratación pública y la transparencia financiera— tienen por objeto facilitar y hacer más transparentes las actividades del sector privado. Además, dentro del sector privado se pueden promover las siguientes medidas específicas:

- Compartir el conocimiento incorporado de las sofisticadas metodologías de gestión de riesgos de las empresas en todo el sector privado, incluyendo la posibilidad de que el gobierno o grupos industriales sirvan de plataforma para el intercambio de información con el objetivo de establecer estándares e incluso la certificación por pares.
- Fomentar la cooperación con el sector público para la preparación de directrices y normas sobre gobierno corporativo a fin de garantizar el cumplimiento de dichas reglamentaciones.
- Promover políticas de integridad para las PyME, recurriendo al asesoramiento de empresas más grandes dentro de su cadena de suministro,

⁴³ Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles for Private Banking (2012) (The Wolfsberg Group, 2012), disponible en: <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/wolfsberg-standards/10.%20Wolfsberg-Private-Banking-Principles-May-2012.pdf> (consultado el 22/08/2018).

⁴⁴ Concepto desarrollado por la OCDE en cooperación con el Instituto de Basilea sobre Gobernanza y Transparencia Internacional.

a las acciones colectivas y a otras estrategias similares.⁴⁵

- Desarrollar programas de ética corporativa y de denuncia de irregularidades, haciendo hincapié en la capacitación, aunque ella no constituya una exigencia legal.⁴⁶ Ello podría incluir la presentación de informes sobre sus planes anticorrupción y el cumplimiento de la legislación sobre beneficiarios finales.
- Establecer un diálogo entre el sector privado y el sector sindical para garantizar un enfoque común sobre comportamiento ético y rechazo de prácticas corruptas.
- Particularmente para el sector bancario, un controlador clave de transacciones comerciales legítimas, adherir no solo a las normas más recientes y actualizadas en materia de prevención de lavado de dinero, sino también a los más altos estándares de prácticas éticas, incluyendo la información financiera transparente.
- Adoptar prácticas sólidas de gobierno corporativo.

La sociedad civil latinoamericana ha realizado un trabajo ejemplar en pro de la transparencia y la integridad pública. Este trabajo va desde la defensa exitosa de leyes de acceso a la información, la innovación en herramientas de transparencia para las compras públicas como los Pactos de Integridad, y la supervisión de la ejecución del presupuesto, hasta el análisis sobre el origen de la financiación de las campañas y herramientas de informes electrónicos. Además, la sociedad civil ha llevado a cabo iniciativas para movilizar y conservar el apoyo a los defensores de la lucha contra la corrupción, quienes a menudo emprenden investigaciones y procesamientos con un elevado riesgo personal.

Los pactos de integridad pueden ser una herramienta útil para prevenir la corrupción. Luego de grandes escándalos de corrupción y en vista de la pérdida de confianza en las instituciones y la falta de credibilidad de los gobiernos, los Pactos de Integridad —con la intervención de un tercero— ofrecen una posible fuente de credibilidad para los nuevos contratos o la continuidad de los anteriores.⁴⁷

La sociedad civil de la región también puede beneficiarse de varias de las iniciativas recomendadas, incluyendo la transparencia y el acceso a la información y el gobierno abierto. La sociedad civil será aliada de cualquier gobierno que se comprometa seriamente con la necesaria renovación política para asumir los desafíos que aquí hemos definido, especialmente la gran corrupción y la captura del Estado. Las organizaciones internacionales y los gobiernos deben alentar y apoyar los esfuerzos de la sociedad civil y su participación en iniciativas anticorrupción. Los gobiernos de ALC deben promulgar leyes que simplifiquen el registro de entidades sin fines de lucro (por ejemplo, una organización benéfica o una organización de incidencia política), pero también garantizar que tales organizaciones no se utilicen como fachada para propósitos corruptos.

A largo plazo, la educación es de vital importancia en la lucha contra la corrupción. La educación en valores cívicos, principios de integridad y cultura democrática es esencial para construir comunidades democráticas fuertes. Un sistema de integridad sólido es el resultado de la reconstrucción del consenso social básico perdido sobre los principios y valores de integridad que deben guiar la conducta de las personas como individuos privados y como actores sociales en el sector público o privado. La sostenibilidad del consenso social exige una inversión continua en educación formal e informal. La educación

⁴⁵ Véase por ejemplo: B20, Promoting Integrity by Creating Opportunities for Responsible Businesses, B20 Cross Thematic Group, disponible en: <http://www.globalbusinesscoalition.org/wp-content/uploads/2017/05/b20-ctg-rbac-policy-paper.pdf> (consultado el 22/08/2018). Consúltense también las iniciativas de Alliance for Integrity, disponibles en: <https://www.allianceforintegrity.org/en/alliance-for-integrity/about-us/>.

⁴⁶ Estos programas deben regular el gobierno corporativo (incluidos los problemas derivados de acciones, políticas, prácticas y decisiones de las empresas, sus agentes y otras partes interesadas afectadas), los conflictos de intereses, la divulgación de los beneficiarios finales, la entrega de regalos y contribuciones políticas, entre otros.

⁴⁷ Según Transparencia Internacional, “un Pacto de Integridad es tanto un documento firmado como una manera de entender la contratación pública que compromete a la autoridad contratante y a los licitantes a cumplir con las mejores prácticas y la máxima transparencia. Un tercer actor (generalmente una organización de la sociedad civil) supervisa el proceso y los compromisos asumidos. Los responsables de la supervisión se comprometen a la máxima transparencia y todos sus informes y resultados de supervisión se ponen a disposición del público de manera continua”. Este tipo de iniciativas se han aplicado en más de 15 países y en 300 situaciones diferentes, lo que ha contribuido a ahorrar dinero de los contribuyentes, a garantizar que los proyectos de infraestructura se entreguen de manera eficiente y a cerrar las vías para obtener ganancias ilícitas. Consulte Transparencia Internacional, Integrity Pacts, Tools, disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5 (consultado el 22/08/2018).

cívica y de integridad debe comenzar a nivel de la escuela primaria e integrarse a los planes de estudio de las escuelas primarias y secundarias.

La reacción social contra la corrupción es central en la lucha por la transparencia. Esta reacción será más fuerte si los ciudadanos comprenden el valor del Estado de derecho y la integridad como principios morales y políticos. Es crucial que estos valores estén culturalmente arraigados en las generaciones jóvenes y fundamenten la participación ciudadana y la participación política. Como reconoce la OCDE, “edificar una cultura de integridad en la sociedad comienza necesariamente con la educación de los jóvenes. El conocimiento, las habilidades y los comportamientos que adquieran ahora determinarán el futuro de su país y los ayudarán a defender la integridad pública, que es esencial para prevenir la corrupción”.⁴⁸

Pilar 4: iniciativa y liderazgo del BID

Las recomendaciones destacadas en este informe están en línea con el mandato de una institución multilateral de desarrollo como el BID, que, gracias a su liderazgo, experiencia y recursos, está bien posicionada para ser un socio importante en la muy necesaria ampliación de la agenda de lucha contra la corrupción en la región.

- A nivel más general y estratégico, el BID puede profundizar su apoyo a los gobiernos en materia de reformas de gobernanza y transparencia y de programas anticorrupción. Parte de su apoyo y colaboración podría incorporar a otros actores clave que participan en programas de gobernanza y anticorrupción, como legisladores, sociedad civil, medios de comunicación y centros de estudio como *think tanks*. Ello es importante porque la experiencia indica que la lucha contra la corrupción requiere de acción colectiva con un enfoque que englobe a múltiples partes interesadas. Las lecciones recogidas por la experiencia señalan fallas en muchos de los programas que solo o principalmente se concentran en la

oferta de gobernanza, como la asistencia técnica a los ministerios. El BID y otras organizaciones regionales y mundiales podrían hacer más para apoyar y trabajar con *think tanks* y ONG que tengan una destacada experiencia y credibilidad en esta área. También podrían ayudar a apoyar y proteger a los defensores de la lucha contra la corrupción en sus países.

En este contexto, el BID junto a otras organizaciones podría desempeñar un papel importante ayudando a países como Perú, que en medio de una importante transición política debido a la corrupción, acogió recientemente la Cumbre de las Américas en coordinación con la Organización de los Estados Americanos (OEA). Otros países, como Guyana, reciben asistencia concreta y centrada en iniciativas de buen gobierno, al tiempo que abordan los riesgos de la lucha contra la corrupción en el contexto de los recientes descubrimientos petrolíferos.⁴⁹

- Las instituciones y organizaciones multilaterales producen regularmente evaluaciones y diagnósticos (FMI, GAFI, OCDE, etc.), los que, combinados con detallados análisis locales y con la experiencia de países comprometidos en la lucha contra la corrupción, proporcionan una base para la emisión de recomendaciones políticas técnicamente sólidas y políticamente realistas. El BID puede apoyar estas evaluaciones e iniciativas nacionales relacionadas para así facilitar el diseño de programas de acción basados en evidencia, incluidas las iniciativas dedicadas a la lucha contra la corrupción. Además, debe haber una estrecha colaboración con las iniciativas anticorrupción encabezadas por la OEA en la región, particularmente las iniciativas que buscan fomentar la independencia del Poder Judicial, la cooperación internacional y los mecanismos de intercambio de información contra la corrupción transnacional, y los requisitos sobre beneficiarios finales descritos en el Pilar 1.

⁴⁸ OCDE, *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law* (2018), disponible en: <http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf> (consultado el 10/07/2018).

⁴⁹ Dada la esperanza del pueblo de Guyana de transformar su país en uno que fomente el desarrollo para todos, la debilidad de sus instituciones políticas y la corrupción desenfrenada aumentan significativamente este desafío, en particular por la inclusión de Guyana en la lista de principales jurisdicciones de lavado de dinero (Guyana Listed as “Major Money Laundering Jurisdiction”, *Guyana Times*, 11 de abril de 2018). El país requerirá asistencia especializada para fortalecer las instituciones relacionadas con la gestión financiera y el sector petrolero, incluidas las encargadas de la supervisión y regulación de operaciones petroleras seguras, efectivas y ambientalmente responsables. Es probable que Guyana necesite asistencia con la configuración institucional de una comisión petrolera independiente, así como con organismos energéticos y reguladores.

- La reforma de la contratación pública emerge claramente de nuestro análisis como un área de acción prioritaria. El BID tiene un papel importante que desempeñar en esta área ayudando a establecer mejores prácticas en materia de contratación de grandes proyectos de infraestructura, privatizaciones y concesiones. El BID podría generar conocimiento sobre las estructuras de mercado y el nivel de competencia de los sectores especialmente vulnerables a la corrupción, entre los que podrían estar no solo los sectores tradicionalmente reconocidos como riesgosos frente a la corrupción —defensa, telecomunicaciones, minería, petróleo y gas—, sino también otros menos obvios, como educación, salud y pensiones. En algunos de estos sectores, la adquisición de bienes puede beneficiarse de ejercicios de evaluación comparativa (*benchmarking*) para facilitar el cotejo de precios frente a bienes homogéneos y estandarizados. Este tipo de iniciativa podría tomar la forma de un bien público regional. Además, el BID puede apoyar el desarrollo de indicadores de costos para procesos de renegociaciones que reflejen los costos reales esperados. En este sentido, el BID debe garantizar que sus operaciones y departamentos fiduciarios, incluida su oficina de investigación, compartan información y lecciones aprendidas en materia de gobernanza y lucha contra la corrupción. Esto proporcionará a los clientes del Banco una comprensión más amplia sobre los temas claves relacionados a la transparencia y la integridad.
- El índice Infranscope del BID es una iniciativa pionera para evaluar la capacidad de los países para implementar asociaciones público-privadas sostenibles y eficientes en sectores clave de las infraestructuras. Sería una gran contribución realizar una importante revisión de esta iniciativa a la luz de los escándalos de corrupción en el sector de las infraestructuras de toda la región de ALC. El BID también debería considerar la posibilidad de desarrollar un índice análogo para la provisión pública de infraestructura.
- Las empresas de propiedad estatal son otra área que merece mayor atención por parte de las instituciones multilaterales de desarrollo. Algunas de estas entidades están en el centro de los recientes escándalos de corrupción. Las reformas de transparencia y gobierno corporativo podrían considerarse parte de la asistencia técnica de los contratos de préstamos con estas entidades.
- Este informe destaca la importancia del sector privado. En este contexto, los préstamos a entidades privadas por parte de BID Invest (préstamos no soberanos) también deben incorporar asistencia en materia de transparencia e integridad. Al tratar con clientes del sector financiero, por ejemplo, se debe prestar especial atención a las normas contra el lavado de dinero y la lucha contra la financiación del terrorismo, que son fundamentales para garantizar la integridad en esta área. En este sentido, los estándares de BID Invest de “conoce a tu cliente” incluyen una evaluación sobre los controles en materia de lavado de dinero y lucha contra la financiación del terrorismo, y el Banco ha respaldado a los países miembros interesados en fortalecer los sistemas de combate al lavado de dinero y financiación del terrorismo. El BID también podría fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales a través de sus préstamos al incluir aspectos de lucha contra el lavado de dinero y financiación del terrorismo, y acordar acciones para reducir los riesgos correspondientes.
- El BID puede ayudar a los países a examinar los escándalos recientes, independientemente de si están vinculados a actividades financiadas por el Banco, y contribuir a determinar las principales lecciones aprendidas, incluyendo recomendaciones para prevenir acontecimientos similares de captura del Estado y gran corrupción. Específicamente, la gran cantidad de casos ante los tribunales en América Latina, en particular los basados en acuerdos de delación premiada, brindan información sobre prácticas corruptas que de otra manera permanecerían ocultas. Esta información podría ayudar a identificar los dispositivos utilizados para transacciones corruptas y extraer lecciones para alterar los incentivos y mecanismos a fin de prevenir prácticas ilícitas. También debe compartirse esta información en toda la región para promover una mejor comprensión de cómo operan las transacciones corruptas.
- Las lecciones aprendidas por la unidad de investigación del BID podrían compartirse de manera proactiva con los países miembros para alentar reformas institucionales desde dentro. Otros

bancos multilaterales de desarrollo publican sus informes de investigación con texto tachado sobre información sensible, una práctica que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas. Además, es importante garantizar, por un lado, la comunicación entre la oficina anticorrupción del BID y su parte operativa para fundamentar el apoyo del Banco a la agenda de lucha contra la corrupción y la gobernanza en los países, y, por el otro, que los programas financiados por el Banco no enfrenten los mismos problemas.

- El BID también puede ayudar a aumentar la innovación utilizando herramientas tecnológicas, como el portal de gestión transparente de la información sobre ingresos de las industrias extractivas MapaRegalías (Colombia) y MapaInversiones.⁵⁰ Sin embargo, las iniciativas de apoyo para generar información deben acompañarse con actividades que promuevan la demanda de la información producida.
- El BID apoya a muchos países en sus iniciativas de gobierno abierto y de utilización de datos para la toma de decisiones. El BID debería trabajar para mejorar la disponibilidad y la calidad de los datos de las compras públicas relacionados a los préstamos y acuerdos de cooperación técnica que financia. Es importante que el Banco lidere estas iniciativas con el ejemplo.
- El BID y otros bancos multilaterales de desarrollo han puesto en marcha mecanismos de investigación y sanción. Las empresas y los individuos en violación a las políticas anticorrupción de los contratos y documentos licitatorios pueden ser sujetos de investigación y, si resultan responsables de irregularidades, quedar excluidos de futuras contrataciones. Los bancos multilaterales de desarrollo reconocen mutuamente las sanciones que imponen. Los Procedimientos de Sanciones del BID⁵¹ incluyen derivaciones a las autoridades nacionales. Este mecanismo debe examinarse y revisarse para facilitar el intercambio de información con autoridades nacionales. El Banco debe hacer un uso completo de esta herramienta. Fortalecer

a los países en la adopción de medidas contra empresas y personas corruptas es parte del valor agregado de tener un sistema de sanciones. Los países deberían tener la posibilidad de impedir que las empresas que han incurrido en actos corruptos en proyectos financiados por el BID participen en procesos de contratación pública. El intercambio de información genera lecciones que pueden aumentar la prevención y detección (incluso a través de incentivos para que las empresas e individuos se den a conocer cuando hay corrupción) en las actividades financiadas por el Banco, así como en la asistencia técnica y la colaboración con los países miembros del BID.

Finalmente, cabe hacer una observación más amplia y de mayor nivel con relación a un aspecto imperioso y estratégico que se aplica a cualquier institución financiera internacional y banco multilateral de desarrollo, incluido el BID. Para que una organización tenga un impacto demostrable en la lucha contra la corrupción, no alcanza con facilitar diversas iniciativas dispares, proporcionar apoyo crediticio o contar con una o varias unidades que se ocupen del sector público, la transparencia y la lucha contra la corrupción. También es esencial el liderazgo desde los más altos niveles de cada organización —que se está demostrando en el BID, así como en el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el FMI, la OEA y la OCDE— y de sus respectivos órganos de gobierno y administración. Es igualmente importante la integración de la gobernanza y la lucha contra la corrupción como un destacado tema transversal, explícito y concreto de la propia estrategia de mediano plazo de la organización. Esto no significa que cada institución cubra todo el espectro de programas de apoyo en materia de lucha contra la corrupción porque sus cometidos y competencias básicas son diferentes. Algunos organismos podrían apoyar reformas de política económica y apoyo al espacio cívico, mientras que otros se centrarían en reformas financieras, de compras o del sector público, incluyendo temas de transparencia.⁵²

⁵⁰ Véase MapaInversiones en Paraguay (<http://mapainversionessnip.economia.gov.py>) y en Costa Rica (<http://mapainversionescr.mideplan.go.cr/>).

⁵¹ Véase Procedimientos de Sanciones del BID, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40316116> (consultado el 22/08/2018).

⁵² Por lo tanto, es importante la coordinación entre las diversas organizaciones regionales y mundiales para así evitar en lo posible la duplicación de actividades (a menudo técnicas poco efectivas) y dejar grandes lagunas sin resolver (generalmente en los ámbitos políticos y de rendición de cuentas relacionados con la demanda de gobernanza).

Implicaciones y conclusiones

6

Sociedad y Estado tras la corrupción: superar la parálisis de inversión

Se ha dicho que gran parte de América Latina enfrenta un problema de parálisis a raíz de los escándalos de corrupción. El trabajo gubernamental se está estancando, pese al crítico progreso que se necesita para un desarrollo sostenible e inclusivo, debido a que los funcionarios pretenden evitar riesgos de investigaciones y procesamientos, y las empresas se muestran reacias a asumir contratos con el gobierno. Para superar estos riesgos, los gobiernos deben tomar estos escándalos como una oportunidad para avanzar hacia una estructura legal y administrativa renovada que permita que los contratos en infraestructuras, energía, industrias extractivas y otros sectores se den en un entorno totalmente transparente y responsable.

Específicamente, para evitar la parálisis de las inversiones a futuro se podría considerar un enfoque gradual bajo escrutinio con respecto a los proyectos de gran escala:

- Un período de transición en el cual los grandes proyectos y contratos se reexaminen y, eventualmente, se renegocien, se vuelvan a licitar o se cancelen. Si bien es potencialmente costoso en el corto plazo, esto proporcionará una señal muy necesaria de que el funcionamiento habitual de negocios ya no es más tolerado. Algunos proyectos necesitarán reducirse y volverse más rentables; es también posible que otros tengan poco potencial de desarrollo y deberían cancelarse.

No obstante, los gobiernos deberían buscar formas de proporcionar ayuda transitoria a los trabajadores y subcontratistas honestos atrapados frente a una cancelación o reestructuración de la cual no fueron responsables.

- Un nuevo período en el que los proyectos grandes y fundamentales continúen su ejecución, pero bajo procedimientos muy transparentes y responsables de conformidad con las recomendaciones de este informe. La compañía corrupta puede dejar de operar un negocio en curso y ser reemplazada por una nueva empresa siempre que esto sea posible. Esto no debe interpretarse (ni mucho menos implementarse) como el otorgamiento de amnistías a las personas corruptas, pues se seguirían aplicando estrictas sanciones. Sin embargo, los mecanismos para reactivar proyectos en curso que se han paralizado pueden encontrarse en un conjunto adecuado de incentivos (positivos y negativos), en la transparencia y en la gestión y supervisión efectiva del proyecto (incluso por parte de terceros). Para abordar los cuellos de botella que surgen de la incertidumbre al temor de ser juzgado, los gobiernos deben definir las nuevas reglas y comunicarlas claramente dentro y fuera de la administración y luego trabajar diligentemente para volver a un ritmo normal de negocios en un entorno de contratación más honesto.
- Durante este nuevo período, los futuros proyectos deben seguir procedimientos honestos, transparentes y responsables para evitar la repetición de escándalos y los costos de la corrupción.

Reflexiones finales: principales implicancias para la acción

Resulta evidente que la corrupción ya no puede tratarse como un desafío técnico que simplemente puede resolverse adoptando más leyes y regulaciones o formando comisiones de ética. Más bien, la política importa, al igual que los incentivos de los políticos, funcionarios públicos, jueces y sector privado. La participación de la sociedad civil es igualmente esencial. Las leyes abundan pero aún falta una práctica y efectiva aplicación de las medidas anticorrupción. La corrupción es una amenaza fundamental para las instituciones democráticas y para la estabilidad y prosperidad de la región y sus ciudadanos.

Para concluir, reiteramos los puntos principales de la agenda que recomendamos. La crisis de corrupción en la región se materializa en el fenómeno de la captura del Estado. Romper la influencia autoritaria de las reducidas élites en la toma de decisiones de la economía y la política, y eliminar la cultura de la impunidad de los poderosos es esencial para que la región pueda reconstruir la confianza, revitalizar el crecimiento y la innovación, y finalmente sacar a las personas más vulnerables de la pobreza y el conflicto. Para lograr estos objetivos los países de la región deben realizar cambios significativos y en ocasiones dolorosos para alcanzar lo siguiente:

- Reconstruir el Estado de derecho, incluyendo un Poder Judicial independiente, con tribunales justos, imparciales y transparentes.
- Garantizar una organización política y una economía competitivas, que incluyan incentivos para la ética en los negocios y reformas en las empresas estatales.
- Regenerar el interés público para la gestión de los recursos públicos, las adquisiciones y contratos, incluyendo las infraestructuras e industrias extractivas.

- Transparentar y regular el flujo anárquico y distorsionador de la financiación política y aplicar las regulaciones de conflictos de intereses.
- Terminar con el anonimato sobre la propiedad de las compañías y fuentes de financiamiento.
- Adoptar medidas innovadoras como las sentencias acordadas, la tecnología y soluciones basadas en evidencias.
- Abrir el gobierno a las voces, ojos y experiencia de la ciudadanía, adoptando plenamente un enfoque participativo para luchar contra la corrupción.

Esta ambiciosa agenda incluye cuestiones que a menudo no aparecen en los debates formales de la política sobre lucha contra la corrupción, particularmente en organismos multigubernamentales, en parte por sensibilidades percibidas o reales. Como expertos con décadas de experiencia en este campo, creemos que este es el único enfoque honesto —y en última instancia el único eficaz— que cabe adoptar, especialmente para esta complicada coyuntura regional. Además, entendemos que en la actualidad muchos líderes progresistas y reformistas regionales reconocen plenamente que es primordial enfrentar de manera concreta la corrupción en todos los niveles.

Los escándalos recientes en ALC presentan desafíos y oportunidades singulares. Nos recuerdan que la construcción de gobiernos eficaces y transparentes es un proceso arduo y no lineal. La gobernanza y las reformas institucionales que se están adoptando en algunos países, acompañadas por investigaciones y enjuiciamientos, nos muestran que un progreso concreto es posible. Pero aún queda un gran desafío por delante.

Dada la difícil situación actual de la región este desafío debe abordarse con audacia. Ahora es el momento para que los líderes políticos, económicos y cívicos de la región, junto a los ciudadanos de ALC, apoyados por el BID y sus instituciones asociadas, emprendan esfuerzos más audaces hacia una transformación sistémica.

Anexo I

Grupo Asesor de Expertos

Breves biografías

Eduardo Engel es profesor de Economía en la Universidad de Chile y director de Espacio Público, un *think tank* chileno. Posee un título de Ingeniería de la Universidad de Chile, un doctorado en Estadística de Stanford y otro doctorado en Economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Ha publicado numerosos trabajos en las áreas de macroeconomía, finanzas públicas, regulación, y economía de la infraestructura. Recientemente, fue coautor del libro *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide*. Fue presidente de la Comisión Anticorrupción de Chile en 2015. La agenda legislativa que siguió al informe de esta comisión resultó en la aprobación de importantes reformas en la legislación de financiamiento de las campañas y los partidos, requisitos de divulgación de activos e intereses, el sistema de servicio civil, regulaciones sobre uso de la tierra, regulaciones del sector financiero y legislación antimonopolio.

Delia Ferreira Rubio es experta en financiamiento político. Es doctora en Filosofía del Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Se desempeñó como jefa de asesores de varios diputados y senadores del Congreso de Argentina entre 1990 y 2005, donde asesoró en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y la de Senadores. También trabajó como asesora de la Auditoría General de la Nación durante dos años. Es consultora sobre asuntos de financiación política, anticorrupción y temas relacionados con la transparencia en organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales alrededor del mundo (Capel, Democracy International, ERIS, BID, IDEA, IFES, OEA,

NEED, Onu Mujeres, etc.). La Dra. Ferreira también ha trabajado en proyectos que promueven la transparencia y rendición de cuentas en el financiamiento de campañas políticas/partidistas en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Perú. Actualmente es la presidenta de Transparencia Internacional. Fue miembro de la junta directiva de Transparencia Internacional (2008-2014) y presidenta de Poder Ciudadano en Argentina (2008-2010). Es autora de numerosas publicaciones sobre instituciones democráticas y políticas, cultura política de la gobernanza por decreto, ética pública y parlamentaria, financiamiento político y sistemas electorales, entre otros.

Daniel Kaufmann es presidente y director ejecutivo del Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, por sus siglas en inglés), un instituto de política internacional sin fines de lucro que opera en todas las regiones del mundo y se centra en la gobernanza y la lucha contra la corrupción en los países ricos en recursos. Es economista y pionero en el campo de la gobernanza y la lucha contra la corrupción en todo el mundo. Ha ocupado varios puestos de liderazgo en este ámbito y ha liderado enfoques innovadores para medir y analizar la gobernanza. Tiene experiencia práctica brindando asesoramiento sobre políticas de alto nivel y ayudando a países de todo el mundo a formular y llevar a cabo reformas de gobernanza en áreas como lucha contra la corrupción, transparencia y recursos naturales. Sus investigaciones publicadas cubren también muchas otras áreas, en particular el desarrollo económico,

la economía política, la inversión, la privatización y la economía urbana y laboral. También ha publicado en importantes medios de comunicación internacionales. Ha sido miembro senior en la Brookings Institution, donde continúa como investigador principal no residente. Antes de ello, fue director en el Instituto del Banco Mundial, donde dirigió el trabajo sobre gobernanza y anticorrupción. También ocupó otros puestos de alta dirección en el Banco Mundial centrados en la lucha contra la corrupción, las finanzas y la reforma regulatoria; fue economista principal en el departamento de investigación y también fue el primer jefe del Banco Mundial en Ucrania. Ha sido asimismo profesor visitante en Harvard. Además, ha sido miembro de varias juntas directivas de diversas organizaciones, así como de grupos consultivos de alto nivel, como el de Integridad y Anticorrupción para el Secretario General de la OCDE. Actualmente es miembro pleno de la junta internacional de EITI. En círculos políticos y medios internacionales se lo asocia con innovaciones como los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, por sus siglas en inglés), el Índice de Gobernanza de los Recursos (RGI, por sus siglas en inglés) y el estudio y análisis de la corrupción legal y la captura del Estado. Tiene una licenciatura en Economía y Estadística de la Universidad Hebrea de Jerusalén, y una maestría y un doctorado en Economía por la Universidad de Harvard.

Armando Lara Yaffar es socio de la firma Chevez Ruiz Zamarripa, de la Ciudad de México. Es asesor fiscal internacional en el Grupo del Banco Mundial y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Fue director general de asuntos fiscales internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, con 22 años de experiencia. También se desempeñó como presidente del Grupo de Trabajo 10 de la OCDE sobre Intercambio de Información y Cumplimiento Tributario de 2011 a 2015 y fue vicepresidente de la Oficina del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE de 2014 a 2015. Presidió el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas de 2009 a 2016. El Sr. Lara Yaffar tiene una licenciatura en Derecho por la Escuela Libre de Derecho y una licenciatura en Finanzas de la Universidad Iberoamericana, ambas mexicanas. Fue nombrado como una de las 50 personas más influyentes en el mundo fiscal en 2013, 2014 y 2015 por la *International Tax Review*, una publicación especializada de Euromoney.

Jorge Londoño-Saldarriaga se desempeña actualmente como socio operativo de Advent International y forma parte de las juntas directivas de Ecopetrol, Organización Corona, Corona Industrial y Life Miles. También es miembro del Consejo Superior de la Escuela de Administración y Finanzas y Tecnologías (EAFIT). En 1993 se unió al consejo de administración del Banco Industrial Colombiano (actualmente Bancolombia, NYSE CIB) y en febrero de 1996 asumió la presidencia, cargo que desempeñó durante 15 años. En este cargo llevó a cabo un proceso de crecimiento e internacionalización que hizo que el banco fuera considerado el primer banco del país y uno de los primeros de la subregión. Además, durante su presidencia, publicaciones como *The Banker*, *Global Finance* y *Euromoney* reconocieron a Bancolombia como el mejor banco del país y uno de los primeros en América Latina.

Beth Simone Noveck dirige The Governance Lab y su Red de Investigación MacArthur sobre gobierno abierto. Es profesora en la Escuela Tandon de Ingeniería de la Universidad de Nueva York. De 2009 a 2011 se desempeñó en la Casa Blanca como la primera directora adjunta de tecnología del país y directora de la Iniciativa de Gobierno Abierto de la Casa Blanca. El primer ministro del Reino Unido, David Cameron, la nombró asesora principal para gobierno abierto. Graduada en la Universidad de Harvard y la Facultad de Derecho de Yale, es miembro de la Junta del Center for Open Science y de los consejos asesores de Open Contracting Partnership. También es miembro del Consejo del Futuro Mundial de Tecnología, Valores y Política para el Foro Económico Mundial. La Sra. Noveck es autora de *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing* (Harvard University Press, 2015) y de *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Brookings, 2009). Su próximo libro, *Public Entrepreneurship: Training the Next Generation of Public Leader and Problem Solver*, será publicado por Yale University Press.

Mark Pieth es profesor de Derecho Penal y Criminología en la Universidad de Basilea (Suiza). De 1989 a 1993 fue jefe de la Sección de Delincuencia Económica y Organizada en la Oficina Federal de Justicia de Suiza (Ministerio de Justicia y Policía). En esta función redactó legislación sobre lavado

de dinero, crimen organizado, abuso de drogas, corrupción y confiscación de activos. Como funcionario del gobierno y luego como consultor independiente, ha adquirido una amplia experiencia en foros internacionales como miembro del GAFI, miembro del Grupo de Acción Química sobre Precursores, y presidente de un grupo intergubernamental de expertos para las Naciones Unidas para determinar el alcance del tráfico ilícito de drogas. Desde 1990 hasta fines de 2013 el Sr. Pieth presidió el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales, y también participó como facilitador en la Iniciativa Bancaria Wolfsberg contra el Lavado de Dinero. En 2004 el Secretario General de la ONU lo nombró miembro del Comité de Investigación Independiente para el Programa de Petróleo por Alimentos de Iraq. En 2008 fue nombrado miembro del Consejo Asesor de Integridad del Grupo del Banco Mundial (IAB), asesorando al Presidente del Banco y al Comité de Auditoría sobre cuestiones de integridad. De 2011 a 2013 presidió el Comité Independiente de Gobernanza (CIG) que supervisa el proceso de reforma de la FIFA. Más recientemente, en 2013, fue nombrado presidente del Órgano de Apelaciones de Sanciones del Banco Africano de Desarrollo (AfDB, por sus siglas en inglés). Es el fundador y presidente del consejo del Instituto de Gobernanza de Basilea (BIG, por sus siglas en inglés).

Susan Rose-Ackerman es profesora emérita Henry R. Luce de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Yale. Es la autora de *Corruption and Government Causes, Consequences and Reform* (1999, 2ª edición con Bonnie Palifka, 2016), *Due Process of Lawmaking: The United States, South Africa, Germany, and the European Union* (con Stefanie Egidy y James Fowkes, 2015); *From Elections to Democracy: Building Accountable Government in Hungary and Poland* (2005); *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United States* (1995); *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State* (1992); y *Corruption: A Study in Political Economy* (1978). Tiene un doctorado en Economía por la Universidad de Yale y ha tenido becas de investigación en el Stellenbosch Institute for Advanced Study (Sudáfrica), la Universidad Queen Mary de Londres, el Wissenschaftskolleg zu Berlin, Sciences Po de París, el Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences de Palo Alto, el Collegium Budapest, la Fundación Guggenheim y la Comisión Fulbright. Ha publicado numerosos trabajos en los campos del derecho, la economía y las políticas públicas, y ha editado nueve libros sobre aspectos de corrupción y derecho administrativo. Entre sus intereses de investigación se incluyen las leyes y políticas regulatorias comparativas, la economía política de la corrupción, las políticas públicas y el derecho administrativo, y el derecho y la economía.

