



Construyendo en la arena: Importancia de la fiscalización en la lucha contra la corrupción al interior del sector de la construcción

“Se espera que el valor de la construcción a nivel mundial crezca a 12 millones de millones para el año 2020, pero se estima que hasta una tercera parte de esta inversión pueda perderse en manos de la corrupción, la mala gestión y la ineficiencia.”

Iniciativa para la Transparencia en el Sector de la Construcción

El sector de la construcción hace las veces tanto de catalizador como de impulsor del desarrollo. Se trata de uno de los sectores más corruptos de la economía mundial – Transparencia Internacional calcula que entre el 12 y el 30 por ciento de los fondos invertidos en proyectos de infraestructura se pierden en manos de la corrupción .

Los actos corruptos en el sector de la construcción oscilan entre facturar materiales de mejor calidad que la que tienen en realidad los materiales que son utilizados hasta ofrecer sobornos para la obtención de contratos lucrativos. En lo que concierne a los contribuyentes, los costos resultantes de la corrupción son lo suficientemente altos como para justificar los costos que implica la lucha contra ellos.

La corrupción es un fenómeno que no reconoce fronteras y afecta a todos los países independientemente de su condición económica. Si miramos el ejemplo indio, observaremos que no únicamente existe un vínculo entre la corrupción y la reglamentación, sino existe un vínculo entre los ciclos electorales y la liquidez del sector de la construcción lo cual sugiere la existencia de un vínculo entre la corrupción política y el sector de la construcción. Entretanto, en Canadá, los funcionarios encargados de la protección social han disparado las alarmas sobre “un riesgo de corrupción y actividades delictivas que oscila entre alto y moderado” en el sector de la construcción.

Sería conveniente adoptar algunas medidas para eliminar las oportunidades que aprovechan los corruptos y la delincuencia organizada para menoscabar los posibles beneficios que produce la inversión pública en infraestructura. Los parlamentarios tienen un papel importante a desempeñar en su calidad de guardianes encargados de la implantación de un marco para promover la integridad y fiscalizar la inversión pública en infraestructura.

Consciente de la gran importancia que tiene el sector de la construcción para el cumplimiento de la función pública y los objetivos de desarrollo económico, GOPAC alienta a los parlamentarios de todas las vertientes políticas a asumir una postura firme para que los procesos de compras y la contratación públicas se caractericen por su integridad y se evite que caigan en las fauces de la delincuencia organizada.

Controles sobre las compras, la contratación y los proyectos públicos

Cuando se implantan controles es posible reducir significativamente las oportunidades para los corruptos. Estos controles pueden ser de índole financiera o no financiera. Sin embargo, un hilo común a ellos, cuando son eficaces, es la habilidad para disuadir los comportamientos corruptos en los puntos clave de la toma de decisiones, a lo largo de los procesos de aprobación.

Un control comúnmente utilizado consiste en contar con un marco bien diseñado para las compras y contratación públicas que esté orientado hacia la prevención de la corrupción sentando puntos de referencia “o puntos de verificación” que faciliten la investigación cuando exista sospecha que algo malintencionado ha ocurrido. Si se combinan un marco bien diseñado con auditorías y protocolos para ir más allá de la simple compra o contratación públicas, se apoya la ejecución transparente de los proyectos.

Los parlamentarios no fiscalizan directamente los procesos de compras y contratación públicas ni los proyectos públicos; empero, tienen la obligación de velar por la implantación de controles confiables. Los parlamentarios deben informarse y conocer los controles existentes, las mejores prácticas disponibles y las posibles fortalezas y debilidades de cada una para fiscalizar los proyectos de infraestructura pública.

Más allá de la auditoría financiera

Aunque las auditorías financieras son necesarias, no son suficientes. La complejidad de los proyectos de construcción y la posibilidad de que se urdan y se ejecuten planes corruptos sin ser notados, sin un escrutinio más profundo de los productos físicos, exigen la implantación de normas más estrictas conducentes a una mayor rendición de cuentas. Las auditorías del desempeño son auditorías técnicas realizadas por profesionales de la construcción o ingenieriles capacitados en el arte de verificar y comparar los informes financieros y la realidad física. Ellos se encargan de proveer el cruce de datos verificable que les permite a los parlamentarios cumplir su función fiscalizadora.

Existen muchas jurisdicciones donde no son obligatorias las auditorías del desempeño ni se mantiene una canasta de auditores técnicos calificados listos para actuar. En estos casos, se requeriría un marco reglamentario para sentar los cimientos necesarios para capacitar a los encargados y fijar normas profesionales. Los parlamentarios tienen la responsabilidad de desarrollar legislación que abra el camino a tan necesarias medidas reglamentarias.

Ciclo del proyecto: Qué fiscalizar y en qué momento?

La fiscalización de los proyectos de infraestructura pública no se inicia ni concluye con las compras y la contratación, ni es suficiente concentrarse únicamente en la ejecución y puesta en marcha del proyecto; es necesario aplicar un enfoque que tenga en cuenta las fases de planeamiento y ejecución/puesta en marcha. Durante las etapas de planeamiento, la corrupción puede dar lugar a una evaluación inexacta de las necesidades y la inclusión en el presupuesto de inversiones innecesarias en infraestructura. Consecuentemente, es necesario contar con salvaguardas contra la corrupción antes de iniciar el proceso formal de compras y contratación.

- Lucha contra la corrupción en las compras y la contratación públicas: Guía práctica http://www.transparency.org/whatwedo/pub/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide
- Centro Mundial contra la Corrupción en el Sector de la Construcción (GIACC) <http://www.giacentre.org>
- Iniciativa para la Transparencia en el sector de la Construcción (CoST) <http://www.constructiontransparency.org/home>
- Pactos de integridad – Transparency International http://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/4/
- Nota de Orientación No. 6: Diseño del proceso de divulgación <http://www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=31>
- Informe de situación: Mejorando la fiscalización de la gestión de la ayuda para el desarrollo http://gopacnetwork.org/Docs/PositionPapers/PP_GTFPO_ES_WEB.pdf

1. Transparency International (2005), 'Informe sobre la Corrupción a nivel Mundial 2005', Transparency International, Berlín
2. http://www.cgdev.org/files/1425795_file_Kapur_Vaishnav_election_finance_India_FINAL.pdf
3. Ministerio de Protección Social de Canadá: Informativo sobre investigación del delito organizado no. 27
4. <http://www.fintrac.gc.ca/publications/brochure/06-2008/1-eng.asp>

Los gobiernos recurren cada vez más a las alianzas público-privadas (APP) cuando es necesario construir grandes obras de infraestructura. Las APP pueden ser caldo de cultivo para la corrupción debido a las complejas relaciones entre las partes, pudiendo generar “conflictos de intereses” y prebendas de influencia. Esto es especialmente cierto a nivel de los municipios que carezcan de un marco reglamentario o donde aunque se cuente con el, es inoperante. Durante la fase de ejecución, algunas de las acciones corruptas podrían incluir la modificación de los plazos a través de alteraciones de las obras requeridas y por ende, de las condiciones contractuales, con el ánimo de evadir intencionalmente el pago de las enormes multas que les correspondería pagar.

Para reducir el riesgo de corrupción en los proyectos de infraestructura, los parlamentarios deben concentrarse en la fiscalización desde la selección misma de los proyectos, su diseño, financiamiento, compras y contratación, hasta su ejecución y puesta en marcha.

Construcción de procesos electorales, desarrollo de la gobernabilidad

No obstante hallarse ampliamente documentada la conexión entre la corrupción y el financiamiento de las elecciones, este último no está suficientemente reglamentado. La economía política de las elecciones – el financiamiento de las elecciones- es vulnerable a la influencia de la delincuencia organizada. En el sector de la construcción, la delincuencia organizada y otras fuerzas corruptoras pueden intentar ocultar sus delitos logrando los favores de los funcionarios electos.

Con el fin de vacunarse contra la percepción de corrupción y reducir la posibilidad de conflictos de interés, las personas expuestas políticamente (PEPs) no deben participar en la toma de decisiones relativas a la inversión en infraestructura pública. Los parlamentarios deben evitar inclusive la percepción misma de estar ejerciendo influencia cuando fiscalizan la inversión pública en infraestructura. Para evitar conflictos de intereses resulta de gran ayuda contar con códigos de ética y conducta estrictos.

Mejorar la gobernabilidad puede reducir el riesgo de pérdidas a manos de la corrupción. Por esta razón, los proyectos financiados a través de programas de ayuda internacional y créditos de la banca multilateral incluyen medidas orientadas hacia la prevención de “pérdidas”; Empero, cuando la influencia política o los PEPs obtienen acceso a las altas esferas, la corrupción puede pasar inadvertida. La debida diligencia por parte de las instituciones financieras y las agencia donantes, complementa la fiscalización que ejercen los parlamentarios y los grupos de la sociedad civil. Las agencias donantes deben trabajar colaborativamente con los parlamentarios para velar porque todas las fuentes de financiamiento de la infraestructura rindan cuentas ante los mecanismos de fiscalización parlamentaria.

Una perspectiva de Ucrania: Confrontando la influencia del Acceso a altas esferas y PEPs

Si se ejerce el control parlamentario de manera profesional conjuntamente con los periodistas investigativos y la sociedad civil es posible desencadenar una respuesta apropiada por parte de la entidades encargadas de hacer cumplir la ley, de manera tal que se deleve la corrupción en el sector de la construcción. En Ucrania, las intervenciones sistemáticas de algunos parlamentarios sobre las causas de la corrupción en las compras y la contratación públicas, ayudaron a prevenir la desviación de millones de dólares del presupuesto estatal. Aún mejor, el control ejercido por los parlamentarios ayudó a señalar los resquicios en la legislación que rige las finanzas públicas por donde se abría camino la corrupción. Adicionalmente, los parlamentarios participaron también en la redacción de enmiendas legislativas adecuadas con el fin de cerrar esos resquicios. Aún en países donde los intereses privados han tendido a influir la toma de decisiones, los parlamentarios, aunque se trate de tan solo un grupo reducido, si se concentran en los temas de finanzas públicas, incluyendo los contratos públicos de construcción, pueden poner en vigor cambios sistémicos y a largo plazo.

Recomendaciones

- Redactar leyes y revisar las medidas de reglamentación para sentar las bases para las auditorías de desempeño de los proyectos de infraestructura pública tanto grandes como pequeños.
- Redactar y apoyar leyes que faciliten la labor de las entidades encargadas de hacer cumplir la ley con el fin de prevenir la infiltración de la delincuencia organizada al sector de la construcción.
- Apoyar el trabajo de iniciativas como los Pactos de Integridad en las Compras y la Contratación Públicas del Sector de la Construcción (CoST) de Transparencia Internacional.
- Abordar la fiscalización de las inversiones en infraestructura pública desde la perspectiva de un ciclo del proyecto que incluya los riesgos de la corrupción en la selección, el diseño, el financiamiento, la contratación y compras y la ejecución de proyectos.
- Identificar las áreas de riesgo que requieren controles y medidas más estrictos contra la corrupción con el fin de incrementar la integridad global de la inversión pública en infraestructura.
- Apoyar reformas orientadas hacia el fortalecimiento de las mejores prácticas de compras y contratación públicas a nivel internacional, por ejemplo en cuanto a controles que puedan ejercerse en relación con los proyectos con el objeto de incrementar la transparencia y facilitar la fiscalización.
- Poner en práctica el espíritu mismo, no el texto simplemente, de los códigos de ética y conducta parlamentarias y evitar los conflictos de intereses e inclusive la percepción misma de su existencia.
- Redactar y apoyar leyes que restrinjan y fortalezcan las reglas que rigen el financiamiento (particularmente las fuentes empresariales y sindicales) de las campañas políticas y los partidos durante las elecciones.
- En los países beneficiarios de los fondos aportados por donantes para la ejecución de obras de infraestructura pública, los parlamentarios deben velar porque dichos fondos sean incluidos en el presupuesto nacional de manera tal que sea posible lograr una mayor rendición de cuentas.
- Velar por la rendición de informes sobre los proyectos de infraestructura financiados por donantes ante el parlamento, de la misma manera como se rinden informes sobre los proyectos financiados por el gobierno.

La autoría compartida de este informe corresponde a Jean Pierre Chabot, y a la Dra. Lesley Burns, Directores Programáticos de GOPAC, con el apoyo del Grupo Mundial de Trabajo sobre Fiscalización Parlamentaria (GMT-FP).

Agradecemos especialmente a Daria Kaleniuk, Directora Ejecutiva del Centro de Acción contra la Corrupción y enlace de GOPAC Ucrania, su contribución a *Una perspectiva de Ucrania*.

Para obtener mayor información sobre este informe de situación o sobre el GMT-FP le invitamos a comunicarse con: info@gopacnetwork.org.

El soborno, el fraude, los carteles y las demás prácticas corruptas relacionadas con el diseño, el financiamiento, la compra, la contratación y la ejecución de proyectos de construcción pueden ocasionar un aumento en los precios, la selección de proyectos inadecuados y otros problemas de seguridad y calidad, lo cual contribuye a generar menores niveles de desarrollo y a la agudización de la pobreza. GIACC se une a GOPAC para instar a los parlamentarios de todo el mundo a velar por la minimización de la corrupción y sus consecuencias mediante la implantación de mejores controles y el logro de una mayor transparencia en los proyectos de construcción de sus países.

Neill Stansbury, Catherine Stansbury

Co-fundadores y miembros del Consejo Directivo, Centro Mundial Contra la Corrupción en el Sector de Infraestructura (GIACC)

La responsabilidad de garantizar la fiscalización eficaz de cada una de las etapas que siguen los proyectos de infraestructura pública atañe a los parlamentarios. GOPAC ha señalado una serie de medidas que contribuyen al logro de transparencia y rendición de cuentas mejoradas y ayudan a reducir el riesgo de corrupción y malversación en la gestión de la inversión en infraestructura. CoST insta a todos los parlamentarios a persuadir a sus respectivos gobiernos a adoptar estas medidas que pueden ayudar para que sus electores puedan disfrutar de una infraestructura de mejor valor.

John Hawkins

Director Programático, Iniciativa para la Transparencia en el Sector Constructivo (CoST)

GOPAC, Secretariado Mundial
904-255 Albert Street
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6A9
Tel: +1-613-336-3164
Fax: +1-613-421-7061

GOPAC es una alianza mundial de parlamentarios que trabajan mancomunadamente para combatir la corrupción, fortalecer la buena gobernabilidad y propender por el estado de derecho, cuya sede está ubicada en Ottawa, Canadá. GOPAC cuenta con 50 capítulos nacionales en 6 continentes y apoya a sus miembros a través de investigación propia, la creación y fortalecimiento de capacidades contra la corrupción a nivel mundial y el apoyo internacional entre pares.

