



ENTREVISTAS A AGENTES CLAVE EN LOS PROCESOS DE PROVISIÓN DE **INFRAESTRUCTURA PÚBLICA**

Autores: Nicolás Campos; Eduardo Engel; Ronald Fischer; Alexander Galetovic.



Este es un informe del proyecto “Programa para mejorar la gobernanza en provisión de infraestructura pública en América Latina” de Espacio Público para la Corporación Andina de Fomento (CAF). Los autores agradecen a Patricio Abarca y Viviana Fabres por su colaboración en la preparación de este informe. Se agradecen los comentarios y sugerencias hechos por el equipo de CAF.

ENERO DE 2020

INTRODUCCIÓN	2
DESAFIOS PARA LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	4
Siete problemas del sector de infraestructura pública en la región.....	4
1. Capacidad de los órganos contratantes	4
2. Ciclo político electoral e infraestructura	5
3. Corrupción y captura	7
4. Debilidades en la planificación de la cartera de proyectos.....	8
5. Competencia	9
6. Renegociaciones oportunistas y fiscalización insuficiente.....	11
7. Sesgo favorable a nuevos proyectos y contrario a mantenimiento	12
PROBLEMAS DETECTADOS PARA CADA ETAPA DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA.....	13
Pre-adjudicación.....	13
1. Selección de proyectos con alto valor social.....	13
2. Planificación de la cartera de proyectos.....	14
3. Funcionamiento de las evaluaciones sociales de proyectos.....	15
4. Lobby político y empresarial	15
5. Mecanismos para proteger a los funcionarios de presiones para seleccionar ciertos proyectos.....	16
Adjudicación	16
1. Funcionamiento de las licitaciones competitivas.....	16
Post - Adjudicación	20
1. Entidades que fiscalizan los proyectos.....	20
2. Transparencia	21
3. Sociedad civil	22
4. Renegociaciones	22
NUEVAS IDEAS Y PROPUESTAS	24
1. Procidencia y descentralización del gasto en infraestructura	24
2. Cláusulas anticorrupción	25
3. Beneficiarios Finales.....	28
APRENDIZAJES: ¿CÓMO FORTALECER EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN LA REGIÓN?31	
Principios generales	31
Experiencias internacionales.....	32
1. Infraestructure Australia.....	32
2. La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción.....	35
3. Infraestructure Ontario.....	36
4. Pactos de integridad.....	38
REFERENCIAS	40
ANEXO A: ENTREVISTADOS	42

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el análisis de 20 entrevistas¹ realizadas a expertos internacionales en el marco del Programa para Mejorar la Gobernanza en la Provisión de Infraestructura Pública en América Latina. Este proyecto tiene como objetivo principal discutir y proponer recomendaciones de política pública para mejorar la gobernanza del sector de infraestructura pública. En este contexto, el presente informe recoge información de las experiencias de expertos internacionales en la materia con el fin de complementar las propuestas. El análisis tiene tres objetivos secundarios: (i) determinar qué tan relevantes son para los expertos y tomadores de decisión las propuestas de reformas al sector de infraestructura que han surgido desde las etapas previas de este proyecto; (ii) priorizar las propuestas según factibilidad, relevancia y contexto institucional de cada país; (iii) conocer experiencias internacionales exitosas en la materia que puedan complementar las medidas que surgen de etapas previas de este proyecto.

Realizamos entrevistas semiestructuras basadas en un cuestionario elaborado con la información levantada desde los informes previos². El cuestionario fue dividido en dos partes: (i) preguntas relacionadas al sector de infraestructura pública en su conjunto y (ii) preguntas relacionadas con cada una de las etapas del proceso de contratación. En la primera parte, cada entrevistado señaló los principales desafíos del sector de infraestructura mientras que, en la segunda parte, los entrevistados y entrevistadas analizaron cada una de las etapas del proceso de contratación, señalando los principales desafíos y riesgos que existen en cada uno de ellos y la efectividad de medidas diversas para enfrentarlos.

La segunda parte considera tres secciones: pre-adjudicación, adjudicación y post-adjudicación. Para la etapa de pre-adjudicación las preguntas estuvieron enfocadas en dos aspectos: (i) selección, diseño y planificación de la cartera de proyectos, evaluaciones sociales y los mecanismos dentro de la institucionalidad que protegen a los funcionarios en su toma de decisiones; (ii) influencia política sobre selección de proyectos, en particular, el

¹ La lista completa de entrevistados está disponible en el [Anexo A](#).

² Para ver una versión extendida del cuestionario utilizado presionar [aquí](#).

rol del lobby, tanto empresarial como político, en la elección la cartera de proyectos a realizar.

Para la etapa de adjudicación, las preguntas estuvieron enfocadas en el funcionamiento de las licitaciones, en los riesgos de corrupción que existen dentro de esta etapa y en evaluar cuan competitivo es el sector. Finalmente, con respecto a la etapa de post-adjudicación, las preguntas estuvieron enfocadas en el acceso público a la información, el rol de la sociedad civil en promover la transparencia, la fiscalización de los contratos, la lucha contra la corrupción, el uso de los pactos de integridad³ y las renegociaciones de contratos.

El resto del documento se estructura de la siguiente forma. La segunda sección describe los principales problemas del sector de infraestructura pública que fueron detectados por los entrevistados para el sector en su conjunto. La tercera sección entrega mayores detalles de las debilidades detectadas y las discute para cada una de las etapas del proceso de contratación. La cuarta sección revisa nuevos elementos e ideas para mejorar la gobernanza del sector. Finalmente, la quinta sección resume los principales aprendizajes que surgen a partir este informe.

³ Los pactos de integridad son una iniciativa de gestión pública para mejorar la transparencia, la participación y prevenir la corrupción en la contratación pública. El pacto es un mecanismo de rendición de cuentas en la contratación pública, con participación de la sociedad civil: para un proceso de contratación pública determinado, se supervisa y controla la integridad y la posterior ejecución del contrato público. En sí mismo es un documento que establece los compromisos que adquieren la administración y las empresas licitadoras de mantener una conducta íntegra y ser lo más transparente posible sobre el proceso de contratación en el que participan. La novedad es que se involucra a un observador independiente, por lo general uno o varios expertos, cuyo rol es supervisar el concurso, la adjudicación y la ejecución del contrato. Con ello se ofrece una garantía adicional a los controles de la administración y se mejora la rendición de cuentas pública.

DESAFIOS PARA LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

En esta sección revisamos las debilidades identificadas por los entrevistados y entrevistadas en la provisión de infraestructura pública de la región. Cada una de estas debilidades es discutida según lo señalado por la literatura, los hallazgos de los informes previos y las reacciones de los entrevistados. Además, son complementadas con citas anónimas provenientes de las entrevistas realizadas.

Siete problemas del sector de infraestructura pública en la región

1. Capacidad de los órganos contratantes

Los proyectos de infraestructura son complejos y con un grado de heterogeneidad mayor al de otros bienes que adquiere el gobierno. No es lo mismo para el gobierno comprar un cargamento de corcheteras de oficina que construir un aeropuerto o una hidroeléctrica en una zona geográficamente compleja. Para bienes que son homogéneos entre sí, verificar tanto la calidad de los bienes adquiridos como el precio que debió haber sido pagado por ellos es relativamente sencillo: existen muchos contratos en circunstancias similares que permiten hacer una comparación. En cambio, para bienes heterogéneos, como los proyectos de infraestructura, la contratación se torna mucho más compleja, menos comparable y verificable.

Los proyectos de infraestructura tienen al menos tres aspectos que hacen que su contratación e implementación sea más compleja para el gobierno: (i) es difícil comparar un proyecto de infraestructura dadas las características especiales que poseen; (ii) existe un alto grado de incertidumbre en costos, es decir, se presentan contingencias durante la implementación de los contratos que pueden modificar de forma importante el valor presupuestado originalmente; (iii) son técnicamente complejos, lo cual requiere contrapartes técnicas sofisticadas muchas veces no disponibles.

De este modo, el sector de infraestructura pública plantea desafíos importantes en términos de implementación de los contratos, en particular, la necesidad de contar con funcionarios públicos con alta capacidad técnica que garanticen una implementación adecuada de un contrato poco comparable, con incertidumbre en costos y técnicamente complejo. Con respecto a este último punto, dentro de la región se observa una falta de recursos tanto humanos como financieros dentro de los organismos públicos encargados de diseñar y adjudicar los proyectos. La falta de capital humano adecuado produce que en la mayoría de los países de América Latina falten estudios de ingeniería de detalle, a la vez que no se da suficiente tiempo a las empresas para que preparen sus propuestas.

Por otro lado, para hacer contraparte a grupos bien organizados, con fuertes plantas técnicas e intereses corporativos poderosos, es necesario que el Estado sofistique su planta con el fin de evitar comportamientos oportunistas por parte de las empresas que participan de los proyectos. Sobre esto último, fue señalado por un entrevistado:

“En gran parte de la región las empresas han sido cómplices y totalmente tolerantes con la corrupción. No es casual que las crisis más grandes de la región vengan precisamente de grandes empresas.”

De este modo, fortalecer las plantas técnicas de los servicios encargados de seleccionar, diseñar, licitar e implementar los contratos de infraestructura es uno de los desafíos pendientes en esta materia dentro de la región.

2. Ciclo político electoral e infraestructura

La tensión entre el ciclo político-electoral y la selección, diseño y posterior fiscalización de los proyectos fue uno de los problemas más mencionados por los expertos y expertas durante las entrevistas. Con respecto a esto último, uno de los entrevistados señaló:

“El ciclo político-electoral en infraestructura es un problema fundamental para el sector, para los políticos no es atractivo generar obras/proyectos a largo plazo.”

La tensión entre el ciclo político-electoral y la provisión eficiente de infraestructura se ve reflejada también en la selección de los proyectos. Se observa que la selección es motivada muchas veces por criterios políticos y no sociales. Es más, en ocasiones se aprueban malos proyectos por falta de evaluaciones sociales rigurosas que tienden a enfatizar beneficios y minimizar costos (y riesgos)⁴. Sobre esto último, fue señalado por un entrevistado:

“El problema es que en cada periodo de gobierno se utiliza la construcción de obras para tratar de conquistar votantes. Lo que nosotros vemos es que se imponen los términos electorales, más que la visión de estado. No se priorizan los proyectos que se debiesen hacer para garantizar el desarrollo del país”.

Con respecto al diseño de los proyectos, los problemas surgen principalmente por la tensión que existe entre los tiempos políticos y el tiempo necesario para hacer un buen diseño y estudio del proyecto. Desde el punto de vista político, es muy importante realizar los proyectos rápido, pues esto aumenta las posibilidades de inaugurar obras y aumenta las posibilidades de reelección de los políticos involucrados. Sin embargo, desde un punto de vista técnico es clave tener un buen diseño, lo cual toma tiempo. Luego, los tiempos políticos son más breves que los necesarios para realizar un diseño adecuado de proyecto. Esta tensión hace que los proyectos se diseñen mal y generen costos económicos y sociales adicionales en etapas futuras del proyecto. Sobre esto último, fue señalado por un entrevistado:

“Los problemas del sector son una sumatoria de falta de capacidad técnica con incentivos políticos. Políticos quieren inaugurar rápido, lo cual hace que los proyectos se diseñen mal”

Con respecto a la fiscalización de los proyectos, se observa que existe una tensión entre los fuertes incentivos que tiene un ministerio para desarrollar el sector inaugurando nuevos proyectos con la fiscalización de los contratos. Una fiscalización más rigurosa hace que las firmas entren en tensión con la entidad que las contrata, lo cual nuevamente se contrapone

⁴ Flyvbjerg & Molloy (2011) argumentan que usualmente los grandes proyectos de infraestructura tienden a subestimar los costos y sobreestimar los beneficios de manera sistemática con el fin de eludir controles presupuestarios. Los autores plantean que hacer esto de forma intencionada corresponde a una manifestación de corrupción.

con el deseo de la entidad gubernamental de inaugurar más obras. Con respecto a esto último, un entrevistado señaló:

“Encontramos en muchos países que existen ajustes (adiciones) y que tiene mucha menos visibilidad que otras etapas del proceso. En otros casos vemos que las auditorías llegan tarde. Esto tiene consecuencias sobre el correcto desarrollo de las obras”

De este modo, limitar la influencia del ciclo político-electoral sobre las decisiones propias del proceso de contratación de infraestructura es uno de los desafíos pendientes en esta materia y potencialmente uno de los de mayor relevancia y urgencia.

3. Corrupción y captura

La institucionalidad actual dentro del sector de infraestructura pública aún posee un diseño deficiente que no logra mitigar los riesgos de corrupción y captura. La evidencia que surge a partir del caso Odebrecht confirma esta realidad, mostrando que las irregularidades y/o eventos de corrupción se materializaron en varios momentos del ciclo de vida de los proyectos⁵. Sobre esto último, fue señalado por un entrevistado:

“(…) Los problemas en los proyectos se vieron acrecentados por los problemas de corrupción dentro del sector. Por ejemplo, en las licitaciones hubo problemas, quedaron concentradas (...), lo cual empeora con los problemas de corrupción. (...) en el momento en que un escándalo de corrupción le pega a un proyecto, se ramifica hacia otros proyectos.”

Otro de los problemas señalados por los entrevistados recae en la impunidad que existe para los involucrados en actos de corrupción dentro del sector. Hacer avanzar las investigaciones hasta identificar a los verdaderos responsables sigue siendo una

⁵ En un análisis de 63 proyectos de Odebrecht que han sido investigados por la justicia o los medios, Campos et al. (2019a) encuentran que 30 de estos casos presentan irregularidades antes y durante la licitación (en el diseño y aplicación de criterios de evaluación). Sin embargo, con igual frecuencia se observan problemas tras la asignación del contrato (en instancias de renegociación).

preocupación importante dentro de la región. Sobre esto último, fue señalado por un entrevistado:

“Uno de los problemas de la región es la impunidad, sin mecanismos que hagan que los culpables de actos de corrupción paguen, es difícil avanzar.”

Finalmente, se observa un sector con grados importantes de captura, tanto política como empresarial. Los entrevistados señalan al financiamiento de campañas políticas como una de las herramientas para capturar el sector. Con respecto a este punto, uno de los entrevistados señaló:

“Es necesario ver el tema de corrupción en materia de infraestructura dentro de un entorno más generalizado de corrupción. Por ejemplo, dentro del financiamiento de las campañas políticas, dentro de la falta de monitoreo adecuado durante la contratación e incluso en la forma en cómo se eligen los cargos públicos (fiscales, contralores, etc.). En medio de todo este escenario, el sector de infraestructura, por ser una de las contrataciones más importantes dentro del estado, se vuelve el reflejo de una sociedad corrupta.”

En esta misma línea, otro de los entrevistados señaló:

“En la región existen mecanismos en donde potenciales contratistas financian campañas y esperan cosas a cambio. Se debiese avanzar hacia un esquema de financiamiento electoral estatal con buenas reglas. Yo creo que ese tipo de cosas nos daría mucha más claridad sobre a quienes seleccionamos para hacer infraestructura.”

4. Debilidades en la planificación de la cartera de proyectos

Existen débiles sistemas de planificación en la mayoría de los países de la región. No existe una cartera de proyectos que se actualice según las necesidades que se vayan detectando y que responda a una planificación de mediano plazo. Con respecto a este punto, uno de los entrevistados señaló:

“Uno de los principales problemas es la falta de planificación de largo plazo. No hay criterios transparentes para la priorización de inversiones.”

Por otro lado, no existe una autoridad centralizada que priorice gasto en obras. Con respecto a este punto, uno de los entrevistados indicó:

“No hay una autoridad central que determine las necesidades de infraestructura y que coordine con los demás entes que quieren hacer sus proyectos. Lo que sucede es que cada nivel de gobierno planea su propio proyecto. No existe una autoridad que priorice los proyectos. A partir del hecho de que no existe planeación se deriva una pésima distribución del gasto”

La planificación a largo plazo, al igual que con el diseño y la selección de los proyectos, también entra en tensión con el ciclo político-electoral. Una planificación de mediano o largo plazo entra en conflicto con los incentivos que tienen los políticos a inaugurar nuevas obras, mostrar nuevos proyectos, etc. De esta forma, la planificación a largo plazo se deja de lado en vistas de una selección que busca réditos al corto plazo. Con respecto a este último punto uno de los entrevistados indicó:

“Existe casi una nula planeación. La planificación surge del ciclo electoral. Los políticos no tienen claro que es lo que se necesita en infraestructura. Al final... toman decisiones en términos de retornos electorales”

5. Competencia

La evidencia del caso Odebrecht señala los múltiples riesgos de corrupción que existen durante los procesos de licitación. Las empresas obtienen ventajas vía pagos de sobornos en entornos de contratación aparentemente competitivos. A este problema se le suma una preocupación adicional, mencionada de forma reiterada durante las entrevistas: la falta de competencia dentro del sector de infraestructura en la región. Con respecto a este punto, uno de los entrevistados señaló:

“El mercado de la infraestructura es muy variado en nuestra región. En muy pocos casos se tienen mercados abiertos y competitivos. Si uno observa el sector privado, se ve poca competencia”

En esta misma línea, otro de los entrevistados indicó:

“Existen muchos mecanismos de selección que solo se quedan en el papel. Toda la lógica de competencia por la cancha no se cumple.”

A pesar de que la mayoría de los países analizados durante este proyecto adjudican sus proyectos de infraestructura pública vía licitaciones competitivas⁶, los entrevistados indicaron en reiteradas ocasiones que aún existen problemas que evitan que este sea un sector altamente competitivo, tales como: barreras de entradas, falta de competencia internacional, corrupción y restricciones explícitas en las bases de licitación que impiden la entrada de nuevos actores.

También fueron mencionadas preocupaciones en torno a prácticas que son abiertamente anticompetitivas tales como los esquemas de colusión viabilizados por corrupción que existieron en algunos países a raíz del caso Odebrecht. Uno de los entrevistados manifestó abiertamente esta preocupación, señalando:

“En forma coordinada o no las empresas del sector se reparten el mercado para competir poco”

Es más, también existe una preocupación por la falta de herramientas en la región para enfrentar un escenario de colusión. Con respecto a este punto, uno de los entrevistados señaló:

“Hay pocas herramientas que eviten problemas de colusión dentro de la contratación pública”

De este modo, a pesar de que la mayoría de los países de la región presenten diseños institucionales que buscan garantizar la libre competencia, aún existen preocupaciones en torno a la real competitividad de este mercado y dudas en torno a si los esquemas actuales de contratación logran reflejar los potenciales beneficios derivados de la competencia.

⁶ De los ocho países analizados. Solo en Guatemala y República Dominicana la mayoría de los contratos fueron seleccionados vía adjudicación directa.

6. Renegociaciones oportunistas y fiscalización insuficiente

Una de las principales deficiencias institucionales de la provisión de infraestructura pública en la región guarda relación con la supervisión del contrato una vez que éste es adjudicado. Esta debilidad ocurre tanto a nivel de los cambios contractuales posteriores a la adjudicación del proyecto, conocidas genéricamente como renegociaciones de contratos⁷, como a nivel de fiscalización de las obras.

Con respecto a las renegociaciones contractuales, en un trabajo reciente de los autores de este informe, que considera tanto obras públicas como concesiones de infraestructura, se levanta evidencia a partir del caso Odebrecht en ocho países de la región, y se establece la existencia de una relación sistemática entre renegociaciones de contrato y corrupción⁸. En particular, para proyectos en donde Odebrecht pagó sobornos, el monto renegociado promedio es de un 71,3% de la inversión inicial, comparado con un 6,5% para proyectos en los cuales Odebrecht no hubo pagos de sobornos. Este hallazgo es coherente con la visión de los entrevistados, en específico:

“Una vez adjudicadas las obras, el poder de negociación del contratista es alto y da espacio a renegociaciones oportunistas. Por ejemplo, esto se ve en el sector vial argentino (...). La corrupción es bien palpable aquí como también los costos económicos y los costos sociales derivados de las renegociaciones y la corrupción.”

En esta misma línea, otro de los entrevistados mencionó:

“Los sistemas de control han sido vulnerados. El gran método para viabilizar corrupción han sido las adendas”

Fueron mencionados también problemas que ocurren durante la renegociación de los contratos, pero que no involucran corrupción. Por ejemplo, algunos entrevistados señalaron las complicaciones que trae para el estado el cambio en su posición negociadora frente al privado en una renegociación de un gran proyecto de infraestructura. Con respecto a este punto, uno de los entrevistados señaló:

⁷ Los nombres específicos varían de un país a otros: acuerdos complementarios, adendas.

⁸ Más detalles en: Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2019). Renegotiations and corruption in infrastructure: The Odebrecht case. Disponible [aquí](#).

“El gran problema está en el costo de terminación o de ajuste a los contratos. Lo lento, lo complejo y riesgoso que es tomar una determinación con respecto a un contrato que se ha adjudicado (...).”

En esta misma línea, otro de los entrevistados señaló:

“El estado prioriza mantener y rescatar un contrato (cuando este tiene problemas), lo cual genera un problema de expectativas y compromete la posición negociadora del estado frente al privado”

Las modificaciones a los contratos adjudicados a Odebrecht fueron especialmente problemáticas en Brasil, Colombia y Perú, donde produjeron retraso de las obras que perjudicaron a potenciales usuarios, proveedores y financistas de los proyectos.

7. Sesgo favorable a nuevos proyectos y contrario a mantenimiento

El mantenimiento constante de las obras también es una debilidad. El problema de fondo radica nuevamente en la tensión existente entre los incentivos que poseen los políticos para inaugurar nuevas obras y mantener la infraestructura vigente, condicional a la restricción presupuestaria que enfrentan. Para los gobiernos es mucho más atractivo inaugurar nuevas obras que mantener las vigentes. Con respecto a este punto, uno de los entrevistados indicó:

“Siempre se posterga la inversión en mantenimiento. Uno siempre está en un círculo vicioso por falta de criterios objetivos que pongan el mantenimiento en obra vial como prioritario.”

Por otro lado, también se señala la necesidad de un cambio en el foco de los contratos. Se hace necesario que los contratos estén enfocados en los servicios que proveen más que en las obras que involucran. Con respecto a este punto, uno de los entrevistados señaló:

“Todo se lo lleva construcción de activos y poca provisión de servicios. Los cambios tecnológicos actuales hacen que esta inquietud se vuelva más relevante.”

PROBLEMAS DETECTADOS PARA CADA ETAPA DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

En esta sección revisamos las debilidades identificadas por los entrevistados y entrevistadas en la provisión de infraestructura pública para cada una de las etapas del proceso de contratación. Cada una de estas debilidades es discutida según lo señalado por la literatura, los hallazgos de los informes previos y es complementado con citas anónimas provenientes de las entrevistas realizadas. Esta sección ahonda en muchos de los problemas detectados en la sección anterior complementando la información y entregando nuevos insumos.

Pre-adjudicación

1. Selección de proyectos con alto valor social

Existe una buena evaluación del rol de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) en la región. Con respecto a esto, uno de los entrevistados señaló:

“Los SNIP han funcionado bien, pero han visto su rol diluido por presiones de distinto tipo. Por ejemplo, existen proyectos que se construyen igual, aunque estén mal evaluados *ex - ante*, por temas de emergencia nacional. Esto es especialmente fuerte en países federales, en donde se presiona mucho para que la implementación de los proyectos sea a nivel regional, sin embargo, hay poca capacidad técnica.”

El problema con los SNIP, más que la capacidad que tengan para hacer evaluaciones *ex ante* adecuadas, es el poco uso que hacen de esta información los responsables de aprobar qué proyectos se realizan y las presiones externas que estos sufren. Es decir, su trabajo es en general es valorado, pero de poco impacto en la toma de decisiones relacionada con que proyectos se deben realizar y cuáles no. Con respecto a esto, uno de los entrevistados señaló:

“Con respecto a los SNIP siempre me quedo con la sensación de que existen buenos profesionales, buenos sistemas armados, sin embargo, un divorcio muy grande entre ese proceso y el proyecto final que se elige realizar. No me atrevería a echarle la culpa a los SNIP por un mal proceso de selección de proyectos, sino que a lo que hacen las autoridades políticas con esa información. Los políticos que toman estas decisiones nunca se sienten presionados para tomar la información a la hora de seleccionar que proyectos se hacen.”

2. Planificación de la cartera de proyectos

Con respecto a la planificación de la cartera de proyectos, tres elementos surgieron a partir de las entrevistas realizadas. En primer lugar, se planifica más en proyectos adjudicados mediante Asociaciones Público-Privadas (APPs) que en obra pública:

“En materia de APPs si lo hay. La dirección de infraestructura, el ministerio de hacienda los realiza. El marco fiscal de mediano plazo (como se afecta el presupuesto de la nación). En materia de obra pública es más flexible. No hay una estandarización más bien exacta de lo que se necesita.”

En segundo lugar, planificar tiene desafíos de coordinación que se deben considerar:

“Creo que muchos proyectos de obra pública se hacen con poca planificación y con poca coordinación con los gobiernos locales. En Colombia no existe un inventario de las vías y no se sabe cómo están conectadas esas regiones.”

Finalmente, la planificación tampoco está enfocada en determinar qué proyectos cubren determinadas necesidades y que proyectos no:

“En materia de planeación, vemos que lo que menos hay de información es sobre planificación y diseño de contratos. No se enfocan en decir cuáles eran las necesidades, y por qué este proyecto las cubre.”

3. Funcionamiento de las evaluaciones sociales de proyectos

Las evaluaciones sociales de proyectos tienen fallas técnicas y no hay gente adecuada realizándolas. Con respecto a lo primero, un entrevistado indicó:

“Las evaluaciones sociales funcionan mal por la forma en la que se hacen en la práctica, por ejemplo, se ignoran las externalidades totalmente. Es importante tener una evaluación social que las considere de forma explícita. Las evaluaciones sociales actuales se hacen solo pensando en el financiamiento”

Con respecto a lo segundo, uno de los entrevistados acotó:

“Es importante identificar necesidades. Se adjudican proyectos que tienen financiamiento más que de los que poseen un valor social. La capacidad del gobierno para tener gente adecuada en la selección de proyectos es un problema.”

Adicionalmente, fue indicado por los entrevistados que en algunas partes de la región no existe capacidad para evaluar socialmente iniciativas privadas para proyectos de APP.

4. Lobby político y empresarial

Se indicó en las entrevistas que aún existen presiones, pero no a cualquier costo (los proyectos deben tener algún criterio razonable que justifique que se hagan). Con respecto a este punto se señaló:

“Priman mucho los criterios políticos durante la contratación, no obstante, si o si deben cumplir con criterios económicos y sociales. (...) No obstante, creo que para obra pública hay criterios que siguen siendo muy políticos, sobre todo en municipios muy pequeños.”

Por otro lado, también existen instituciones externas al proceso de contratación, como las reglas de financiamiento electoral, que juegan un rol en la influencia que tiene la política sobre el sector. En palabras de uno de los entrevistados:

“En Colombia no está reglamentado el lobby. Un ministro puede reunirse con un empresario/etc. Todo lo que puede estar mal en eso

ocurre. El poder en el sector de infraestructura ha estado más bien mediado por contribuciones a campañas políticas/electorales.”

5. Mecanismos para proteger a los funcionarios de presiones para seleccionar ciertos proyectos.

Existen problemas institucionales que hacen que los funcionarios no puedan defenderse adecuadamente ante presiones externas para priorizar ciertos proyectos sobre otros, en palabras de un entrevistado:

“Es difícil resistir la presión, se supone que hay mecanismos de protección, sin embargo, el detalle recae sobre quien decide activarlos. El funcionario que decide activar este mecanismo probablemente pierde el cargo. Con respecto a los ciudadanos todavía hay temas en libre acceso a la información pública. Si el funcionario no motiva con la denuncia ciudadana todo se va a quedar allí.”

Al parecer la solución a este problema va por el lado de un cambio en las reglas del sector público.

“Debieran existir una combinación de medidas de control (regulación de conflictos de interés) y protección (estabilidad en el cargo, no remoción) de forma tal de evitar que los funcionarios sean capturados o influenciados por presiones políticas.”

Adjudicación

1. Funcionamiento de las licitaciones competitivas

Las licitaciones competitivas han sido un avance para el sector de infraestructura en la región. No obstante, el éxito de su implementación es heterogéneo y aun muestra debilidades. Con respecto a este punto un entrevistado dijo:

“Las licitaciones competitivas han servido de algo. Pero no de la misma manera en cada uno de los países de la región. Muchas veces, al evaluar el desempeño de estas, ignoramos totalmente las diferencias de capacidad institucional entre países y entre sectores.”

En esta misma línea otro de los entrevistados indicó:

“La respuesta sobre la efectividad de las licitaciones competitivas es

relativa a la especificidad de la infraestructura que se desea construir. Es demasiado difícil comparar obras debido a complejidades técnicas. Existe un grado de incertidumbre altísimo y las estrategias para aterrizar esa incertidumbre son acotadas.”

En términos de experiencias comparadas, existen países en donde las licitaciones competitivas no han logrado evitar los problemas de captura y/o corrupción. En palabras de un entrevistado:

“Se hacían licitaciones para dar la imagen de que existía competencia. Por lo menos, en tres grandes licitaciones hechas en el últimamente, se ve evidencia de acuerdos ilícitos con funcionarios públicos. Por ejemplo, en uno de los proyectos un grupo ya tenía una ventaja frente al resto en la licitación. Después nos enterábamos de que el grupo ganador tenía relaciones previas con el gobierno”

No obstante, existen países que lo ven como una nueva fortaleza institucional para el sector:

“Las licitaciones competitivas han funcionado realmente bien. El número de empresas que se presentan por proyecto es alto. En APPs también ha habido más competencia y poca corrupción.”

En esta misma línea, también se mencionaron algunas barreras de entrada que estarían limitando el grado de competencia del sector. En palabras de uno de los entrevistados:

“En lo que es diseño de licitaciones hay posibilidades de mejora. Aún existen restricciones, barreras de entrada que limitan a la competencia. ej.: requerimientos de capital mínimo, equipo mínimo y otras cláusulas En general, son exageradas.”

Como otra barrera de entrada se mencionaron las limitaciones que existen en algunos países para que empresas internacionales participen de los proyectos. Con respecto a este punto, un entrevistado señaló:

“Lo que nos interesa es aumentar el grado de competencia. Ir solo con consorcios locales es un cuello de botella importante.”

En esta misma línea, otro de los entrevistados señaló:

“Una de las cláusulas existentes es que las empresas internacionales tengan un socio nacional para poder participar de los proyectos. A pesar de lo que la teoría sugiere, se observa que no hay transferencia de tecnología, y que las empresas internacionales más bien están pagando a las locales por obtener ganancias del proyecto.”

También se mencionaron algunos aspectos que permitirían fortalecer las licitaciones competitivas y que aún son tarea pendiente en varios países de la región. Por ejemplo, conocer más de la industria:

“Se conoce poco en la adjudicación de la estructura de la industria. Hay poco esfuerzo del sector público sobre entender quiénes son los proveedores del sector y como atraer nuevos actores.”

O bien, considerar los antecedentes de las empresas en otros sectores dentro de las licitaciones:

“Otra cosa interesante es que en el sector de la construcción las empresas participan en varios sectores al mismo tiempo. Algo bueno sería ver si tiene antecedentes en otro sector. Se toma poco en cuenta la experiencia cruzada. Los antecedentes de desempeño en otro sector (ej. agua) debiesen tomarse en cuenta para participar en la construcción en otros sectores (ej. carreteras).”

Con respecto a las variables de selección durante el proceso de adjudicación, en particular, el uso de criterios técnicos combinados con propuestas económicas para elegir al mejor postor en un proceso de licitación uno de los entrevistados mencionó:

“La ponderación subjetiva se puede manejar totalmente. Yo quiero una auditoría externa que revise eso. De todas formas, hay que evitar que exista mucha subjetividad en la parte técnica... una cosa que yo haría es que las ONG también hagan comentarios a las bases de licitación.”

En esta misma línea, otro de los entrevistados destacó el rol de la transparencia y el uso de la precalificación basada en criterios técnicos para evitar contratar a empresas que no sean suficientemente competentes para realizar las obras. Con respecto a estos temas señaló:

“Veo que el tema es ser lo suficientemente transparente para realizar

las licitaciones. En el caso de las propuestas no solicitadas (propuestas de iniciativa privada) en Perú, la transparencia es un desastre (...). A mí no me gustan las iniciativas privadas para proyectos. Me gustan ideas que separen completo la elaboración de la idea de la competencia por la realización del proyecto.

Otra de las preocupaciones que surgieron durante las entrevistas guarda relación con las adjudicaciones directas o licitaciones competitivas que solo terminan con un proponente. Por ejemplo, uno de los entrevistados señaló:

“Las licitaciones se pueden adjudicar incluso si hay un proponente. Si no se adjudica, se puede pasar a un proceso de negociación directa con reglas menos exigentes que la licitación. Una licitación que se declara desierta, si es que son proyectos grandes, se rellicitan.”

En esta misma línea, otro de los entrevistados indicó:

“En muchos proyectos con Petrobras existían licitaciones en donde solo se presentaba un proponente.”

Mientras que otro dijo:

“El 80% de los contratos de este gobierno han sido por adjudicación directa. Estamos en un mundo donde los grandes proyectos de infraestructura ni siquiera se licitan, sino que se hacen invitaciones directas.”

Otra de las preocupaciones que surgieron durante las entrevistas guarda con los acuerdos colusivos y con la presencia de corrupción. Con respecto a colusión, surgieron algunas recomendaciones para evitar que estos se manifiesten en el sector. En particular, un entrevistado señaló:

“Para evitar colusión sería bueno favorecer que entren empresas internacionales y que participen las empresas más chicas. También pueden ayudar comités técnicos independientes que revisen las licitaciones o sistema de quejas/reclamos que permita que las empresas que han sido presionadas para retirarse lo puedan denunciar.”

Post - Adjudicación

1. Entidades que fiscalizan los proyectos

En muchos países de América Latina se observa que los procesos de diseño, planificación y fiscalización de proyectos dependen de un mismo órgano o ministerio. Esto puede generar tensiones a la hora de fiscalizar los proyectos. Con respecto a este punto, uno de los entrevistados indicó:

“Existe un tema de división funcional que no ha sido tomado en cuenta. El sector de infraestructura es distinto a otros sectores (ej. educación, salud). Hay buenas razones para realizar la separación de los procesos de diseño, planificación y fiscalización dentro de los órganos encargados de proveer infraestructura.”

Por otro lado, también se señaló que para garantizar una correcta fiscalización es necesario prevenir los conflictos de interés, en particular, se da el ejemplo de los inspectores de obras:

“A mí me ha tocado ir a ver obras en donde siempre me llamó la atención que los encargados de la supervisión de obras viven con los que hacen las obras, lo cual empieza a generar ciertos conflictos de interés y se dejan pasar ciertas cosas. Existe un problema de agencia importante.”

Con respecto al rol de los bancos privados en la fiscalización de los proyectos, en particular en proyectos de APPs⁹, uno de los entrevistados indicó lo importante que es prevenir los conflictos de interés para garantizar una fiscalización efectiva:

“(…) Hubo dos errores de los bancos. En primer lugar, hubo un problema de conflictos de interés. Uno de los socios de Odebrecht tenía un banco en el holding. Eso hizo que los bancos fuesen más laxos al prestar dinero para el proyecto. Tampoco hicieron el seguimiento o fiscalización adecuada y se perdió bastante plata. En segundo lugar, los bancos se sobreapalancaron. Luego, cuando la obra se para, hay menos obra hecha que plata desembolsada y por lo tanto hay pérdida para los bancos.”

⁹ Las APPs son contratos de largo plazo entre el estado y un privado, en donde la compañía privada financia, construye y luego responsable de mantener y operar el proyecto por un periodo determinado. Dentro de las APPs el financiamiento de los proyectos proviene del mercado, de este modo, los bancos privados juegan un rol de la fiscalización de los proyectos a diferencia de los proyectos de obra pública tradicional donde esta fiscalización no existe.

2. Transparencia

Los entrevistados también señalan la necesidad de mayor transparencia, especialmente en la etapa de post-adjudicación. Con respecto a este punto uno de los entrevistados señaló:

“En transparencia hay un tema que siempre me ha llamado la atención. No hay mucha transparencia sobre la supervisión de las obras (...). Lo que habría que buscar es el mecanismo que permita aumentar la transparencia en esa etapa.”

De forma similar, uno de los entrevistados señala la importancia de que exista mayor regulación sobre los beneficiarios finales, tanto de las empresas que realizan los proyectos como de sus proveedores. Un registro público de beneficiarios finales sería muy beneficioso en este aspecto.

“La transparencia decrece mucho luego de que el proyecto es adjudicado. Existe oportunismo (ej. “nadie va a ver qué voy a firmar una adenda”) y una arista relacionada con la regulación de los beneficiarios finales. Existen conflictos de interés que podrían ser detectados si existiese una mejor regulación sobre beneficiario final.”

Existen también una ventana de oportunidad en términos de digitalización de documentos, si este proceso se realiza correctamente puede llevar a una mejora importante de los estándares de transparencia. Con respecto a este punto, un entrevistado indicó:

“Es necesario digitalizar todos los procesos. Hasta hace poco todo era con papel. Si uno le obligase al supervisor de obras a hacer todo digital, podría tener un grupo de análisis que entregue alertas. Por ejemplo, lo que se va registrando se puede comparar con un *benchmark*, y levantar banderas de alerta en ciertos casos super concretos.”

3. Sociedad civil

Se le preguntó a los entrevistados sobre el rol de la sociedad civil en temas de transparencia dentro de los contratos de infraestructura pública. Con respecto a este punto uno de los entrevistados indicó:

“La sociedad civil es importante, pero es importante que esté capacitada para entender la complejidad de la infraestructura. La idea es que puedan comunicar mejor los problemas que detectan”

En esta misma línea, otro entrevistado señaló:

“Tienen fuerza. Hay que tener mucho cuidado con las cámaras de la construcción (ej. que no creen sus propias ONG). Yo creo que existe espacio para que jueguen un rol las universidades, la gente interesada en políticas públicas.”

Al hablar de transparencia muchas veces se omite la forma en que la información está disponible para la sociedad civil y usuarios. Por ejemplo, la información puede estar disponible, sin embargo, ser difícil de interpretar o inmanejable por su volumen. Con respecto a este punto y el rol que juega la sociedad civil en ello, un entrevistado señaló:

“La sociedad civil puede usar los mecanismos de acceso a la información para obras en concreto. Sin embargo, hay un problema con analizar los contratos y miles de documentos relacionados”

4. Renegociaciones

Una de las principales críticas que se da en el debate público en torno a infraestructura es que muchas veces los proyectos terminan costando mucho más del monto por el cual fue adjudicado. En este debate juega un rol las conocidas “renegociaciones de contratos” de los proyectos de infraestructura¹⁰. Esta crítica también fue compartida por los entrevistados, por ejemplo, uno de ellos mencionó:

“Me parece preocupante lo de las renegociaciones. Es una mezcla entre costos derivados de una mala planificación y supervisión. Me

¹⁰ El nombre varía de un país a otro: adenda, adición, aditiva, convenio complementario, en general, se trata de cambios importantes en el contrato original.

parece que hoy uno podría tratar de aumentar los costos de renegociar (subir costo transaccional de las renegociaciones).”

Existe evidencia tanto teórica como empírica que postula a las renegociaciones de contratos como el “talón de Aquiles” dentro de la adjudicación de proyectos de infraestructura pública. Donde, por ejemplo, la existencia de renegociaciones puede provocar una mala asignación de recursos incluso cuando los proyectos hayan sido licitados competitivamente. Con respecto a este punto uno de los entrevistados señaló:

“Si hay muchas renegociaciones quiere decir que has hecho mal el proyecto inicial. O el pliego estuvo mal, o la propuesta por parte de los privados estuvo mal o la licitación tuvo un problema. Hay que restringir las oportunidades para que existan cambios contractuales post-adjudicación.”

Algunos entrevistados también hablan de la relación entre renegociaciones de contrato, captura política y corrupción. Con respecto a este punto un entrevistado señaló:

“Hay un problema grave de tiempos de renegociación, de aumentos de costos. Los constructores saben que es mejor tener vínculos políticos y hacer lobby que ser buenos constructores. La ley permite hacer modificaciones contractuales casi de manera indefinida.”

Finalmente, una de las principales críticas que se esgrimen por falta de transparencia es con respecto a las renegociaciones contractuales, las cuales muchas veces no están disponibles de forma pública y de manera oportuna.

“Si, las renegociaciones están publicadas. Sin embargo, están escritos de una forma que dificulta mucho su interpretación. Eso hace que en la práctica es como si no existieran.”

NUEVAS IDEAS Y PROPUESTAS

En esta sección revisamos nuevos elementos para mejorar la gobernanza del sector que surgieron a partir de las entrevistas realizadas. Se discuten cada una de ellas según lo señalado por la literatura y los hallazgos de los informes previos. Cada una de ellas es complementada con citas anónimas provenientes de las entrevistas.

1. Prociclicidad y descentralización del gasto en infraestructura

Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹¹ realiza un análisis del gasto inversión pública en la región. Los principales hallazgos del informe son los siguientes: (i) el gasto en inversión pública aún es bajo en la región; (ii) el gasto en inversión pública es volátil; (iii) el gasto es procíclico¹²; (iv) los gobiernos subnacionales han tomado una mayor responsabilidad en la gestión de la inversión pública.

Dos de los cuatro hallazgos anteriores fueron discutidos en las entrevistas que realizamos. En primer lugar, se discutió en torno a la prociclicidad del gasto. En específico, se recalcó el hecho de que en tiempos de bajos ingresos se disminuyan los recursos disponibles para el sector de infraestructura, en particular los fondos disponibles para mantenimiento de obras. Con respecto a este punto uno de los entrevistados mencionó:

“El gasto en infraestructura es procíclico, lo primero que se corta en tiempos de bajos ingresos es el mantenimiento.”

En segundo lugar, se discutió en torno a la descentralización del gasto en inversión pública en la región. Según el informe del BID, el porcentaje del gasto en inversión pública promedio ejecutado por gobiernos subnacionales ha aumentado de forma importante en la región, pasando de un 19,4% a un 31,5% entre 2000 y 2016. No obstante, los procesos de descentralización del gasto en inversión pública no han sido suficientemente acompañados del fortalecimiento de las capacidades de ejecución en los gobiernos locales. Este último

¹¹ Más detalles en: Armendáriz, E., & Carrasco, H. (2019). El gasto en inversión pública de América Latina: Cuánto, quién y en qué. *Documento para discusión*, (697).

¹² Más detalles en: Ardanaz, M., & Izquierdo, A. (2017). Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times?: New Evidence from Developing Countries.

aspecto es especialmente importante en países con procesos de contratación descentralizados o liderados por gobiernos subnacionales (ej. Perú o Colombia). Sobre este último aspecto, fue señalado por un entrevistado:

“En muchos países de la región hay un problema de capacidad de implementación. Con la descentralización del gasto público, muchos proyectos recaen en gobiernos subnacionales con poca capacidad de ejecución por parte de sus funcionarios”

Los dos hechos recién descritos abren desafíos importantes para la gobernanza del sector. En primer lugar, la proclividad observada del gasto en desmedro del mantenimiento de activos abre una discusión en torno a la necesidad de incorporar reglas fiscales para el sector de infraestructura pública. En segundo lugar, la descentralización del gasto en inversión pública observado en la región plantea la importancia de mejorar los equipos técnicos de los gobiernos subnacionales con el fin de mejorar la gestión de los proyectos y disminuir los riesgos de corrupción.

2. Cláusulas anticorrupción

Las cláusulas anticorrupción corresponden a las estipulaciones de un contrato que determinan lo que ocurre con las obligaciones de este en el caso de que se detecte algún evento de corrupción. En el caso de contratos de infraestructura estas cláusulas están generalmente asociadas a la declaración de nulidad de los contratos, la cual es una política de tolerancia cero, basada en el principio legal por el cual un hecho ilícito no puede generar derechos (de Michele, R., Prats Cabrera, J. O., & Losada Revol, I., 2018). Parte de los entrevistados indicaron lo importante de estas cláusulas para enfrentar la corrupción:

“Las cláusulas anticorrupción en los contratos de infraestructura son una herramienta disuasiva relevante. La ventaja es que lo firma la empresa (en el contrato), lo cual es útil a la hora de exigir responsabilidades”

A pesar de su relevancia, un documento publicado recientemente por el BID¹³ plantea que la declaración de nulidad declarada en los proyectos de infraestructura involucrados en el caso Odebrecht ha significado importantes costos económicos y sociales, tales como: (i) paralización de proyectos¹⁴; (ii) interrupción de las respectivas cadenas de pagos; (iii) quiebra de algunos proveedores; (iv) despido de miles de trabajadores¹⁵. Estos costos han sido más importantes para contratos adjudicados mediante la modalidad de APP, en donde la nulidad del contrato no sólo supone la pérdida de la eficacia del contrato principal entre el Estado y el contratista, sino también de todas las relaciones contractuales asociadas (De Michele et. al, 2018).

La experiencia reciente en la región ha evidenciado que no contar con cláusulas anticorrupción adecuadas puede generar importantes costos en crecimiento económico y bienestar social debido a la paralización y cese de obras¹⁶. En este contexto, una de las reformas que es necesario impulsar para mejorar la gobernanza del sector tiene relación con el diseño de cláusulas anticorrupción en los contratos de infraestructura pública.

Dos elementos son clave para un diseñado adecuado de estas cláusulas: primero, deben poder disuadir a las empresas de cometer actos corruptos durante la duración del contrato. En segundo lugar, deben evitar que obras con valor social se retrasen en exceso en casos donde se descubre corrupción. Los beneficios derivados de un buen diseño de cláusulas anticorrupción cubren al menos cuatro elementos: (i) pueden disuadir a las empresas de realizar actos corruptos junto con evitar que empresas con ventajas en las actividades de lobby o pago de sobornos, pero relativamente ineficientes desde un punto de vista técnico

¹³ Más detalles en: de Michele, R., Prats Cabrera, J. O., & Losada Revol, I. (2018). *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas: Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero* (No. IDB-DP-00625). Inter-American Development Bank.

¹⁴ En Brasil, el caso Lava Jato ha generado una paralización de las obras por un monto aproximado de unos \$27.000 millones de dólares estadounidenses. Más detalles en: *Operacao Lava Jato deixa mais de R \$bi em obras paradas*. Estadao (Jun. 18, 2017), disponible en: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,operacao-lava-jato-deixa-mais-de-r-90-bi-em-obras-paradas,70001846435>, último acceso 11/12/2019. Otro caso es Colombia, en donde, la autopista del Sol (importante proyecto de APP) esperaba su culminación en 2017, sin embargo, ahora se prevé para 2022. Más detalles en: *Escandalo de Odebrecht retrasa proyecto de 1,717 mdd en Colombia*. El Economista (Mar. 29, 2017), disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Escandalo-de-Odebrecht-retrasa-proyecto-de-1717-mdd-en-Colombia-20170329-0034.html>, último acceso 11/12/2019.

¹⁵ Más detalles en: *Así frena la corrupción la inversión pública y el crecimiento*. BID (May. 18, 2018), disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/inversion-publica/>

¹⁶ Un caso particularmente interesante es el de Perú. Este fue uno de los países más afectados por el caso Odebrecht en Latinoamérica. Se han registrado irregularidades en la contratación y pagos de sobornos en al menos 10 de los 24 proyectos que la empresa se adjudicó en el país. Muchos de esos proyectos hoy se encuentran paralizados mientras se realizan las investigaciones.

, participen de los procesos de licitación de proyectos de infraestructura; (ii) hace que las empresas carguen con los costos derivados de los actos de corrupción que cometen; (iii) permite acotar la discrecionalidad que pueden tener las autoridades, evitando que estas, tal vez motivadas por un fin político, determinen penas excesivas que pueden derivar en el cese de proyectos o bien en castigos sobreestimados a las empresas; (iv) facilitan el traspaso de activos de un proyecto cuando se detectan actos de corrupción lo cual permite que proyectos con valor social sean terminados y no paralizados mientras se llevan a cabo las investigaciones.

Para que los beneficios potenciales derivados de cláusulas anticorrupción se vean materializados, el diseño de ellas debe considerar al menos dos elementos. En primer lugar, el foco del castigo debe estar puesto tanto en las personas que cometen los actos de corrupción como en las empresas involucradas. Por el lado de las personas es clave agilizar los procesos de colaboración con la justicia. Promover la delación premiada es una buena forma de llegar a los implicados de mayor jerarquía dentro de las organizaciones¹⁷. Por el lado de las empresas, es necesario contar con esquemas de responsabilidad penal empresarial que permitan establecer sanciones cuando las empresas se ven involucradas en actos de corrupción. Que las empresas ahora puedan ser sancionadas - a través de multas o inclusive pérdida de la personalidad jurídica- cambia los incentivos que estas enfrentan al contratar con el estado pues cometer actos de corrupción se vuelve más costoso, disminuyendo la probabilidad de que estos actos ocurran.

En segundo lugar, las cláusulas anticorrupción deben tener mecanismos que salvaguarden la cadena de pagos, protegiendo a los proveedores, financistas y trabajadores. Con este fin, es necesario establecer mecanismos que faciliten el traspaso de activos a otras compañías, más aun, cuando se determina -con algún criterio predefinido- que el proyecto sigue teniendo valor social aun luego de conocerse las conductas corruptas asociadas a él. Agilizar y no obstaculizar la venta del proyecto se vuelve un factor clave tanto para salvaguardar la cadena de pagos como para no paralizar proyectos valorados socialmente.

¹⁷ La figura de delación premiada ha sido un elemento clave en el caso Odebrecht. La delación de los ejecutivos involucrados ha permitido a la justicia llegar a los involucrados de la mayor jerarquía de la organización. Más detalles en: "Elementos legales generales relevantes para la provisión de proyectos de infraestructura pública", disponible en: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/06/Doc_Ref_3ElementosLegales.pdf.

3. Beneficiarios Finales

El término beneficiarios finales hace referencia al individuo (o individuos) que verdaderamente controlan o se benefician económicamente de un vehículo jurídico, como una sociedad mercantil, un fideicomiso o una fundación (Knobel, A., 2017). Este término es usado en contraste con dueños nominales, quienes pueden ser registrados como dueños legales de un activo sin obtener beneficios a partir de él (Transparencia Internacional, 2014)¹⁸. En América Latina y el Caribe, la regulación sobre beneficiarios finales es muy dispar, aunque la mayoría de los países de la región tiene alguna norma que define el concepto de beneficiario final, estas definiciones no siempre cumplen con los estándares internacionales, de forma tal que existen espacios para mejorar la normativa y su cumplimiento en la práctica¹⁹.

Generar mecanismos que permitan recoger información precisa y actualizada sobre los beneficiarios finales e intercambiarla entre países se vuelve indispensable para combatir la evasión fiscal, el lavado de activos y la corrupción en la región. Es más, en un informe reciente del BID²⁰, se hace un llamado a no quedar rezagado y aumentar los estándares de transparencias más allá de los compromisos internacionales, por ejemplo, con la creación de un registro de beneficiarios finales de acceso público. Este puede ser especialmente relevante para mejorar los procesos de contratación de infraestructura pública, en particular permite: (i) evitar corrupción y lavado de dinero; (ii) disminuir las posibilidades de que exista colusión; (iii) evitar y/o detectar conflictos de interés entre los funcionarios públicos y contratistas; (iv) evitar que empresas previamente sancionadas vuelvan a participar en contrataciones con el estado.

Un registro público de beneficiarios finales evita corrupción al permitir detectar con mayor facilidad los ingresos ilegales obtenidos por los individuos involucrados haciendo más difícil y menos atractivo beneficiarse a partir de prácticas corruptas (Transparencia Internacional,

¹⁸ Los "dueños nominales" ocultan la verdadera estructura de la empresa y los propietarios. En general, a los nominados profesionales se les paga una cuota por sus servicios o también pueden ser miembros de la familia o amigos. Más detalles en: *Ending Secrecy to end Impunity: tracing the beneficial owner. Transparency International, 2014.*

¹⁹ Casi todos los países cuentan con una definición de BF de persona jurídica, son pocos los que cumplen con los requisitos del Grupos de Acción Financiera Internacional (GAFI), y no todos tienen una definición para los beneficiarios finales de un fideicomiso (menos aún que cumpla con los requisitos del GAFI), ya que algunos usan la misma definición que para personas jurídicas.

²⁰ Más detalles en: Knobel, A. (2017). Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe.

2014). Al mismo tiempo, disminuye el lavado de activos al facilitar la trazabilidad de los ingresos obtenidos, lo que evita que irregularidades en otros sectores se trasladen al sector de infraestructura.

Por otro lado, también disminuye la probabilidad de que se presenten prácticas anticompetitivas durante los procesos de contratación. Al conocer los beneficiarios finales de las empresas contratistas, es posible saber cuándo dos empresas que participan en la licitación de un proyecto tienen dueños en común, lo cual aumenta las posibilidades de detectar la presencia de un cartel.

Varios entrevistados y entrevistadas también manifestaron la importancia de contar con información sobre beneficiarios finales de las empresas involucradas en los procesos de contratación de infraestructura pública con el fin de evitar y/o detectar conflictos de interés entre los funcionarios que adjudican los proyectos y las empresas que participan de los procesos de contratación. En esta línea, uno de los entrevistados señaló:

“Me interesaría muchísimo más tener información sobre quienes están participando en los procesos de contratación de infraestructura, quienes controlan a estas empresas y si existen conflictos de interés con quienes los contratan. En términos de regulación, para mí la gran pelea que se viene es la de beneficiarios finales”.

Por otro lado, un registro público de beneficiarios finales también puede ser útil para evitar que empresas con historial de ofertas temerarias previas o involucradas en casos de corrupción participen de nuevos procesos de contratación cambiando su composición accionaria. Con respecto a este punto uno de los entrevistados indicó:

“Muchos contratistas cambian ligeramente su composición accionaria, su razón social, con el fin de habilitarse nuevamente para participar en un proceso de contratación. Una mejor regulación sobre beneficiarios finales puede ayudar a evitar esto.”

Mejorar la regulación y generar mecanismos para obtener información sobre beneficiarios finales, según un importante número de entrevistados, es una de las reformas que debiesen empujarse con fuerza con el fin de mitigar los riesgos de corrupción dentro del sector de infraestructura en la región.

APRENDIZAJES: ¿CÓMO FORTALECER EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN LA REGIÓN?

Esta sección, dividida en dos partes, resume las principales conclusiones que surgen a partir de este informe. En la primera parte se enumera algunos principios generales que deberían guiar un proceso de reformas al sector y que fueron parte de las entrevistas realizadas. La segunda parte resume cuatro experiencias internacionales que fueron mencionadas por los entrevistados y que pueden servir de guías para la confección futura de reformas al sector.

Principios generales

- Potenciar las evaluaciones *ex ante* realizadas por las agencias especializadas en cada país para la toma de decisiones en torno a qué proyectos realizar.
- Avanzar hacia la realización de evaluaciones *ex post* de los proyectos.
- Crear una agencia independiente que planifique y empuje una cartera de proyectos de mediano plazo, la cual sirva tanto para enfocar como para priorizar gasto público en infraestructura. Aprendizajes de experiencias como “Infrastructure Australia” pueden ser un buen punto de partida (detallado en la siguiente sección).
- Diseñar herramientas institucionales y legales que disminuyan la tensión existente entre el ciclo político-electoral y la provisión de infraestructura pública en la región.
- Disminuir las barreras de entrada y potenciar la participación de empresas constructoras internacionales en la región.
- Nuevas reglas que limiten la discrecionalidad y aumenten la transparencia y fiscalización de las renegociaciones o modificaciones contractuales posteriores a la adjudicación de los contratos.
- Repensar la forma en que la información relacionada con los procesos de contratación de las obras de infraestructura se publica. La información debe ser de fácil acceso y disponible de forma tal que la ciudadanía pueda procesarla y utilizarla. Una política fuerte de datos abiertos para el sector de infraestructura se vuelve clave.
- Fortalecer el rol de la sociedad civil en la fiscalización de las obras, dotándolo con información detallada y herramientas que permitan actuar de forma preventiva e informar a la ciudadanía de forma adecuada. Buscar formas de mejorar los nexos entre organizaciones de la sociedad civil y centro especializados en infraestructura (ej. universidades o multilaterales) puede ser un buen punto de partida.

Experiencias internacionales

1. Infrastructure Australia

Infrastructure Australia (IA) es una agencia independiente que tiene como objetivo instruir al gobierno, a la industria y a la comunidad acerca de inversiones y reformas necesarias para ofrecer una mejor infraestructura. Es financiada por el presupuesto de la nación asignado por el parlamento australiano y el ministerio de hacienda.

Esta agencia es dirigida por un Director Ejecutivo, quien depende de la junta de directivos constituida por miembros provenientes del sector público, sector privado, empresas y de la academia. La junta directiva se conforma por 11 quienes son nombrados por el ministro de Infraestructura, transporte y desarrollo regional. Cada miembro ocupa su cargo por un periodo el cual no debe exceder los 3 años (pueden ser reelegidos) a diferencia del Director Ejecutivo el cual puede estar en el cargo a lo más 5 años. Los miembros de la junta y el director reciben una remuneración determinada por el Tribunal de Remuneraciones. Respecto a los empleados y consultores de IA, estos pueden ser contratados en virtud de la ley de la función pública y/o mediante acuerdo directos.

Para cumplir sus objetivos IA mantiene una lista de prioridades (Priority List)²¹ y un plan de Auditoria (The Australian Infrastructure Audit). Respecto a la primera, esta tiene el objetivo de garantizar que los fondos públicos se dirijan a los proyectos e iniciativas más importantes para el país. Cualquier individuo u organización puede presentar una propuesta para ser considerada en la lista de prioridades. No obstante, esta propuesta debe ser significativa a nivel nacional junto con tener un impacto económico y social positivo y ambiental negativo²². Para que las propuestas sean incluidas en la Priority List deben pasar por 4 etapas: (i) ser evaluada por un asesor de IA; (ii) la evaluación debe ser revisada por el panel de evaluación, el cual se encuentra administrado por el Director Ejecutivo; (iii) en caso de ser una propuesta

²¹ Por ejemplo, la última lista de prioridades identificó 121 propuestas de infraestructura a nivel nacional, con 8 proyectos de alta prioridad, 10 proyectos prioritarios, 29 iniciativas de alta prioridad y 74 iniciativas de prioridad. Disponible en: <https://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/infrastructure-priority-list-2019-project-and-initiative-summaries>

²² Se considera infraestructura significativa a nivel nacional aquellas propuestas para los sectores de: transporte, energía, telecomunicaciones, agua e infraestructura social (Infrastructure Australia, 2018).

importante, el panel realiza la recomendación de la propuesta a la junta de IA, y finalmente; (iv) la junta directiva decide si se incluye o no a las prioridades nacionales de infraestructura.

Quienes propongan un proyecto deben tener la capacidad técnica y legal para desarrollar un caso de negocios completo e implementar el proyecto. Las presentaciones de proyectos deben mostrar el apoyo de los gobiernos estatales y/o territoriales pertinentes. Cinco son las etapas que IA utiliza para evaluar una propuesta de proyecto. La primera etapa consta en identificar un problema u oportunidad basado en evidencia cuantitativa. Luego, debe demostrar a través de datos su impacto económico y social. Estos datos deben incluir:

- La escala del problema u oportunidad (expresada en términos monetarios cuando sea posible).
- Información acerca de cuándo se producirían los costos y/o beneficios,
- Las causas fundamentales de la propuesta.

La segunda etapa requiere una presentación acerca de las opciones que existen para abordar el problema u oportunidad identificada. Estas opciones deben ser razonables y deben tener una evaluación detallada y basada en evidencia. Si la presentación es evaluada positivamente por IA, la iniciativa existente avanza en el proceso de selección de prioridades.

En la tercera etapa se debe desarrollar un caso de negocios detallado que considere objetivamente la lista de opciones desarrollada en la etapa 2 para así abordar los problemas y oportunidades identificados en la etapa 1. En el desarrollo del caso de negocios se requiere que el proponente:

- Desarrolle un amplio y detallado trabajo acerca de las opciones, esto debe incluir costos, beneficios, riesgos, etc.
- Clarifique las opciones en función de su análisis. Por ejemplo, puede refinar estándares de diseño.
- Se asegure que todos los factores relevantes para el éxito de una opción se estén abordando de manera integral.

En la cuarta etapa del proceso se debe enviar el caso de negocios para que sea evaluado por IA. Los criterios utilizados en la evaluación son:

- La propuesta debe afrontar un problema y/u oportunidad de importancia nacional.
- Debe estar demostrado el valor económico y social.
- Debe existir un plan de gestión de riesgo y asegurar que la entrega es consistente para garantizar el éxito de la propuesta.

IA evaluará el caso de negocios y de ser necesario contactará al proponente para aclarar el contenido y buscar cualquier información adicional que se necesite para finalizar la evaluación. Si se evalúa positivamente la entrega por parte de la junta directiva, entonces la propuesta será agregada como un proyecto prioritario.

Respecto al plan de auditoría²³, este es un documento que realiza un balance de los problemas más importantes que enfrenta la infraestructura australiana. Tiene la responsabilidad de revisar estratégicamente la infraestructura de importancia nacional y desarrollar planes de infraestructura de largo plazo. La importancia de este documento radica en que se estudian los principales desafíos que existen en materia de infraestructura debido a los cambios que se van observando en distintas áreas.

El informe de auditoría considera de una metodología que consta de 3 pasos: En primer lugar, un escáner horizontal, que tiene el fin de analizar las nuevas tendencias que están afectando a los países, sobre todo en temas de económicos, medio ambientales, bienestar social, tecnología, entre otros. En segundo lugar, un análisis, donde los resultados encontrados en el paso anterior son aplicados a los sectores de mayor relevancia nacional, con el fin de estudiar cómo las nuevas tendencias están afectando a estos sectores. Finalmente, se considera el análisis realizado anteriormente y se prepara para identificar un conjunto de desafíos y oportunidades tanto sectoriales como intersectoriales para así identificar donde la infraestructura puede mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos e incentivar el crecimiento de la economía.

Con la información recopilada, IA analiza cuál sería el impacto de aplicar las nuevas tendencias a los sectores de mayor relevancia nacional, para luego determinar desafíos y

²³ Por ejemplo, el último informe identifica 180 desafíos y oportunidades que constituyen el punto de partida para las prioridades de inversión y recomendaciones de reformas, destacando que los sectores más importantes a considerar son el de transporte, energía, agua, telecomunicaciones e infraestructura social.

oportunidades surgidas del análisis anterior. Cada oportunidad y desafío señala el tiempo estimado para su impacto, y el sector que se vería principalmente afectado. Por ejemplo, para el año 2019 se identificó como oportunidades:

Oportunidad: “En el sector del transporte se dispone cada vez más de nuevas tecnologías y conjuntos de datos que pueden utilizarse para la planificación y la prestación de servicios. Una mejor información permite a los gobiernos y a los operadores comprender y satisfacer mejor las necesidades y expectativas de transporte de los clientes”.
Donde impactará: a nivel nacional. *Cuando impactará:* entre 0 y 5 años.

Mientras que fue se planteó como desafío:

Desafío: “La demanda de infraestructura escolar está aumentando en nuestras ciudades de rápido crecimiento especialmente en el centro de la ciudad. Si no se toman medidas, el aumento de la demanda creará hacinamiento en las escuelas y afectará la calidad de la infraestructura y los resultados educativos de los estudiantes.”
Donde impactará: a ciudades de avanzado crecimiento. *Cuando impactará:* entre 5 y 10 años.

2. La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción

La Iniciativa para la Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por sus siglas en inglés) surgió en Inglaterra y apunta a mejorar la transparencia y rendición de cuentas en la infraestructura pública. CoST trabaja con el gobierno, la industria y la sociedad civil para promover la divulgación, validación e interpretación de los datos de los proyectos de infraestructura. Se encuentra en 14 países y su principal objetivo es informar a la ciudadanía y reducir la mala gestión, la ineficiencia, la corrupción y los riesgos que supone para el público una infraestructura de mala calidad.

CoST funciona con una casa matriz “CoST Internacional” que supervisa la entrega efectiva de los programas CoST y apoya entregando asistencia técnica, administrativa y de gestión para los “CoST Miembros” que se encuentran a nivel de cada país. El directorio de CoST Internacional, con sede en Inglaterra está conformado por 16 miembros, de los cuales 11

pertenecen a la organización Engineers Against Poverty²⁴. Junto a esto, el gobierno local es clave en el proceso del CoST y su cooperación en el programa es esencial. Son responsables de identificar y ejecutar proyectos de infraestructura y tienen un papel principal en la gestión de la divulgación de la información sobre esta.

El enfoque de CoST se centra en 3 características principales: divulgación de la información de los proyectos, garantía y responsabilidad social. Estas tres características proporcionan un estándar general para la implementación de CoST en cada país. Respecto a divulgación, el proceso garantiza que la información sobre el propósito, el alcance, los costos y la ejecución de los proyectos de infraestructura sea abierta y accesible al público y que se divulgue oportunamente. El proceso de garantía ayuda a las partes interesadas a comprender los datos divulgados sobre proyectos de infraestructura específicos en el proceso de divulgación. Finalmente, la responsabilidad social tiene como objetivo trabajar en estrecha colaboración con las partes interesadas que pueden influir en el público, incluidos los medios de comunicación, la sociedad civil y los que pueden exigir responsabilidades a los tomadores de decisiones.

3. Infraestructure Ontario

Ontario Infrastructure and Lands Corporation (OILC) o conocida comúnmente como Infrastructure Ontario (IO), es una agencia de la Corona²⁵ de la Provincia de Ontario en Canadá que apoya, moderniza y maximiza el valor de la infraestructura pública y los bienes raíces de la región. IO mantiene el compromiso del gobierno de renovar los servicios públicos a través de la cooperación con el sector privado. Se constituyó inicialmente para realizar proyectos de infraestructura complejos y de gran envergadura usando el modelo AFP²⁶.

En el modelo AFP, el sector público establece el alcance y el propósito del proyecto, mientras que las obras son financiadas y ejecutadas por el sector privado. En el proceso de construcción, las concesiones piden un préstamo para financiar los costos de construcción y se comprometen ante la provincia y sus prestamistas, terminar en una fecha fija por un

²⁴ Engineers Against Poverty es una ONG independiente que trabaja para influir en las políticas y prácticas del sector de infraestructura.

²⁵ Una entidad de la Corona es el título usado para describir una sociedad de la Corona en la provincia canadiense de Ontario.

²⁶ Una variante de las asociaciones público privadas (APP).

precio fijo (presupuesto fijo del contrato). En el contrato entre la empresa y el sector público, los desarrolladores asumen los riesgos, estos riesgos son por ejemplo los errores de diseño y omisiones, condiciones imprevistas del sitio, mano de obra y costos de materiales, mantenimiento continuo y los riesgos financieros, entre otros. Si los licitantes ganadores de los proyectos APP no completan la construcción en la fecha de finalización prevista, se acumularán costos adicionales, de los cuales el desarrollador, no los contribuyentes, son responsables.

El proceso de infraestructura parte con los ministerios de Ontario, pues estos identifican las necesidades de infraestructura como parte del proceso anual de planificación y presupuesto de la provincia. El Ministerio de Desarrollo Económico, Empleo e Infraestructura evalúa las solicitudes hechas por todos los ministerios y prepara notas informativas para la Junta del Tesoro²⁷ que rechaza o confirma la aprobación de la planificación. Una vez aprobados por la Junta del Tesoro, los ministerios proceden a planificar y desarrollar casos de negocios sobre el alcance de los proyectos, los costos estimados y el cronograma de finalización. IO es muy versátil en el tipo de contrato, la empresa se puede encargar de solo la construcción, construcción y mantenimiento o construcción, mantenimiento y financiamiento. IO evalúa de forma personalizada cada proyecto de infraestructura. AFP solo se usa en los proyectos más grandes y complejos de la provincia, pues también gestiona miles de proyectos anualmente a través de la entrega tradicional (forma pública). Utiliza una herramienta llamada evaluación de valor por dinero (VFM) para comparar los costos totales del proyecto, para finalmente definir qué modelo de contratación designar a cada uno.

El modelo desarrollado por IO ha mostrado ser altamente efectivo y destacable respecto al cumplimiento de plazo en las entregas de obras dentro del presupuesto. Por ejemplo, en el 2018 el 95% de los proyectos fueron entregados en el presupuesto inicial y el 69% entregado en el plazo estipulado inicialmente, solo tres proyectos no cumplieron con el presupuesto inicial. Estos resultados hacen de IO un caso interesante a analizar en la confección futura de una batería de propuesta de políticas públicas para el sector.

²⁷ Entidad que regula las finanzas de Ontario.

4. Pactos de integridad

El Pacto de Integridad (PI) es una iniciativa de gestión pública para mejorar la transparencia y la participación y prevenir la corrupción en la contratación pública, es una herramienta que creó Transparencia Internacional²⁸ en 1990 y ha sido adaptada y utilizada en 20 países de todo el mundo. El PI es un mecanismo de rendición de cuentas para un proceso de contratación pública donde la sociedad civil supervisa y controla la integridad y la posterior ejecución del contrato público. Concretamente, se trata de un contrato que establece los compromisos que adquiere la autoridad y las empresas licitadoras de mantener una conducta íntegra y transparente sobre el proceso de contratación en el que participan. Además, involucra a un observador independiente, por lo general uno o varios expertos, cuyo rol es supervisar el concurso, la adjudicación y la ejecución del contrato.

El PI contiene explícitamente el compromiso firmado de la autoridad de que sus funcionarios no exigirán ni aceptarán sobornos, como también una declaración de cada oferente de que no ha pagado ni pagará sobornos para obtener o conservar el contrato, o alternatively, un compromiso firmado de cada oferente de informar todos los pagos realizados en relación con el contrato en cuestión a cualquier persona (incluidos agentes u otros intermediarios, así como familiares, etc.), este compromiso se mantiene vigente para el oferente ganador hasta el termino de contrato. Ante cualquier incumplimiento del compromiso dado, el PI tiene un conjunto preestablecido de sanciones, incluidos todos o algunos de los siguientes –denegación o pérdida del contrato, pérdida de la garantía de seriedad de la oferta y de la garantía de cumplimiento, responsabilidad por daños frente a la autoridad y los demás oferentes, e inhabilitación del infractor por la autoridad durante un plazo pertinente–. Para los funcionarios públicos que cometan falta a su compromiso tendrán sanciones disciplinarias penales adecuadas al caso de infracción. Las sanciones varían de un país a otro, cada país adapta los pactos de integridad a su manera, en esto los pactos de integridad son flexibles. Cuando se viola un aspecto del PI por parte de una empresa oferente y se activa alguna de las sanciones estipuladas en el contrato, el conflicto no pasa por la jurisdicción habitual nacional o internacional, estas deben resolverse por arbitraje.

²⁸ Entidad creadora y principal impulsora de los Pactos de Integridad es Transparencia Internacional. Más detalles en: <https://www.transparency.org/whoweare/organisation>.

El rol supervisor de la sociedad civil para que las empresas cumplan el PI, es sumamente importante, por ejemplo, en Europa es usual usar comités de ciudadanía llamados “Civil Society organizations” (CSO) que actúan como monitores de los PI. Los CSO son entidades voluntarias no estatales, sin fines de lucro. Pueden incluir organizaciones comunitarias, así como organizaciones no gubernamentales (ONG). Siguiendo las recomendaciones del Marco de Información de los Principios Rectores de la ONU, las CSO no incluyen empresas o asociaciones con fines de lucro.

REFERENCIAS

- Australia Government. (2014). Infrastructure Australia Act 2008.
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2019). Renegotiations and corruption in infrastructure: The Odebrecht case. *Available at SSRN 3447631*.
- de Michele, R., Prats Cabrera, J. O., & Losada Revol, I. (2018). *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas: Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero* (No. IDB-DP-00625). Inter-American Development Bank.
- 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 (2019).
- Engel, E. M., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas: Una guía básica*. Fondo de Cultura Económica.
- Fajardo, G., Sanguinetti, P., Vargas, J., Brassiolo, P., Estrada, R., Berniell, L., & de la Mata, D. (2019). RED 2019: Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción.
- Flyvbjerg, B., & Molloy, E. (2011). Delusion, deception and corruption in major infrastructure projects: Causes, consequences and cures. *The international handbook on the economics of corruption, Cheltenham, UK, Northampton (MA), USA, Edward Elgar, 2*, 81-107.
- Infrastructure Australia. (2019). An Assessment of Australia's Future Infrastructure Needs.
- Infrastructure Australia. (2019). Project business case evaluation summary Bruce Highway – Maroochydore Road Interchange Project.
- Infrastructure Australia. (2018). Assessment Framework, for initiatives and projects to be included in the Infrastructure Priority List
- Infrastructure Australia. (2019). Australian Infrastructure Plan Project and Initiative Summaries.
- Knobel, A. (2017). Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe.
- Transparencia Internacional (2014). Policy Brief 02/2014: Ending Secrecy to end Impunity: tracing the beneficial owner.

Transparencia Internacional (2009). El pacto de integridad: una poderosa herramienta para contrataciones limpias.

Vieyra, J. C. y A. Barón. 2018. Así frena la corrupción la inversión pública y el crecimiento. *Gobernarte*, 7 de mayo.

Armendáriz, E., & Carrasco, H. (2019). El gasto en inversión pública de América Latina: Cuánto, quién y en qué. *Documento para discusión*, (697).

ANEXO A: ENTREVISTADOS

Tomás Serebrisky	Argentina	Asesor Económico Principal del Departamento de Infraestructura y Energía del BID. Sus áreas de experiencia incluyen economía de inversiones en infraestructura, logística, asociaciones público-privadas, política de subsidios, regulación económica y defensa de la competencia.	Nicolas Penagos	Colombia	Subdirector de negocios de Colombia Compra Eficiente-encargado de la operación y estructuración de acuerdos marco de precios. Asesor experto encargado de la revisión económica de acuerdos marco, miembro del Task Force de Colombia frente a la OCDE. Asesor económico de la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito.
Roberto de Michelle	Argentina	Especialista principal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y dirige el cluster de transparencia e integridad del BID. Como tal, es Secretario del Fondo de Transparencia que apoya reformas de integridad pública, gobierno abierto, transparencia del gasto, fortalecimiento de los órganos de control y prevención del lavado de activos.	Laura Alonso	Argentina	Es secretaria de ética pública, transparencia y lucha contra la corrupción de la Nación Argentina. Fue diputada de la nación Argentina
José Ugaz	Perú	Es miembro del Consejo de la Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC) y miembro individual de Transparency International. Fue designado como Procurador ad Hoc de la República del Perú en varios casos de corrupción (Zanatti, CLAE, INABIF y Montesinos-Fujimori)	Max Kaiser	México	Presidente de la Comisión Anticorrupción COPARMEX. Fue el fundador del centro para la Integridad y la Ética en los Negocios (CIEN), y director de anticorrupción en el instituto mexicano para la competitividad.
Daniel Benítez	Argentina	Economista principal y líder de la Comunidad de Práctica de Asociaciones Público-Privadas en la Práctica Global de Transporte y Desarrollo Digital del Banco Mundial. Su trabajo incluye servicios analíticos y de asesoría en economía, políticas y financiamiento de infraestructuras.	Ricardo Sánchez	Argentina	Es miembro del personal de la CEPAL de las Naciones Unidas desde el 2003 y actualmente es el director interino de la División de recursos Naturales e Infraestructura. Especialista en temas de recursos naturales y energía (minería, petróleo, gas y recursos hídricos), servicios de infraestructura, asuntos marítimos y logísticos e integración física.
Antonio Estanche	Argentina	Profesor de Economía en la Universidad Libre de Bruselas. Especialista en economía regulatoria, economía pública y economía ambiental. Antes de ser profesor, trabajo durante 25 años en el Banco Mundial y en ese contexto ayudé a establecer agencias reguladoras y a diseñar la regulación de servicios públicos clave.	Javier Hernández	Colombia	Economista
Dimitri Zaninovich	Colombia	Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Fue viceministro General del Ministerio de Hacienda y viceministro de Infraestructura del Ministerio de Transporte. También se desempeñó como Director de Infraestructura y Energía Sostenible del Departamento de Planeación Nacional y asesor de Alta Conserjería para la Gestión Pública y la Privada de la Presidencia de la República.	Harold Modesto	Republica Dominicana	Director del Observatorio Judicial Dominicano. Su área de investigación es el Derecho Penal, con énfasis en aplicación de la ley penal en el mar, crimen de Estado, derechos humanos, Estado de derecho, justicia penal interna e internacional, sistemas penales comparados y crimen organizado transnacional

José Agustín Aguerre	Uruguay	Es gerente del Sector de Infraestructura y Energía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Especialista en transporte e infraestructura para América Central, República Dominicana y Haití.	Marcela Meléndez	Colombia	Economista jefe del programa para las Naciones Unidas de América Latina y el Caribe. Especialista en temas de Economía de la Competencia y la Regulación, Organización Industrial, Economía Política y Productividad.
Gastón Astesiano	Argentina	Asesor Senior del Sector en el Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sus áreas de experiencia incluyen energía, transporte e infraestructura.	Vinicius Carrasco	Brasil	Doctor en Economía de la Universidad de Stanford. Desde 2005 es profesor del Departamento de Economía de la PUC-Rio. Fue elegido miembro afiliado de la Academia Brasileña de Ciencias para el período 2012-2017, habiendo sido también consultor de empresas, bancos y el sector público. De junio de 2016 a julio de 2017, fue Director de Planificación e Investigación del BNDES. En febrero de 2018, se unió a Stone-Co.
Thelma Aldana	Guatemala	Abogada, notaria y política, fue Fiscal General y Jefa de Ministerio Público de Guatemala donde participó en la detención de varios altos cargos públicos. Posterior a esto, fue candidata para las elecciones presidenciales del 2019 por el Movimiento Semilla. Actualmente el Juzgado Décimo Penal de Guatemala emitió una orden de detención en contra de Thelma Aldana	José Quirós	El Salvador	Ex ministro de obras públicas del Salvador
Verónica Raffo	Argentina	Especialista Senior en Infraestructura en la Práctica Global de Transporte y Desarrollo Digital del Banco Mundial. Se desempeña en la unidad de transporte donde contribuye al avance de la agencia de transporte y movilidad sostenible a través de asistencia técnica en temas de financiamiento de infraestructura, movilidad urbana, seguridad vial, conectividad rural, desarrollo territorial y planificación del transporte en las regiones de América Latina, Europa del Este y África	Delia Ferreira	Argentina	Abogada Argentina es la Presidenta de Transparency International (TI). Fue jefa asesora de Diputados y Senadores en el Congreso Nacional. Fue miembro de Poder Ciudadano. Formó parte del Board Internacional entre los años 2008 y 2014.

