



RECOMENDACIONES PARA REFORMAR EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

Nicolás Campos; Eduardo Engel; Ronald Fischer; Alexander Galletovic



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). Se agradecen los comentarios y sugerencias hechos por el equipo de CAF.

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PRÓLOGO | 3 |
| AGRADECIMIENTOS..... | 5 |
| REFORMAR EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA | 6 |
| PROPUESTAS PARA UNA MEJOR GOBERNANZA DEL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA | 11 |
| 1. Crear una agencia políticamente independiente que planifique y empuje una cartera de proyectos de mediano plazo, realice evaluaciones sociales <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> que permitan seleccionar los proyectos de mayor valor social y priorizar el gasto público en infraestructura. | 11 |
| 2. Incluir en todos los contratos de infraestructura pública cláusulas anticorrupción que expliciten qué hacer con los proyectos en el caso de que se detecte corrupción. | 18 |
| 3. Crear un registro de beneficiarios finales que sea público en el cual deban estar todas las empresas constructoras que deseen participar de los procesos de contratación pública de infraestructura..... | 21 |
| 4. Dotar a los gobiernos subnacionales de mayores capacidades técnicas en términos de contratación y monitoreo de proyectos de infraestructura pública..... | 24 |
| 5. Modificar las reglas fiscales de forma tal de que se priorice el gasto en mantenimiento de obras y se equipare en términos de contabilidad fiscal el gasto en obra pública tradicional con el gasto en APP..... | 26 |
| 6. Potenciar el uso de pactos de integridad con el fin de fortalecer el rol de la sociedad civil en la fiscalización de las obras, dotándolo de información detallada y herramientas que permitan actuar de forma preventiva e informar a la ciudadanía oportunamente..... | 28 |
| 7. Declaraciones de interés y patrimonio obligatorias para los funcionarios que participen en las distintas etapas asociadas al proceso de contratación de obras. | 31 |
| 8. Proporcionar incentivos y protección para que denunciantes presenten información sobre acuerdos corruptos en proyectos de infraestructura e incorporar la delación compensada como mecanismo de investigación en casos de corrupción asociados al sector. | 32 |
| 9. Implementar un sistema electrónico de contratación dirigido a garantizar la transparencia, integridad, competencia y acceso a la información..... | 33 |
| 10. Adoptar marcos licitatorios y documentos estandarizados que impidan la exclusión de competidores, especialmente de empresas internacionales. | 35 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 11. Avanzar hacia una política de transparencia activa y datos abiertos..... | 36 |
| 12. Generar equipos especializados dentro de los organismos de provisión de infraestructura que estén encargados de recolectar, publicar y analizar datos de alta calidad..... | 37 |
| 13. Todos los proyectos de infraestructura deben ser adjudicados mediante licitaciones competitivas. Además, todas las inversiones adicionales que se requieran para mejorar los estándares de servicio o las obras vigentes se debiesen licitar competitivamente, prohibiendo que participe la empresa contratada inicialmente..... | 39 |
| 14. Usar criterios simples para adjudicar una concesión o servicio público de infraestructura: una oferta técnica que filtra oferentes no calificados seguida de una oferta económica basada en una sola variable..... | 41 |
| 15. Creación de un panel técnico que revise las renegociaciones de contratos y que garantice que estas no cambien el valor del contrato..... | 42 |
| REFLEXIONES FINALES: ¿CÓMO REFORMAR EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA?..... | 44 |
| REFERENCIAS | 55 |

PRÓLOGO

La provisión de infraestructura pública de buena calidad y a un costo razonable es uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos de la región. A la luz de estos desafíos, disminuir los espacios de corrupción y aumentar la productividad del sector vía un mejor diseño institucional es una tarea prioritaria.

En los últimos años, la región se ha visto involucrada en grandes escándalos de corrupción que han afectado la confianza en las instituciones y en la política con consecuencias negativas para el bienestar de los ciudadanos y la democracia. El sector de infraestructura pública ha sido el protagonista de estos escándalos, los cuales han puesto en jaque la institucionalidad actual del sector y su capacidad para evitar la corrupción. No obstante lo anterior, estos escándalos también han generado un creciente interés por diseñar e implementar medidas que conduzcan a mayores niveles de probidad y a una gobernanza más eficiente para el sector.

Los escándalos de corrupción recientes abren una ventana de oportunidad única para avanzar en materia de gobernanza del sector de infraestructura pública en América Latina. El análisis de la nueva evidencia disponible, basada en los escándalos de corrupción que han remecido a la región, nos ha permitido entender qué dimensiones de la gobernanza actual son más proclives a ser capturadas, corrompidas o mal gestionadas y por lo tanto necesitan reformas.

Este documento es la pieza final de una serie de informes que fueron elaborados en el marco del “Programa para mejorar la Gobernanza en la Provisión de Infraestructura Pública en América Latina” financiado por la CAF - banco de desarrollo de América Latina y que ejecutó la Fundación Espacio Público. Parte de las reflexiones de este documento provienen de informes previos que analizaron 5 dimensiones relacionadas con la gobernanza del sector de infraestructura en la región. En específico realizamos: (i) un análisis de la estructura de gobierno de las autoridades de obra pública de la región; (ii) un análisis de la relación entre financiamiento de la política, libre competencia, captura de entes fiscalizadores y la

presencia de corrupción en el sector de infraestructura; (iii) un análisis del impacto en la persecución penal de los actos de corrupción de las leyes de acceso a la información, la figura de la delación compensada, y los mecanismos de protección de testigos; (iv) un análisis de la información pública relacionada con las investigaciones del caso Odebrecht sobre las distintas formas en que los acuerdos corruptos eran llevados a cabo; y finalmente, (v) entrevistas a expertos internacionales en la materia con el fin de recoger ideas y reacciones a propuestas para reformar el sector.

El presente informe contempla una serie de recomendaciones que tienen como finalidad mejorar la gobernanza de la provisión de infraestructura pública en América Latina apuntando a incrementar la productividad del gasto en el sector y reducir la corrupción a través de un mejor diseño institucional. Nos proponemos hacer una contribución a la agenda de reformas que necesita el sector y así apoyar los esfuerzos que han emprendido gobiernos y organismos multilaterales para aumentar los niveles de probidad y transparencia en la región.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a la CAF - banco de desarrollo de América Latina por el apoyo financiero que permitió la realización de este proyecto. Agradecemos también los valiosos aportes y comentarios hechos por Gustavo Fajardo y Pablo Sanguinetti a cada uno de los informes que contempla esta investigación. También agradecemos los comentarios e ideas recibidas por parte del equipo de Espacio Público, en especial de Manuel Aris, Tomás Cortés, Daniel García, María Jaraquemada, Miguel Jorquera, Francisca Pinto y Valentina Zagmunt.

Finalmente, agradecemos el valioso y excelente aporte de Patricio Abarca, Mauricio Armijo, Alonso Arraño, Catalina Bravo, Gabriela Campos, Camilo Cid Robert Curiñanco, Viviana Fabres y Antonia Riveros quienes fueron asistentes de investigación para los distintos informes que fueron parte de este proyecto.

REFORMAR EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

La infraestructura es clave para la inclusión social¹, la provisión de servicios básicos y el crecimiento económico. Por ejemplo, invertir adecuadamente en infraestructura puede conllevar aumentos de productividad², empleo y facilitar la acumulación de capital humano (Serebrisky, 2014). A pesar de su importancia, la contratación pública de infraestructura es una de las actividades de gobierno más vulnerables a la corrupción³. Es más, en los últimos años este sector ha estado en el centro de los mayores escándalos de corrupción de los cuales se tenga registro en la región⁴. Por otro lado, debido a la complejidad de los proyectos y a la presencia de inversiones irreversibles con impactos de largo plazo que involucran varios gobiernos y elecciones, la provisión de infraestructura pública es también una de las áreas más complejas dentro de las actividades del gobierno, involucrando desafíos distintos de los que surgen en otras áreas de la contratación pública (Estache et al., 2009). Estos elementos hacen que el diseño institucional de este sector sea un aspecto clave a considerar desde una perspectiva de políticas públicas.

El sector de infraestructura pública en América Latina necesita cambios en su gobernanza para aumentar la productividad del sector y disminuir la presencia de corrupción⁵. Es más, en un entorno regional con restricciones presupuestarias

¹ La inversión en infraestructura es una dimensión del gasto público clave para la inclusión: las sociedades dependen de una buena infraestructura para garantizar la igualdad de oportunidades y la igualdad de acceso a los servicios para los y las ciudadanas (OCDE, 2017).

² La inversión en infraestructura mejora la productividad de la economía al reducir los costos de producción y transacción, promover la competencia e influir sobre el funcionamiento del mercado de insumos y productos a través de las decisiones de localización de firmas y hogares.

³ Estudios recientes calculan que el costo anual en sobornos es de alrededor del 2 por ciento del PIB mundial (ver Gupta, S. et al, 2016). Además, dos tercios de todos los casos de soborno en el extranjero se produjeron en cuatro sectores relacionados con la infraestructura: el sector extractivo (19%), la construcción (15%), el transporte y el almacenamiento (15%) y la información y las comunicaciones (10%) (OCDE, 2014a).

⁴ Por ejemplo, Odebrecht es el caso de mayor magnitud, en términos utilidades obtenidas a partir de los sobornos pagados, de los casos procesados en virtud de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los Estados Unidos (1977).

⁵ Casos como el de los Cuadernos en Argentina, Lava Jato en Brasil, el Caso Odebrecht en 10 países de la región, el Club de la construcción en Perú son ejemplos de grandes casos de corrupción en la región en donde el sector de infraestructura pública ha estado involucrado.

activas y los déficits más grandes en varias décadas producto de la pandemia del Sars-Cov-2, y al menor crecimiento económico de los últimos años, mejorar la eficiencia del gasto en infraestructura es clave. De forma adicional, el sector público en la región debe adoptar medidas de integridad a diferentes niveles para enfrentar la crisis de corrupción que la región enfrenta (BID, 2018; CAF, 2019). Consideramos que parte de estas medidas deben estar enfocadas en el sector de infraestructura, dado que una mejor gobernanza de este sector puede aumentar la credibilidad de las instituciones y de los gobiernos de la región.

El presente documento desarrolla una serie de recomendaciones que tienen como finalidad mejorar la gobernanza de la provisión de infraestructura pública en América Latina apuntando a fortalecer la gestión del sector, incrementar la productividad del gasto y reducir los espacios para la corrupción a través de un mejor diseño institucional. Discutimos a lo largo del documento qué recomendaciones son más apropiadas para los distintos niveles de desarrollo institucional que observamos en la región⁶. El objetivo final es que las propuestas puedan ser priorizadas según su factibilidad, relevancia, potencial incidencia y que sean coherentes con los desafíos institucionales propios de cada uno de los países. La sección final de este documento discute algunas consideraciones relativo a la implementación de este conjunto de recomendaciones.

Una gestión exitosa de la infraestructura debe considerar una planificación estratégica de la cartera de proyectos de largo plazo, una selección de proyectos que maximice criterios de bienestar social preestablecidos y públicos, basada en un evaluación de costo-efectividad hecha de forma rigurosa y consistente en el tiempo, una sólida coordinación entre los distintos niveles de gobierno, generar capacidades públicas para diseñar y licitar contratos de forma de asegurar máxima competencia,

⁶ Es importante señalar que los problemas de gobernanza no son exclusivos de países en vías de desarrollo o economía emergentes, también existen desafíos para la gobernanza del sector en contextos institucionales más sofisticados. Un ejemplo es el Reino Unido, en donde a falta de criterios claros de contabilidad fiscal, se ha descubierto que los pagos establecidos en contratos de Asociaciones Público-Privadas han comenzado a restringir el presupuesto de las autoridades locales. Casos como el anterior sugieren que diseñar mecanismos que garanticen una buena gobernanza del sector de infraestructura tiene desafíos que van más allá del nivel de ingreso que tengan los países.

evitar sobrecostos no justificados, y considerar mecanismos de fiscalización y evaluación de desempeño de los contratos una vez que estos son adjudicados (OCDE, 2017; BID, 2018; CAF, 2019). También debiese garantizar que las decisiones de inversión del gobierno central y de los gobiernos subnacionales sean coherentes⁷ y la existencia de una institucionalidad capaz de cerrar espacios de corrupción y generar un entorno que se base en la probidad.

El presente documento analiza estos elementos, incluye algunos nuevos y pone especial énfasis en cómo generar una institucionalidad que disminuya los espacios para la corrupción en el sector vía una mejor gobernanza. No obstante, también discutimos recomendaciones que buscan modificar la institucionalidad del sector para aumentar la productividad y eficiencia del gasto⁸. Es importante señalar que los mercados no proporcionan un sustituto para una buena gobernanza, aspecto que se ve en el caso de proyectos adjudicados en la modalidad de Asociaciones Público-Privadas (APP), en donde la experiencia indica que el uso generalizado de garantías de ingreso mínimo y las renegociaciones habituales de los contratos terminan debilitando el test de mercado que, en teoría, provee la adjudicación en licitaciones competitivas (Engel et al., 2014). De este modo, una buena gobernanza es un aspecto clave para el éxito de la gestión de la infraestructura.

Una buena gobernanza del sector de infraestructura pública implica múltiples beneficios en términos de bienestar social y desarrollo económico. Por ejemplo, garantiza que se hagan los proyectos que se requieren a un precio y calidad adecuados, hace que los proyectos se realicen de manera rentable, evita que se construyan proyectos de mala calidad o sobredimensionados (“elefantes blancos”)

⁷ Este punto se vuelve aún más relevante dada la creciente importancia de los gobiernos subnacionales en la provisión de infraestructura pública en la región. De hecho, el porcentaje del gasto en inversión pública promedio ejecutado por gobiernos subnacionales ha aumentado de forma importante, pasando de un 19,4% a un 31,5% entre 2000 y 2016. 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).

⁸ La corrupción afecta la productividad del sector de infraestructura de múltiples formas, por ejemplo, distorsiona la competencia, limita el acceso a los mercados y reduce la posibilidad de que empresas extranjeras participen en las licitaciones. También existe evidencia empírica de que la falta de transparencia e integridad pueden afectar la productividad y el crecimiento económico (ver, por ejemplo, Lambsdorff, J. G, 2003), como también evidencia de que la corrupción disminuye la inversión y aumenta el costo para hacer negocios. Más detalles en: *The Rationale for Fighting Corruption*, CleanGovBiz-OECD Background brief (2013).

y por sobre todo impulsa la provisión de proyectos que aumenten el bienestar de los y las ciudadanas a un costo razonable. La evidencia señala que una buena estructura de gobierno conlleva beneficios sustanciales en términos de crecimiento económico nacional y subnacional (OCDE, 2013a), así como en términos de buena ejecución del presupuesto de la nación (OCDE, 2015b). Es más, cuando existe una institucionalidad sofisticada en la planificación, diseño, licitación y posterior fiscalización de los contratos de infraestructura pública, no es obvio que el funcionario público que reciba un soborno sea capaz de favorecer a la empresa que lo paga, de este modo, asegurar una buena gobernanza también limita la corrupción.

Por el contrario, una gobernanza débil es una de las principales razones de por qué los proyectos de infraestructura sufren retrasos, sobrecostos y no cumplen con estándares de calidad adecuados (OCDE, 2017; CAF, 2019). La evidencia sugiere además que propicia la presencia de corrupción y/o captura dentro del sector (Kenny 2007; Boas et al., 2014). Este último aspecto es confirmado por la evidencia reciente que ha surgido a partir del caso Lava Jato y su arista Odebrecht. Es más, la débil gobernanza y la corrupción en el sector de infraestructura ha tenido un costo alto para la región, el cual se ha traducido en suspensión y/o retrasos de obras, descontento ciudadano, inestabilidad política y la elección de líderes populistas⁹.

La corrupción puede producirse en todas las etapas de un proyecto de infraestructura, incluidas las fases de selección, evaluación, planificación, licitación, ejecución y supervisión (OCDE, 2016). Sin embargo, la evidencia reciente sugiere que las renegociaciones de contratos fueron uno de los mecanismos principales utilizados para obtener beneficios a partir de los sobornos pagados (Campos et al., 2019a). Lo anterior sugiere que la etapa posterior a la licitación parece funcionar muy mal y que es necesario diseñar mecanismos que permitan fiscalizar adecuadamente esta etapa. Este aspecto será discutido con especial atención en la sección de recomendaciones.

⁹ “De México a Brasil, el escándalo Odebrecht contribuyó a situar a la corrupción en el centro del debate público. También reforzó una revuelta generalizada en contra de las élites políticas y económicas — un elemento decisivo en las elecciones que tuvieron lugar en América Latina durante los dos últimos años”. Roberto Simon en “Odebrecht: Latam’s Biggest Stories of the 2010s”. America’s Quarterly, December 19, 2019.

Una buena institucionalidad y gobernanza son claves para disminuir las posibilidades de que funcionarios y empresas puedan extraer rentas vía corrupción, además de evitar las pérdidas de eficiencia y bienestar asociadas a estas actividades ilícitas. El mensaje principal de este documento es que no basta con garantizar transparencia y una correcta fiscalización, sino que es necesario avanzar hacia una gobernanza del sector que posea incentivos correctos en todas las etapas de provisión de un proyecto y hacia un ambiente institucional, fuera del sector de infraestructura, que cierre las puertas a la captura y corrupción.

PROPUESTAS PARA UNA MEJOR GOBERNANZA DEL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

En esta sección presentamos 15 recomendaciones para mejorar la gobernanza del sector de infraestructura pública en América Latina. Estas recomendaciones tienen como objetivo mejorar la productividad del gasto y limitar los espacios para la corrupción vía un mejor diseño institucional. Estas pueden ser entendidas como un programa completo de medidas para mejorar la gobernanza del sector. No obstante, muchas de ellas pueden ser llevadas a cabo en forma independiente. La sección final de este documento discute aspectos ligados a su implementación considerando el nivel de desarrollo institucional de los países y el grado de compromiso que se requiere por parte de la autoridad.

1. Crear una agencia políticamente independiente que planifique y empuje una cartera de proyectos de mediano plazo, realice evaluaciones sociales *ex ante* y *ex post* que permitan seleccionar los proyectos de mayor valor social y priorizar el gasto público en infraestructura.

Los países de la región no elaboran planes de infraestructura nacionales integrales. Los planes suelen ser específicos por sector, y desconocen los vínculos y las interdependencias de los sistemas de infraestructura. Por lo demás, es frecuente en la región que cada nueva administración confeccione nuevos planes de infraestructura que no son consistentes con los planes de administraciones previas (BID, 2018; CAF, 2019). Por otro lado, los gobiernos de la región a menudo carecen de la capacidad para llevar a cabo valoraciones rigurosas con el fin de fundamentar las asignaciones presupuestarias y la selección de proyectos (Kahn et al., 2018). Es más, la selección de proyectos es motivada muchas veces por criterios políticos y no sociales, lo cual se suma a los débiles sistemas de planificación en la mayoría de los países.

La falta de una cartera de proyectos que se actualice según las necesidades de mediano plazo, la falta de evaluaciones sociales rigurosas y la preponderancia de criterios políticos y no sociales en la elección de la cartera de proyectos tiene costos altos en términos de bienestar social y de eficiencia en el sector. Muchas veces se aprueban malos proyectos por falta de evaluaciones sociales rigurosas con consecuencias negativas sobre el bienestar de los usuarios y sobre el presupuesto público. Por otro lado, también se aprueban proyectos mal diseñados debido a la presión que ejercen los ciclos electorales, los cuales poseen tiempos que suelen ser demasiado breves para un diseño prolíjo. Un mal diseño de los proyectos sube el costo final de estos, reduce la intensidad de la competencia en el sector, incrementa el premio por riesgo que cobran las empresas y aumenta la probabilidad de que los contratos se renegocien. Todos estos aspectos van en contra de elegir proyectos que maximicen el bienestar de los usuarios.

Con el fin de enfrentar estos problemas de gobernanza y sus consecuencias negativas sobre el bienestar de los ciudadanos, a nivel mundial ha surgido con fuerza la idea de generar organismos independientes del gobierno central encargados de proponer una cartera de proyectos de mediano plazo y priorizarla en base a metodologías rigurosas de costo efectividad. El caso de referencia de este enfoque es *Infrastructure Australia*¹⁰. Este ente asesor es reconocido por su independencia del ejecutivo, la realización de evaluaciones de costo-beneficio rigurosas como principal instrumento para el establecimiento de prioridades en la selección de proyectos y su independencia para evaluar el desempeño de estos¹¹. Es importante señalar que no se trata de un organismo ejecutivo encargado de decidir o aplicar políticas, sino de un organismo consultivo. No obstante lo anterior, aunque las listas de prioridades de inversión que elabora no son vinculantes y se basan en la información provista principalmente por los gobiernos subnacionales, ignorar estas recomendaciones es considerado como una interferencia política inapropiada.

¹⁰ Otro caso de referencia es la *National Infrastructure Commission* en el Reino Unido. Esta comisión tiene como misión fortalecer la planificación estratégica de largo plazo de las inversiones en infraestructura del país.

¹¹ Más detalles en: Williams, D. (2016). *Depoliticized Infrastructure Governance and the Case of Infrastructure Australia*. Berlin: Hertie School of Governance.

De todos modos, la decisión final sobre qué proyectos se realizan sigue siendo parte de las competencias del gobierno¹².

La creación de un organismo de este tipo posee múltiples beneficios para la gobernanza del sector. En primer lugar, saca la planificación de los ministerios, los cuales ahora solo están encargados de ejecutar proyectos. Esto permite dar una visión de largo plazo y evita que los planes de infraestructura se tengan que actualizar con cada nuevo gobierno. En segundo lugar, estos organismos proporcionan información imparcial sobre los costos y beneficios de las diferentes alternativas de infraestructura. Esto evita que las partes interesadas proporcionen sus propios cálculos, potencialmente sesgados. Además, permite dar solidez al debate público relacionado con la provisión de infraestructura contribuyendo a que las decisiones se tomen basadas en evidencia y no por intereses políticos o empresariales.

En tercer lugar, la mayor transparencia sobre las metodologías y los criterios utilizados en la valoración de los proyectos ayuda a promover una participación ciudadana más activa, lo cual es beneficioso en términos de probidad. En cuarto lugar, se obliga a los políticos a explicar las razones que tuvieron para aprobar proyectos que hayan ido en contra de lo recomendado por el ente asesor. Este aspecto es especialmente importante pues disminuye las probabilidades de que exista corrupción y/o captura vía una mejor fiscalización ejercida por los ciudadanos y votantes. En quinto lugar, la creación de una agencia de este tipo va en línea con garantizar la mayor separación posible entre los organismos públicos a cargo de planear, desarrollar y diseñar los proyectos, de los que adjudican y fiscalizan los contratos. Este aspecto tiene importantes ganancias de eficiencia para el sector al mejorar los incentivos que existen, porque cuando una autoridad sectorial debe elegir entre promover su sector y fiscalizar los contratos, siendo ambas opciones difíciles de compatibilizar porque las empresas pueden amenazar con no invertir en

¹² En los primeros años de funcionamiento de la agencia, la influencia política se ejercía a través de los nombramientos de los miembros de la junta. Luego de la reforma de 2014 se ganó mucha más autonomía. De todos modos, han existido casos de decisiones de inversión de infraestructura que contradijeron directamente las recomendaciones de la agencia tales como el proyecto *East West Link* en Melbourne, el *West Connex* en Sydney y el *Perth Freight Link*. Todos han sufrido críticas por dejar de lado los procedimientos de evaluación recomendados (Williams, D., 2016).

nuevos proyectos si son fiscalizadas de manera exigente en los proyectos que ya tienen, suele elegir la primera opción. Finalmente, es un organismo blindado de presiones políticas que puede hacer un diseño de detalle de los proyectos dándole mucho más tiempo y recursos a la fase de diseño. Este aspecto es crucial para evitar renegociaciones que sean muy costosas durante la fase de construcción.

Existen dos desafíos para conformar entes asesores de este tipo en la región. El primero es garantizar su independencia. Que exista un cambio institucional que garantice independencia no implica que esta sea efectiva. En este caso particular, la creación de una agencia independiente del ejecutivo no garantiza que no exista interferencia política. En este sentido, para implementar este tipo de entes asesores en el sector de infraestructura es importante lo que se puede aprender a partir de la independencia de los bancos centrales en algunos países de la región. El segundo desafío es garantizar una gobernanza adecuada de estos entes asesores de modo de generar una agencia de alto nivel profesional, donde no existan espacios para la captura o la corrupción.

Proponemos que los países de la región avancen hacia la creación de un ente asesor independiente que se preocupe de la planificación de largo plazo de la infraestructura, de la evaluación social de la cartera de proyectos *ex ante* y de la evaluación del desempeño de los proyectos ejecutados (evaluaciones *ex post*). Esta agencia debiese seguir las experiencias recientes de *Infrastructure Australia* y de la *National Infrastructure Commission* en el Reino Unido. La gobernanza de esta agencia debe considerar un directorio compuesto por miembros con alta calificación técnica y experiencia relevante en el sector privado o público. Este directorio debe garantizar la existencia de distintas perspectivas y visiones con tal de poder ser un ente asesor transversal y respetado tanto técnica como políticamente. Los criterios de evaluación y el proceso de selección de la cartera de proyectos deben ser totalmente transparentes y con espacios concretos para que tanto la sociedad civil como el periodismo especializado puedan ejercer control. El periodo de los directores en el consejo debe ser acotado con el fin de impedir captura y traslapado, de modo que un nuevo gobierno no pueda alterar de manera sustantiva su composición.

Es importante ser cautos y no pretender que la creación de una agencia independiente va a despolitizar totalmente la toma de decisiones dentro del sector de infraestructura. La politización de las decisiones dentro del sector se ve incluso en el caso de *Infrastructure Australia*. Por ejemplo, la evaluación de proyectos que esta agencia hace se basa fuertemente en la información que entregan los proponentes, de forma tal que proyectos empujados únicamente por motivos políticos pueden ser parte de la cartera. De este modo, una agencia de este tipo no es sustituta del desarrollo de capacidades en ministerios y agencias. No obstante lo anterior, esta agencia genera los incentivos correctos para evitar que proyectos mal diseñados o sin valor social se terminen haciendo a expensas de usuarios y contribuyentes. De este modo, los intereses políticos dentro del sector aún van a existir, sin embargo, la institucionalidad los va a limitar hasta un punto en que el detrimiento que causan sea menor.

Uno de los aspectos más importantes de esta recomendación es que logra incorporar a expertos que otorguen análisis técnico y recomendaciones basadas en evidencia a los debates políticos en torno a los planes de infraestructura nacional. Esta inclusión tiene potenciales beneficios en productividad y eficiencia del sector. Es importante mencionar que para que estas agencias funcionen necesitan legitimidad social. En este sentido importa mucho la presión que pueda ejercer la sociedad civil, de forma tal de evitar que esta agencia sea capturada por los políticos o grupos de interés.

Esta puede ser una de las reformas con mayor potencial para empujar la productividad del sector y limitar los espacios para la corrupción. No obstante, es una reforma ambiciosa, probablemente más apropiada para países dentro de la región con una institucionalidad de infraestructura más avanzada y con niveles de corrupción más bajos. En este contexto, comentamos algunos caminos intermedios que pueden ser efectivos para mejorar la gobernanza del sector en la medida que se avanza hacia esquemas más sofisticados como el que proponemos.

Algunos caminos intermedios son: (i) contar con un plan maestro de proyectos de infraestructura tanto en la modalidad de APP como en la provisión

pública tradicional. Este plan debe incluir proyectos de nivel nacional y subnacional, con un horizonte de mediano plazo y con un enfoque de transparencia. Se deberían incluir algunas cláusulas de forma tal de asegurar que estos planes abarquen más de un gobierno; (ii) creación de una agencia especializada dentro de los ministerios que se encargue únicamente de la planificación de la cartera de proyectos y de su priorización vía evaluaciones costo-efectividad *ex ante* y evaluaciones de desempeño *ex post*¹³. En la transición hacia un ente independiente que realice esta labor, se pueden fortalecer los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) o dotar a los Ministerios de Planificación o finanzas de las competencias necesarias para realizar las evaluaciones de los proyectos; (iii) hacer públicos los criterios de evaluación social de todos los proyectos, no solo de los seleccionados. Con esta información, la sociedad civil puede involucrarse directamente en la fiscalización de los procesos de selección de proyectos.

En la región existen algunas agencias que tienen funciones y objetivos similares al organismo independiente que proponemos. El caso colombiano es ilustrativo de lo anterior. En términos de planificación y evaluación de la cartera de proyectos existe la Dirección Nacional de Planificación (DNP), la cual realiza una planificación de mediano plazo de la inversión pública y posee un área de evaluación *ex post*¹⁴. En lo que respecta a infraestructura, se cuenta con la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT)¹⁵. Esta agencia tiene como objeto planear el desarrollo de la infraestructura de transporte dentro del país, de forma indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector de transporte. Dentro de sus funciones principales se encuentran: (i) establecer los requerimientos de infraestructura de transporte, en concordancia con las políticas de mediano y largo plazo formuladas por la DNP y el Ministerio de Transportes; (ii) evaluar planes y programas del sector; (iii) evaluar, a partir de información secundaria, el avance en

¹³ Existen esfuerzos en la región que pueden ser de ayuda para realizar estas evaluaciones tales como la guía práctica elaborada por el BID en 2016 para generar estimaciones de costos precisas y realizar un seguimiento de estos a lo largo del proceso de construcción de los proyectos. Más detalles en: Monteverde, Pereyra y Pérez (2016). *Manual para la estimación y seguimiento del costo final de un programa de infraestructura*.

¹⁴ La DNP en Colombia se autodefine como: “Un centro de pensamiento del Gobierno Nacional que coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión”.

¹⁵ Decreto N°946, 21 de mayo de 2014. Disponible [aquí](#).

la ejecución de los proyectos del plan de infraestructura de transporte. La UPIT es un buen ejemplo de una institucionalidad dentro del sector de infraestructura encargada de planificar y evaluar la cartera de proyectos de mediano y largo plazo.

Relativo a la ejecución de los contratos de infraestructura, se cuenta con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Dentro de sus funciones se encuentran la estructuración de las propuestas de la UPIT y la selección de proyectos. Esta agencia ha mostrado ser un activo institucional para el país, no obstante, existen debilidades en su gobierno corporativo que significan que cumple su objetivo solo parcialmente. Por ejemplo, un informe experto recomendó las siguientes reformas¹⁶:

- (i) concentrarse mayormente en la gestión de los contratos;
- (ii) contar con mecanismos de traspaso de información y coordinación efectiva con otros organismos del Estado con el fin de evitar que los proyectos se retrasen;
- (iii) adoptar un diseño institucional que la libere de las presiones políticas y que evite que el ciclo político afecte la estabilidad de sus programas.

Consideramos que estas recomendaciones van en la dirección correcta, en particular la última es coherente con el objetivo de separar lo más posible las etapas de planificación, ejecución y fiscalización de los proyectos.

Las agencias recién descritas son buenos ejemplos de capacidades institucionales vigentes en la región. Fortalecer estas agencias y seguir de cerca su experiencia y los problemas que han enfrentado puede ser un buen primer paso hacia la creación de un organismo sofisticado e independiente políticamente como el que proponemos.

¹⁶ Estas recomendaciones para el sector de infraestructura en Colombia fueron extraídas del *Informe de la comisión de expertos en infraestructura de transportes* (2019). Disponible [aquí](#).

2. Incluir en todos los contratos de infraestructura pública cláusulas anticorrupción que expliciten qué hacer con los proyectos en el caso de que se detecte corrupción.

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 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 et al., 2018).

Un documento publicado recientemente por el BID¹⁷ plantea que la declaración de nulidad establecida en los proyectos de infraestructura involucrados en el caso Odebrecht ha significado importantes costos económicos y sociales, tales como: (i) paralización de proyectos; (ii) interrupción de cadenas de pago; (iii) quiebra de algunos proveedores; (iv) despido de miles de trabajadores¹⁸. Estos costos han sido especialmente importantes para contratos adjudicados mediante la modalidad de APP, en donde la nulidad del contrato no sólo supone la pérdida del contrato principal entre el Estado y el concesionario, sino también de todas las relaciones contractuales asociadas.

Todo contrato de infraestructura pública debiese incluir cláusulas anticorrupción que indiquen claramente qué hacer con los proyectos en el caso de que se detecte corrupción y que vayan más allá de la nulidad de los contratos. Estas cláusulas deben conciliar el objetivo de no paralizar las obras con el de sancionar a la empresa involucrada en estos actos. Dos elementos son clave para diseñar estas cláusulas. En primer lugar, deben poder disuadir a las empresas de cometer actos corruptos durante la duración del contrato. En segundo lugar, deben evitar que obras socialmente valiosas se retrasen en exceso en casos donde se descubre corrupción.

¹⁷ 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). Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁸ Más detalles en: *Así frena la corrupción la inversión pública y el crecimiento*. BID (18 de mayo, 2018). Disponible [aquí](#).

Los beneficios derivados de un buen diseño de estas cláusulas cubren al menos cuatro elementos que no están considerados en un esquema de nulidad como el discutido previamente: (i) pueden disuadir a las empresas de realizar actos corruptos junto con evitar que empresas con ventajas competitivas para hacer lobby o pagar sobornos, pero relativamente inefficientes desde un punto de vista técnico, participen de los procesos de licitación; (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 detecta corrupción, lo cual permite que proyectos socialmente valiosos sean realizados y no paralizados mientras se llevan a cabo las investigaciones.

Para que los beneficios potenciales derivados de este tipo cláusulas se vean materializados, el diseño de ellas debe considerar al menos tres elementos. En primer lugar, tener un criterio que permita reevaluar el valor social de proyectos en donde hubo corrupción. Cuando existe corrupción no es claro que los procesos de licitación logren filtrar “elefantes blancos”. Luego, es importante que el gobierno reevalúe el proyecto. En segundo lugar, el foco del castigo debe estar puesto tanto en las personas naturales que cometen los actos de corrupción como en las empresas involucradas. Por el lado de las personas naturales es clave agilizar los procesos de colaboración con la justicia. Promover la delación premiada o colaboración eficaz es una buena forma de llegar a los implicados de mayor jerarquía dentro de las organizaciones¹⁹. Por el lado de las empresas, es necesario contar con esquemas de responsabilidad penal empresarial que permitan establecer sanciones cuando estas se ven involucradas en actos de corrupción. Que las empresas 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

¹⁹ 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 dentro de la organización. Más detalles en: Vargas, J. E (2019). *Elementos legales generales relevantes para la provisión de proyectos de infraestructura pública*. Disponible [aquí](#).

actos de corrupción se vuelve más costoso, disminuyendo así la probabilidad de que estos actos ocurran.

Finalmente, las cláusulas anticorrupción deben considerar mecanismos que permitan un rápido remplazo del concesionario u operador expulsado por los hechos de corrupción y una ordenada transferencia de la infraestructura (De Michelle, 2018). Este punto es especialmente clave dado que las herramientas actuales y sus tiempos legales asociados hacen que los proyectos estén paralizados mucho tiempo antes de que se declare que existió corrupción en el proyecto. Por otro lado, también deben contener mecanismos explícitos que salvaguarden la cadena de pagos, protegiendo a los proveedores, financieras y trabajadores. Agilizar y no obstaculizar la venta o traspaso del proyecto se vuelve un factor clave tanto para proteger la cadena de pagos como para no paralizar proyectos socialmente valiosos.

La nulidad de los contratos de infraestructura ante la presencia de casos de corrupción ha mostrado ser un enfoque insuficiente para detener los escándalos y consecuencias derivados del pago de sobornos. Como consecuencia de lo anterior, algunos países de la región realizaron modificaciones legales con el fin de abordar los problemas de este enfoque. Las reformas más relevantes se han realizado en Colombia y Perú, ambos países especialmente golpeados por las consecuencias derivadas del caso Odebrecht sobre sus proyectos de APP. Estas experiencias son ilustrativas del tipo de cláusulas anticorrupción que debiesen implementarse en los contratos de infraestructura en la región.

En Colombia se introdujeron cláusulas que aumentan los costos para la empresa responsable de los actos de corrupción²⁰. Mientras que, en el caso de Perú, la nueva ley establece mecanismos que regulan la transferencia de aquellos proyectos que estén a cargo de empresas investigadas o condenadas por corrupción

²⁰ En Colombia, la nueva normativa agrega dos apartados. El primero establece que frente a una declaración de nulidad administrativa o judicial deberá reconocerse el valor actualizado de los costos, las inversiones y los gastos ejecutados por el contratista, incluidos los intereses, menos la remuneración y los pagos recibidos en virtud de la ejecución del contrato. El segundo indica que el concesionario responsable deberá abonar el equivalente a la cláusula penal pecuniaria pactada, o en caso de que no se haya convenido, el 5% del valor del contrato. 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). Páginas 15 – 16. Banco Interamericano de Desarrollo.

a otras empresas²¹. Tres aspectos son destacables de las nuevas normativas implementadas en Perú: (i) las empresas investigadas pueden someterse voluntariamente a un régimen de intervención de empresas, la que contempla exigencias predeterminadas para la empresa involucrada²²; (ii) la norma contempla el uso de la colaboración eficaz o delación premiada. Para acceder a este beneficio la empresa debe haber cumplido con todas las obligaciones laborales con sus trabajadores y con sus obligaciones tributarias con el estado; (iii) la normativa contempla la figura del veedor de procesos. Esta figura tiene como fin recabar información y verificar el movimiento económico del proyecto con el fin de dar continuidad a la cadena de pagos asociado al contrato. Las normativas implementadas en Perú y Colombia son un buen ejemplo del tipo de cláusulas anticorrupción que pueden implementarse en los contratos de infraestructura en la región y que cumplen con los objetivos expuestos anteriormente.

3. Crear un registro de beneficiarios finales que sea público en el cual deban estar todas las empresas constructoras que deseen participar de los procesos de contratación pública de infraestructura.

Los beneficiarios finales son las personas naturales que verdaderamente controlan o se benefician 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)²³. 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

²¹ La ley distingue tres tipos de entidades sujetas a esta norma: (i) personas jurídicas que hayan sido condenadas por corrupción; (ii) entidades asociadas a las personas involucradas; (iii) personas jurídicas que estén siendo investigadas por corrupción. También se incluye a funcionarios condenados en Perú o en el extranjero por delitos contra la administración pública.

²² Estas exigencias son: (i) constituir un fideicomiso de garantía para el pago de la reparación civil; (ii) revelar información a las autoridades encargadas de la investigación; (iii) implementar un programa de cumplimiento; (iv) suspender las transferencias al exterior.

²³ 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.

estándares internacionales, de forma tal que existen espacios para mejorar la normativa y su cumplimiento en la práctica²⁴.

Los registros de beneficiarios finales son útiles para prevenir corrupción, crimen organizado, narcotráfico, lavado de dinero y evasión de impuestos, pues dificultan ocultar dineros obtenidos ilícitamente. Es más, 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 el pago de sobornos en la región. En este contexto, un informe reciente del BID²⁵, hace un llamado a no quedar rezagados y aumentar los estándares de transparencia en la región más allá de los compromisos internacionales, por ejemplo, con la creación de un registro de beneficiarios finales de acceso público para todas las contrataciones que haga el estado.

Nosotros proponemos crear un registro de beneficiarios finales público que abarque a todos los entes legales, no solo a los que participan en el sistema de compras públicas. En una transición hacia un registro de este tipo se debiese incluir a todas las empresas constructoras que deseen participar de los procesos de contratación pública de infraestructura. Un registro público de beneficiarios finales de este tipo evita corrupción al permitir detectar con mayor facilidad los ingresos ilegales obtenidos por los individuos involucrados y haciendo más difícil y menos atractivo para las empresas beneficiarse a partir de prácticas corruptas (Transparencia Internacional, 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.

Este registro de beneficiarios finales es una mejora para los procesos de contratación de infraestructura pública por al menos tres razones: (i) disminuye las posibilidades de que exista colusión. Al conocer los beneficiarios finales de las

²⁴ Casi todos los países cuentan con una definición de beneficiarios finales 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.

²⁵ Más detalles en: Knobel, A. (2017). *Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe*.

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; (ii) permite evitar y/o detectar conflictos de interés entre los funcionarios públicos y contratistas; y finalmente, (iii) evita que empresas previamente sancionadas por corrupción o con un historial de ofertas temerarias vuelvan a participar en contrataciones con el estado cambiando su personalidad jurídica.

Mejorar la regulación y generar mecanismos para obtener información sobre beneficiarios finales 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. Es más, es uno de los aspectos claves en la implementación de una recomendación de este tipo. Sin información precisa y la capacidad institucional para fiscalizar la veracidad de ella, una reforma de este tipo puede tener dificultades en su implementación. De esta forma, para que este registro sea efectivo deben existir sanciones cuando la información registrada no es la correcta. Crear mecanismos de cooperación con agencias tributarias, financieras y de resguardo de la libre competencia de forma tal de compartir y verificar la información es también un aspecto clave. Finalmente, es necesario divulgar información integral y correcta a las autoridades competentes sobre la identidad de los beneficiarios finales.

Con respecto a su implementación, proponemos crear un registro de beneficiarios finales para el sector de infraestructura que incluya: nombre completo del beneficiario final, nacionalidad, números de identificación y de identificación fiscal, el porcentaje de propiedad y/o de cadena de control, y la fecha a partir de la cual la persona es beneficiaria final²⁶.

²⁶ Nuestra propuesta va en línea con lo expuesto en un documento reciente del BID. Más detalles en: BID (2018). *Alianzas público-privadas para promover la transparencia*. Disponible [aquí](#).

4. Dotar a los gobiernos subnacionales de mayores capacidades técnicas en términos de contratación y monitoreo de proyectos de infraestructura pública.

La realidad institucional en la región es una en donde existen coordinaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, pero las decisiones de mayor relevancia son llevadas a cabo por el gobierno central²⁷. No obstante, 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 2016²⁸ (Izquierdo et al., 2018). La creciente descentralización del gasto en infraestructura que ha sufrido la región desafía de forma importante la gobernanza del sector. Repensar la gobernanza del sector desde un punto de vista de gobiernos locales se hace imperativo dada esta realidad.

Dentro de los desafíos que observamos se encuentran los siguientes: (i) 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; (ii) existen riesgos de corrupción que pueden ser más fuertes en gobiernos subnacionales. Estos pueden ocurrir por distintos motivos tales como la falta de medidas para prevenir la corrupción, menor fiscalización y menores niveles de transparencia relativo a los gobiernos centrales²⁹; (iii) las inversiones en infraestructura son un ámbito de las denominadas “políticas clientelares” es decir, la apropiación de fondos del gobierno central para proyectos locales con el fin de recompensar votantes o buscar beneficios políticos a nivel local (Evans, 2011). Este

²⁷ Se puede decir que la gobernanza actual del sector tiene un sesgo hacia decisiones que son tomadas por el gobierno central y ejecutadas por el mismo. Este tipo de esquemas también se encuentra en países desarrollados. Por ejemplo, España es un ejemplo en donde si bien las regiones y los municipios participan en la planificación y el desarrollo, así como en la cofinanciación de proyectos individuales, en la mayoría de los casos, las facultades de decisión, financiación y ejecución, así como la cofinanciación de proyectos es centralizada a nivel nacional, en particular en el ministerio de transportes (Bel, 2011).

²⁸ Brasil y Argentina administran el mayor porcentaje del gasto de los gobiernos subnacionales, lo que representa más del 40% de los gastos del gobierno general. México administra cerca del 34% a través de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, Colombia, Bolivia y Perú también se destacan porque son países políticamente unitarios que muestran un alto nivel de gasto local: cerca del 36% del gasto del gobierno general (Izquierdo et al., 2018).

²⁹ A pesar de estos riesgos, existe evidencia que ha mostrado que la descentralización fiscal en el gasto de gobierno puede estar asociada a menores niveles de corrupción (Fisman et. al, 2002).

fenómeno se puede ver potenciado con un mayor protagonismo de los gobiernos locales.

Proponemos fortalecer a los gobiernos locales con herramientas concretas que le permitan proveer infraestructura pública de una forma eficiente, transparente y libre de corrupción. En específico, se debiese implementar: (i) uso de directrices sobre contratos determinadas centralmente, o incluso de contratos estandarizados y diseñados centralmente, pero aplicados localmente. Esto permite disminuir la discreción de las autoridades, aspecto especialmente relevante en contextos institucionales débiles y con espacios para la corrupción (Iossa y Martimort, 2016). El objetivo es ir dando mayor discrecionalidad en la medida que los gobiernos locales avanzan hacia una institucionalidad más sofisticada; (ii) mejorar los equipos técnicos que estén encargados de la provisión y seguimiento de los proyectos de infraestructura pública. Durante la transición, puede existir un acompañamiento desde el gobierno central con equipos especializados que apoyen a los gobiernos locales y que permitan el traspaso de conocimiento y experiencias; (iii) incluir en los planes nacionales de infraestructura proyectos que sean iniciativa de los gobiernos subnacionales garantizando que estos proyectos sean evaluados y fiscalizados de igual forma que cualquier proyecto que sea iniciativa del gobierno central. La idea principal es darles a los gobiernos subnacionales mayor discreción y mejorar sus capacidades técnicas en la ejecución de los contratos, manteniendo al mismo tiempo la priorización de la cartera de proyectos de mediano plazo que se efectúa a nivel central.

Dotar a los gobiernos locales de las herramientas adecuadas para proveer infraestructura es clave en un contexto donde estos han estado tomando mayor protagonismo. Si estas medidas no se adoptan, las reformas que se implementen a nivel central pueden ser poco efectivas para mejorar la gobernanza del sector de infraestructura. En este sentido, fortalecer la institucionalidad de los gobiernos subnacionales es una de las tareas prioritarias dentro de la agenda de reformas para el sector.

5. Modificar las reglas fiscales de forma tal de que se priorice el gasto en mantenimiento de obras y se equipare en términos de contabilidad fiscal el gasto en obra pública tradicional con el gasto en APP.

Implementar reformas a nivel fiscal relativas al gasto en infraestructura es clave para mejorar la productividad del sector. Proponemos avanzar en dos dimensiones: (i) generar reglas de gasto fiscal que eviten que la inversión en infraestructura dependa del ciclo económico y que corrijan el sesgo hacia gasto en nuevas obras a expensas del gasto en mantenimiento de activos vigentes; (ii) equiparar la contabilidad fiscal del gasto en obra pública con el gasto en APP, de forma tal de que su registro sea equivalente desde el punto de vista fiscal.

Con respecto a la primera dimensión, observamos que la inversión pública como porcentaje del gasto público total tiende a ser la primera partida recortada cuando se trata de reducir el gasto (ver, por ejemplo, Izquierdo et. al, 2018). Es más, el gasto en inversión pública tiende a ser recortado en los “malos tiempos”, mientras que el gasto corriente no sufre dicho ajuste (Ardanaz e Izquierdo, 2017). La evidencia también muestra que el gasto en inversión pública es bajo, volátil y procíclico³⁰. Las entrevistas que realizamos a expertos internacionales en la materia también reflejaron esta realidad, en particular 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 obras³¹.

De esta forma, la tensión existente entre los incentivos que poseen los políticos para inaugurar nuevas obras y mantener la infraestructura vigente, que sesga el gasto público hacia inaugurar nuevas obras, se suma al hecho de que existe un sesgo fiscal a privilegiar nuevas obras sobre mantenimiento en tiempos en los que la economía está a la baja. De esta forma, el gasto en infraestructura además de ser procíclico, esta sesgado en contra del gasto en mantenimiento. Ha sido

³⁰ 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*.

³¹ Uno de los entrevistados señalo: “El gasto en infraestructura es procíclico, lo primero que se recorta en tiempos de bajos ingresos son los fondos disponibles para mantenimiento de obras”. Más detalles en: Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2019c). *Entrevistas a agentes clave en los procesos de provisión de infraestructura pública* (Espacio Público – Documento de Referencia N°47).

ampliamente estudiado lo ineficiente desde el punto de vista del buen uso del dinero público tener un sesgo hacia invertir en nuevos proyectos en vez de hacia mantenimiento de las obras vigentes³².

Proponemos que se explore como opción generar reglas estructurales de gasto fiscal en infraestructura, de forma tal de garantizar que el gasto en inversión pública no dependa del ciclo económico. Además, estas reglas debiesen corregir el sesgo en contra de mantención de activos que actualmente se observa en la inversión pública regional. En el corto plazo, crear una comisión técnica que proponga un tipo de regla estructural que suavice el gasto en infraestructura y evalúe reasignaciones presupuestarias que aumenten el gasto en mantenimiento de obras vigentes puede ser un buen punto de partida para generar una regla fiscal que permita corregir este sesgo de forma permanente en el mediano plazo.

Con respecto a la segunda dimensión, la evidencia y trabajos académicos señalan que las APP son una opción muy atractiva para los gobiernos, pues les permite aumentar la inversión en infraestructura sin que esto afecte el déficit corriente. Esto se debe a que la contabilidad fiscal considera que la inversión en infraestructura contribuye al déficit corriente solo cuando es obra pública. Eso, a pesar de que el impacto sobre el presupuesto público de ambas formas contractuales es el mismo (ver Engel et al., 2013, para el argumento en detalle). Es decir, les permite gastar más en infraestructura hoy.

Las reglas internacionales de cómo llevar las cuentas fiscales (condiciones para calificar como inversión pública) debieran tratar simétricamente las APPs y las obras públicas. Mientras no sea así, los gobiernos tenderán a favorecer las APPs por sobre la provisión pública aun en situaciones en que la APP no es la mejor opción desde un punto de vista social. Una reforma de este tipo es justificada por el hecho de que el impacto fiscal dinámico de las APPs y la provisión pública es el mismo, de este modo la contabilidad de inversiones debiese ser la misma.

³² Por ejemplo, Rioja (2003) argumenta que desde un punto de vista social lo óptimo sería reasignar 1 punto del PIB desde gasto en nuevos proyectos a conservación de proyectos existentes.

6. Potenciar el uso de pactos de integridad con el fin de fortalecer el rol de la sociedad civil en la fiscalización de las obras, dotándolo de información detallada y herramientas que permitan actuar de forma preventiva e informar a la ciudadanía oportunamente

Los Pactos de Integridad (PI) son una iniciativa de gestión pública para mejorar la transparencia, la participación y prevenir la corrupción en la contratación pública. Es una herramienta que creó Transparencia Internacional en 1990 y que ha sido adaptada y utilizada en 20 países de todo el mundo. Los PI son básicamente 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 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.

Los PI contienen 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 alternativamente, 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 término de contrato.

Ante cualquier incumplimiento del compromiso acordado, los PI tienen 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. Los funcionarios públicos que faltan 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 de los 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.

Proponemos que cada contrato de infraestructura pública sobre un cierto monto³³ que se desee adjudicar cuente con un pacto de integridad en donde los miembros del comité de seguimiento sean agentes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de periodismo investigativo y centros especializados en infraestructura tales como universidades o multilaterales. Este último elemento es clave. Contar con la participación de expertos en infraestructura es altamente recomendado dada la complejidad técnica de muchos proyectos. Seguir las recomendaciones específicas de Transparencia Internacional para implementar pactos de integridad en el sector de infraestructura es un buen punto de partida³⁴.

Según lo que indica Transparencia Internacional, los PI también benefician a las empresas en varias dimensiones, entre las cuales se pueden mencionar: (i) promueven la competencia leal; (ii) mejoran la reputación del sector que adhiere a estos pactos; (iii) reduce el costo de hacer negocios; (iv) disminuyen la incertidumbre sobre el entorno al que se enfrentaran las empresas en el sector; (v) protegen a las empresas de extorsión (Transparencia Internacional, 2014). Por otro lado, los PI son una forma concreta de empoderar a la sociedad civil y a la ciudadanía en proyectos que son de su interés. Los PI también son esenciales para crear confianza y cooperación entre la sociedad civil, los funcionarios públicos y los agentes comprometidos con la prevención de la corrupción en la contratación pública. Esto es esencial no sólo para prevenir la corrupción en determinados proyectos sino también para identificar lo que funciona y lo que no funciona en la práctica dentro de la contratación pública³⁵.

³³ Los costos de transacción pueden ser relativamente muy altos para obras pequeñas.

³⁴ Más detalles en: Transparencia Internacional (2018). *Model Monitoring agreement and integrity pact for infrastructure*. Disponible [aquí](#).

³⁵ Más detalles en: *Clean Contracting Manifesto* (2017). Iniciativa que tiene como objeto aplicar los más altos estándares posibles de transparencia, responsabilidad y eficiencia a la contratación pública. Este manifiesto fue

Para que los beneficios derivados de los PI puedan materializarse se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones. Primero, los comités de seguimiento deben tener reconocimiento formal y una composición estable, de forma tal de que sean capaces de acumular recursos e información con el fin de poder fiscalizar adecuadamente dimensiones claves de los procesos relacionados con el proyecto. En segundo lugar, es necesario que la sociedad civil involucrada tenga un cierto grado de conocimiento técnico relacionado con el sector de infraestructura que le permita hacer seguimiento a proyectos que son complejos y difíciles de analizar. Las organizaciones multilaterales y/o universidades pueden servir de apoyo en países donde la sociedad civil no cuente con este nivel técnico. En tercer lugar, es importante que en caso de que se descubran irregularidades y/o corrupción los castigos contemplados en los PI sean efectivos. Sin castigos efectivos para las partes involucradas es difícil que los pactos de integridad sean útiles para limitar la corrupción. Finalmente, la implementación de los PI en nuevos contextos institucionales debiese ir acompañado de un esquema que permita medir su impacto. Generar datos sobre el impacto de estos programas es clave para justificar inversiones futuras en este tipo de institucionalidad.

Finalmente, es importante mencionar que los PI son útiles en ambientes con niveles bajos de corrupción. En entornos altamente corruptos, donde el pagar sobornos para adjudicarse un contrato es habitual, es probable que los PI no sean efectivos. En estos contextos en los que no existe la voluntad política para avanzar hacia una contratación pública con altos estándares de probidad o la captura del sector es muy grande, la sociedad civil necesita demostrar su capacidad para movilizar la opinión pública, así como para instigar una investigación y una aplicación más enérgicas de las leyes e instrumentos locales, nacionales e internacionales de lucha contra la corrupción para ejercer presión sobre los funcionarios y políticos electos, lo cual puede ser un camino intermedio a la falta de pactos de integridad efectivos.

realizado por Transparencia Internacional, CoST, Open Contracting Partnership, Hivos y Article 19. Disponible [aquí](#).

7. Declaraciones de interés y patrimonio obligatorias para los funcionarios que participen en las distintas etapas asociadas al proceso de contratación de obras.

Implementar medidas efectivas enfocadas en integridad y transparencia son parte clave de la agenda de reformas al sector de infraestructura pública. Regular los conflictos de interés y contar con herramientas que permitan identificar enriquecimiento ilícito por parte de los funcionarios públicos son claves en este objetivo. Contar con códigos de integridad para los funcionarios públicos y medidas de cumplimiento por parte de las empresas son avances. No obstante, deben complementarse con medidas concretas que permitan evaluar su cumplimiento. Como herramienta para estos objetivos proponemos la implementación de declaraciones de patrimonio e interés obligatorias para los funcionarios públicos que participan de procesos de contratación de infraestructura en cualquier etapa del proceso de contratación.

Estas declaraciones de interés y patrimonio debiesen ser incluso más estrictas que las exigidas para el resto de los funcionarios públicos (si es que existen) dada la especial vulnerabilidad que este sector tiene frente a la corrupción. De hecho, algunos países de la OCDE³⁶ tienen requisitos de divulgación más estrictos para los funcionarios de contratación pública que para los funcionarios públicos en general, lo cual muestra que una implementación de este tipo si es posible.

Una política de este tipo es coherente con no extender indiscriminadamente las declaraciones de patrimonio e interés y seleccionar a un conjunto relevante de funcionarios a los cuales pedirles que presenten la declaración (Cortes et al., 2019). Consideramos que los funcionarios públicos que participan de cualquier etapa dentro de la adjudicación de los proyectos de infraestructura pública debiesen estar incluidos en este conjunto. Además, consideramos que combinar declaraciones de patrimonio e interés para los funcionarios públicos con un listado público de beneficiarios finales para las empresas y pactos de integridad monitoreados por

³⁶ Estos países son: Corea del Sur, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Holanda, Hungría, Israel, Italia y Japón. Más detalles en: OECD (2016). *Preventing corruption in public procurement*.

agentes de la sociedad civil es un avance relevante hacia un entorno de contratación pública que se base en la probidad y transparencia.

8. Proporcionar incentivos y protección para que denunciantes presenten información sobre acuerdos corruptos en proyectos de infraestructura e incorporar la delación compensada como mecanismo de investigación en casos de corrupción asociados al sector.

Existen dos instituciones que han jugado un rol clave en las investigaciones del caso Lava Jato y sus ramificaciones en la región, estas son: (i) el sistema de protección de testigos e informantes y (ii) la cooperación eficaz o delación compensada. Esta sección resume los principales aprendizajes de su aplicación dentro del caso Odebrecht y se encuentran basadas en uno de los documentos de referencia confeccionados en el marco de este proyecto (ver, Vargas, J.E, 2019).

Con respecto a la protección de testigos podemos señalar que a pesar de existir legislaciones en los países de la región que norman esta herramienta, su aplicación ha sido menor debido a las debilidades institucionales de las agencias encargadas. En este sentido, es necesario avanzar en dos dimensiones: (i) crear agencias especializadas dentro del Estado que implementen un sistema de protección de testigos e informantes que proporcione incentivos claros y protección efectiva a denunciantes de casos de corrupción dentro del sector; (ii) a nivel organizacional, promover mecanismos dentro de las mismas empresas, en especial, en grandes empresas para que los empleados puedan denunciar la presencia de corrupción de forma anónima.

La cooperación eficaz o delación compensada ha sido una de las herramientas más utilizadas y efectivas dentro de la investigación relacionadas al caso Lava Jato y su arista Odebrecht. La experiencia reciente ha dejado como mensaje principal que el desafío central está en un diseño adecuado, el cual permite avanzar en las investigaciones sin generar una sensación de impunidad (ver, Vargas, J.E, 2019; CAF, 2019). Nosotros destacamos tres aspectos que nos parecen fundamentales para un correcto funcionamiento de la delación compensada como herramienta para perseguir delitos de corrupción: (i) se requiere que existan penas efectivas para los

involucrados. Caso contrario, este mecanismo puede generar una sensación de impunidad en la ciudadanía; (ii) las penas por delitos de corrupción deben ser suficientemente altas de forma tal de que existan incentivos para que los procesados cooperen con la justicia. Si las penas son muy bajas, no existen incentivos suficientes para que los involucrados quieran participar en este tipo de esquemas y finalmente; (iii) es necesario garantizar un marco de cooperación internacional en la materia que permita establecer estos mecanismos de cooperación en casos que involucran a varios países.

9. Implementar un sistema electrónico de contratación dirigido a garantizar la transparencia, integridad, competencia y acceso a la información.

Un sistema electrónico de contratación consiste en la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la contratación pública de infraestructura. Un sistema de este tipo puede aumentar la transparencia, facilitar el acceso a las licitaciones públicas, reducir la interacción directa entre los funcionarios encargados de la contratación pública y las empresas, aumentar la competencia, y permitir una detección más fácil de las irregularidades y la corrupción (OCDE, 2016). Implementar un sistema electrónico de contratación es una reforma que va en línea con garantizar transparencia e integridad en los procesos de contratación en la región, reducir la discrecionalidad de los funcionarios públicos y limitar las oportunidades que pueden generar encuentros con posibles sobornadores (BID, 2018; CAF, 2019).

Según un reporte reciente del Banco Mundial³⁷, sólo 13 de los 30 países de América Latina analizados en el informe pueden poner a disposición toda la información sobre adquisiciones en línea, y 7 todavía no han establecido un portal electrónico dedicado a las adquisiciones públicas. Lo mismo ocurre con los servicios en línea durante las fases de presentación de ofertas, evaluación de ofertas y adjudicación y gestión de contratos. Por ejemplo, cuando se trata de la sesión de apertura de ofertas, éstas se abren a veces electrónicamente en el Brasil, Costa Rica,

³⁷ Más detalles en: Fay, M., Alberto Andres, L., Fox, C., Narloch, U., Straub, S., & Slawson, M. (2017). *Rethinking infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending better to achieve more*. The World Bank.

el Ecuador, Jamaica, México y el Uruguay, y nunca en las 24 economías restantes. Esta realidad muestra que existe un importante espacio de mejora para la región en términos de contratación electrónica.

Es importante señalar también que la contratación y ejecución del proceso de licitación de forma electrónica está menos extendida para la contratación de infraestructura que para otros bienes que adquiere el gobierno. En Chile, por ejemplo, la presentación electrónica de ofertas se ha convertido en la norma para la contratación de bienes por parte del gobierno, pero no para la contratación de obras (Banco Mundial, 2017). Traspasar competencias desde otras áreas del gobierno hacia la contratación de infraestructura puede ser un buen punto de partida para la implementación de estos sistemas en la región.

Un ejemplo de un sistema de adquisiciones electrónicas efectivo es la plataforma KONEPS en Corea del Sur. Este sistema de contratación cubre todas las etapas del proceso de contratación y genera toda la documentación necesaria exclusivamente online. Además, recolecta información en tiempo real sobre los oferentes y sus propuestas, aspecto que es especialmente beneficioso para dotar de mejores datos a los organismos encargados de la provisión de infraestructura. Este sistema ha aumentado la participación en los procesos de licitación y ha generado mejoras en términos de transparencia y detección de la corrupción (OCDE, 2016).

Proponemos crear un sistema de contratación que sea exclusivamente electrónico y que aplique tecnologías de información de frontera. Experiencias como la plataforma KONEPS pueden ser relevantes para reconocer desafíos y elevar propuestas que apliquen a los gobiernos de la región. Analizar la experiencia de Chile, con respecto a la contratación de bienes fuera del sector de infraestructura también es recomendado. Consideramos que en el mediano plazo es necesario que todo proceso de contratación de infraestructura en la región sea realizado por sistemas electrónicos de contratación.

10. Adoptar marcos licitatorios y documentos estandarizados que impidan la exclusión de competidores, especialmente de empresas internacionales.

La evidencia del caso Odebrecht sugiere que una de las contraprestaciones usuales de los sobornos pagados eran modificaciones en las bases de licitación para excluir a algunas empresas. Por ejemplo, en la adjudicación del Aeropuerto *Santos Dumont* en Brasil, Odebrecht sobornó a varios funcionarios públicos para que modificaran las condiciones de precalificación con el fin de limitar la competencia, concretamente, haciendo más exigentes las condiciones financieras que las empresas debían cumplir para poder ser precalificadas. En Ecuador y Perú hay casos similares en donde se modificaron los requisitos técnicos de la misma manera.

En este contexto, adoptar marcos licitatorios estandarizados puede ayudar a frenar la corrupción al disminuir la discrecionalidad de los funcionarios encargados de los procesos de adjudicación. Esta medida es especialmente importante en países con niveles de corrupción altos o con institucionalidades de infraestructura débiles. Es más, puede ser especialmente útil para acompañar el proceso de descentralización de la inversión pública que ha experimentado la región recientemente.

La estandarización de contratos y marcos licitatorios es especialmente beneficiosa para proyectos pequeños y relativamente menos complejos. No obstante, existen algunos aspectos que todos los contratos de infraestructura, independiente de su tamaño y complejidad debiesen incorporar: (i) los contratos debiesen centrarse en los servicios, más que en las obras. Todo contrato de infraestructura debiese incluir explícitamente de que forma la necesidad detectada se logra satisfacer con la obra; (ii) Se debiese incorporar el tiempo de construcción en la duración contrato. Este aspecto es especialmente importante para los contratos de APP, en donde el concesionario tendrá incentivos poderosos para no retrasar las obras, especialmente en los casos en que la obra se financie vía tarifas; (iii) se deben prohibir las “cláusulas de equilibrio financiero” en los contratos de APP³⁸. Estas cláusulas han sido

³⁸ Estas cláusulas establecen que cualquier acción judicial, administrativa o legal del gobierno que afecte los ingresos de la empresa debe ser compensado.

ocupadas de forma oportunista, abriendo espacios para corrupción, para renegociar los contratos con costos altos de eficiencia y bienestar; (iv) se debe eliminar cualquier cláusula que impida la participación de empresas internacionales en los procesos de licitación; (v) se debiesen incluir “cláusulas anticorrupción” que expliciten los mecanismos de traspaso de activos en el caso de que se descubran pagos de sobornos o captura en el proyecto (ver recomendación N° 2).

Finalmente, nos gustaría señalar que es relevante que en países con institucionalidades más sofisticadas exista un cierto grado de discrecionalidad cuando se construyen proyectos con mayores niveles de complejidad técnica. En estos casos, adicional a los elementos que todo contrato del sector debiese considerar, debiese existir una revisión externa de las bases de licitación y contratos hechas por un organismo independiente y consultivo (ver recomendación N°1 y N°14). De esta forma es posible evitar que se diseñen “trajes a medida” para las empresas. Consideramos este un aspecto clave para garantizar un proceso de contratación transparente e integral, pero eficiente.

11. Avanzar hacia una política de transparencia activa y datos abiertos.

Una mayor transparencia es una condición necesaria para que exista un mayor control y fiscalización por parte de la sociedad civil sobre el sector de infraestructura pública. Es más, para aumentar la transparencia, la confianza y la rentabilidad de los proyectos, el gobierno debería por sí mismo divulgar los datos clave de manera oportuna y manejable (OCDE, 2017). Por otro lado, el acceso a los datos y documentos sobre contratación pública permite a los ciudadanos, la sociedad civil, los periodistas, las empresas y los encargados de manejar la política pública examinar los procesos de adjudicación y los gastos realizados reduciendo así las posibilidades de corrupción. Adicionalmente, existe evidencia de que una mayor transparencia de datos y documentación tiene efectos positivos sobre el nivel de competencia en la licitación (Kenny et al., 2016).

En la región, a pesar de que han existido avances en términos de transparencia, sigue existiendo una institucionalidad débil. Muchas veces, la

información no se encuentra disponible o cuando lo está, se encuentra fragmentada en varias agencias. Este aspecto es especialmente relevante en lo que respecta a las renegociaciones de los contratos, las cuales muchas veces no están disponibles o si lo están son de muy difícil acceso. Por otro lado, muchas veces la información está en un formato que impide el análisis de datos, lo cual dificulta la fiscalización y el monitoreo. Es más, la evidencia reciente del caso Odebrecht recalca la importancia de que exista transparencia activa sobre todas las renegociaciones que involucran a los contratos.

Garantizar que exista información disponible para todo el proceso de contratación pública, desde la fase de planificación hasta la de ejecución y supervisión es uno de los desafíos claves en términos de transparencia. Los datos y documentos deberían publicarse siguiendo la norma de datos de CoST y la norma de datos de contratación abierta (OCDS)³⁹. Consideramos que además de la información usual relacionada con los procesos de adjudicación se debiesen transparentar las posturas de todas las empresas (de las ganadoras y perdedoras), cada una de las renegociaciones de contrato y los beneficiarios finales de todas las empresas que participaron del proceso de adjudicación. Toda esta información debe estar disponible de forma oportuna, de fácil acceso y en el mismo lugar que los contratos originales.

12. Generar equipos especializados dentro de los organismos de provisión de infraestructura que estén encargados de recolectar, publicar y analizar datos de alta calidad.

Una buena política de infraestructura debe basarse en datos. Los gobiernos deben establecer sistemas que garanticen la reunión sistemática de datos pertinentes y la responsabilidad institucional de analizarlos, difundirlos y aprender de ellos. Los datos deberían divulgarse al público en un formato accesible y de manera oportuna.

³⁹ Construction Sector Transparency Initiative (CoST) y Open Contracting Partnership (OCP) lanzaron una guía sobre transparencia de datos de contratación, la cual especifica que información debiese divulgarse en cada etapa del ciclo de contratación de un proyecto. La guía está disponible [aquí](#).

Es más, los propios organismos encargados de la provisión de infraestructura deben generar estos datos con el fin de transitar desde un enfoque de transparencia pasiva a uno de transparencia activa.

En este contexto, proponemos la creación de equipos especializados dentro de la institucionalidad de infraestructura que estén encargados de recolectar, publicar y analizar los datos que surgen de los procesos de contratación. Este departamento debe tener un alto nivel de profesionalismo, enfocarse en el uso de tecnología de frontera tanto para obtener los datos como para hacer un análisis de ellos. Estos equipos también deben generar caminos de mejora institucional a partir del análisis de los datos. Al mismo tiempo se deben ir creando indicadores que permitan evaluar de forma constante los criterios de transparencia con tal de implementar reformas de forma constante y al ritmo de las nuevas tecnologías disponibles. Esto es un aspecto importante. Criterios de transparencia que antes parecían adecuados pueden quedar obsoletos con el avance de nuevas tecnologías

Existen dificultades que un potencial equipo de análisis y difusión de datos debe enfrentar. Una de ellas es la falta de datos. En el sector de infraestructura existe una falta de recopilación sistemática de datos sobre el costo y el rendimiento de los activos de infraestructura, lo cual hace que evaluar o prevenir la presencia de sobrecostos en las obras se haga imposible (OCDE, 2017). Los datos no se recogen, procesan o divultan sistemáticamente. De este modo, uno de los primeros objetivos de este tipo de equipos será avanzar hacia procesos de recopilación efectivos que generen datos de calidad.

Una segunda dificultad está ligada a la falta de una recopilación sistemática de datos sobre el costo y el rendimiento de los activos una vez que estos se adjudican⁴⁰. La falta de estos datos dificulta la realización de evaluaciones *ex post*, lo cual afecta la eficiencia del sector y la toma de decisiones. Este equipo debiese también avanzar hacia una recolección de datos una vez que los contratos son

⁴⁰ La falta de recopilación sistemática de datos es un problema que va más allá de los países de la región. De hecho, 19 miembros de la OECD no disponen de un sistema centralizados que recolecte datos financieros y no financieros de desempeño de los proyectos de infraestructura de forma sistemática (OECD, 2017).

adjudicados, lo cual puede mejorar de forma significativa la toma de decisiones dentro del sector⁴¹.

Una última dificultad se relaciona con el uso de tecnología tanto en la recolección como en la publicación de la información relacionada con los procesos de adjudicación de infraestructura. A pesar de que las innovaciones en tecnologías de la información y la comunicación están mostrando un gran potencial para aumentar la transparencia, la supervisión y la eficiencia de los recursos públicos en la región su uso para el análisis de datos del sector de infraestructura es aún acotado (Kahn et al., 2018). No obstante lo anterior, existen iniciativas regionales que aplican tecnología de frontera con el fin de mejorar los estándares de transparencia tales como el proyecto *MapaInversiones*⁴². Ayudar en la implementación de este tipo de iniciativas es también una de las potenciales tareas de este equipo.

13. Todos los proyectos de infraestructura deben ser adjudicados mediante licitaciones competitivas. Además, todas las inversiones adicionales que se requieran para mejorar los estándares de servicio o las obras vigentes se debiesen licitar competitivamente, prohibiendo que participe la empresa contratada inicialmente.

El objetivo de cualquier proceso de contratación pública es garantizar que se obtenga la mayor calidad al menor precio. Garantizar que exista el mayor grado de competencia en el sector es acorde a este objetivo. En este sentido, todos los contratos

⁴¹ Es importante señalar que en el mediano plazo se debiese avanzar hacia sistemas de recolección de datos que permitan detectar los sobrecostos cuando estos se originan. Por ejemplo, para prevenir renegociaciones durante el periodo de construcción, cada cambio en el plan de obras que potencialmente involucre cambios en el contrato debiese ser registrada por los inspectores de obras de forma digital y analizado en tiempo real por el equipo de datos. La implementación de nuevas tecnologías puede ayudar a que esto se realice de forma adecuada.

⁴² *MapaInversiones* es una iniciativa regional del BID que consiste en una plataforma virtual que permite a los usuarios monitorear el progreso físico y financiero de los proyectos de inversión pública mediante visualizaciones de datos y mapas georreferenciados. Este proyecto ha incorporado una estrategia para medir su impacto, que proporcionará una importante fuente de datos sobre el efecto de las plataformas en resultados clave como la finalización de los proyectos y el costo real en relación con los costos proyectados. El método consiste en asignar aleatoriamente un subgrupo de proyectos o agencias ejecutoras a incluir en la plataforma en una etapa más temprana (el grupo de tratamiento) que el resto de los proyectos o agencias, que constituyen el grupo de control. Debido a la naturaleza aleatoria de la asignación, cualquier diferencia observada en la finalización o en el costo entre los grupos de control y tratamiento se puede atribuir al efecto causal de inclusión en la plataforma y la expectativa de un mayor monitoreo. Más detalles en: Kahn, T., Baron, A., & Vieyra, J. C. (2018). *Tecnologías digitales para la transparencia en la inversión*.

de infraestructura pública debiesen ser adjudicados vía licitaciones competitivas y no por negociaciones directas. Lo anterior debe ir acompañado de políticas que promuevan la competencia en el sector. Por ejemplo, se deben disminuir las barreras de entrada y potenciar la participación de empresas constructoras internacionales. Por otro lado, también se debe asegurar que todas las renegociaciones que involucren nuevas obras sean licitadas competitivamente. De esta forma, se evita que las licitaciones competitivas en la etapa de adjudicación estén sesgadas hacia firmas que tienen ventajas competitivas para renegociar en vez de capacidades técnicas para realizar los proyectos.

Una licitación competitiva para adjudicar un proyecto sirve de poco para evitar sobrecostos y corrupción si los contratos son renegociados posteriormente en beneficio de su ganador. Una empresa que tenga un acuerdo corrupto con la autoridad podrá hacer ofertas particularmente agresivas en la licitación, a sabiendas de que posteriormente renegociará las condiciones del contrato de forma favorable y así, dejar fuera a empresas más eficientes, pero menos proclives a incurrir en prácticas corruptas. Para solucionar este problema proponemos que además de la adjudicación, todas las inversiones adicionales que se requieran para mejorar los estándares de servicio o las obras vigentes se debiesen licitar competitivamente, prohibiendo que participe la empresa contratada inicialmente. Esto elimina el valor del lobby o de las coimas como forma de aumentar el poder de negociación de las firmas durante la etapa de implementación del contrato.

También es necesario garantizar que el diseño de las licitaciones se realice por parte de una instancia autónoma que vele por la correcta implementación de los procesos de licitación sin presiones externas. Evitar presiones externas y hacer más transparentes estos procesos es útil tanto para aumentar la participación de las empresas como para limitar los espacios para la corrupción⁴³. Actualmente existen agencias en la región que cumplen parcialmente este objetivo tales como la ANI en Colombia o Proinversión en Perú. Mejorar la gobernanza de estas agencias de forma

⁴³ Como observan Knack et al. (2017) para una muestra de 88 países, una mayor transparencia en el proceso de adquisición fomenta la participación de las empresas en el proceso de licitación porque las empresas pagan sobornos o coimas más pequeños y con menor frecuencia.

tal que se dediquen exclusivamente a la adjudicación y gestión de contratos es un buen punto de partida. Finalmente, a falta de un organismo autónomo que diseñe y gestione las licitaciones debiese existir al menos una revisión externa de las bases de licitación y contratos hechas por un organismo independiente y consultivo (ver recomendación N°1 y N°14).

El uso de licitaciones competitivas y al menos cierto grado de transparencia en las subastas públicas de infraestructura se han convertido en algo bastante común en muchos países en desarrollo, especialmente en América Latina. Lo anterior no es coincidencia, sino el resultado de décadas de insistencia por parte de los bancos de desarrollo y otras instituciones en que los proyectos deben ser licitados en subastas abiertas y transparentes. Por ejemplo, al menos desde la década de 1990, el Banco Mundial ha promovido la licitación competitiva de los proyectos que financia. De este modo, el nivel institucional actual del sector en la región permite que una recomendación de este tipo sea relativamente sencilla de implementar.

14. Usar criterios simples para adjudicar una concesión o servicio público de infraestructura: una oferta técnica que filtra oferentes no calificados seguida de una oferta económica basada en una sola variable.

Dentro de la literatura especializada existe evidencia tanto teórica como empírica a favor de disminuir la preponderancia de criterios subjetivos (ej. puntajes técnicos) dentro de la evaluación de las ofertas en el proceso de licitación. Por ejemplo, Burguet & Che (2004) argumentan que desenfatizar las mediciones de calidad dentro de la regla de puntuación puede reducir la corrupción. Por otro lado, Tran (2009) aporta evidencia de que las licitaciones competitivas basadas en criterios objetivos (el precio más bajo) reducen la corrupción, mientras que las licitaciones competitivas basadas en criterios subjetivos no lo hacen.

En términos generales, los resultados indican que las licitaciones que consideran un puntaje ponderado entre criterios técnicos y económicos pueden aumentar la presencia de corrupción cuando existe suficiente discrecionalidad en la elección de la empresa ganadora por parte de los funcionarios. En contraste, las evaluaciones únicamente basadas en criterios económicos disminuyen de forma

significativa la corrupción en la medida que disminuyen el grado de discrecionalidad de los funcionarios. Esta evidencia es coherente con lo documentado para el caso Odebrecht en donde en varias ocasiones los sobornos eran pagados como contraprestación de modificar criterios subjetivos en beneficio de Odebrecht durante el proceso de evaluación de las propuestas (ver, Campos et al., 2019b).

Proponemos que todos los procesos de licitación usen criterios simples para adjudicar una concesión o servicio público de infraestructura: una oferta técnica que filtre oferentes no calificados seguida de una oferta económica basada en una sola variable. Bajo este enfoque, las propuestas técnicas se evalúan primero, sólo en base a un criterio “calificada” o “no calificada”. Luego, solo los oferentes que pasan la evaluación técnica pasan a la evaluación económica. El ganador es seleccionado en base a la mejor propuesta económica de todas las que pasaron la evaluación técnica. Consideramos que la evidencia disponible y la documentada a partir del caso Odebrecht sugiere que un criterio de adjudicación de este tipo es el más apropiado para los procesos de licitación en la región.

15. Creación de un panel técnico que revise las renegociaciones de contratos y que garantice que estas no cambien el valor del contrato.

Las renegociaciones de contrato son problemáticas por varios motivos. En primer lugar, sesga las licitaciones competitivas hacia las firmas con ventajas para renegociar en desmedro de las más eficientes. En segundo lugar, la existencia de reiteradas renegociaciones puede potencialmente producir una falta de diligencia en el diseño de los contratos. A sabiendas de que el contrato será renegociado a futuro, el diseño adecuado pierde preponderancia. En tercer lugar, en el caso de las APP, si los proyectos se renegocian cuando estos tienen problemas, el mercado no logra filtrar “elefantes blancos”, lo cual hace que una de las principales justificaciones para contratar vía APP pierda valor. En cuarto lugar, se pueden utilizar para anticipar gasto fiscal y así evitar controles presupuestarios. Finalmente, si existen renegociaciones de contratos, donde los funcionarios públicos tienen altos grados de discrecionalidad para modificar el contrato original, estos podrán favorecer a la

empresa que los soborna. La evidencia levantada a partir del caso Odebrecht muestra que las renegociaciones de contrato fueron utilizadas como vehículo para la corrupción. En donde Odebrecht pago sobornos con el fin de aumentar su poder de negociación en la etapa de post-adjudicación.

La incidencia y frecuencia de renegociaciones oportunistas puede ser corregida con una estructura de gobernanza adecuada, que someta a los proyectos y a las renegociaciones de contratos a revisiones y aprobaciones externas. En este sentido, proponemos la creación de un panel independiente de expertos el cual deba revisar las renegociaciones de contratos y arbitrar los conflictos en el caso de proyectos adjudicados vía APP en donde existen instancias de resolución de controversias. Para el caso de proyectos de obra pública tradicional como mínimo hay que publicar todos los contratos con sus respectivas renegociaciones en una página web de fácil acceso como parte de una política de transparencia activa.

Este panel es un mecanismo formal para la resolución de conflictos y debiese revisar las renegociaciones de contratos, tanto durante la construcción como la operación del proyecto, teniendo como regla que se debe mantener inalterado el valor presente neto del proyecto para la empresa. De esta forma, se reducen los incentivos para renegociar que tienen las empresas.

El panel debe ser independiente, y debería basar sus decisiones en consideraciones técnicas, legales y económicas. Los miembros del panel deberían ser contratados por sus habilidades y prestigio profesional. La reforma de 2010 de la legislación chilena para las APP creó dicho panel y estableció la obligación de licitar obras adicionales por encima de un cierto umbral que excluye al titular de la licencia de participar en la subasta (ver, Engel et al., 2019). Aunque no se puede establecer una relación de causalidad, las renegociaciones durante la construcción se redujeron en más del 80 por ciento después de la reforma.

REFLEXIONES FINALES: ¿CÓMO REFORMAR EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA?

La serie de propuestas que se discuten en este documento son ambiciosas. Muchas de ellas requieren voluntad política, apoyo técnico en su implementación y recursos tanto financieros como humanos. No obstante, consideramos que los recientes escándalos de corrupción que han remecido a la región recalcan la urgencia de implementar un plan de esta envergadura. Es más, este contexto abre un espacio único para que voluntades de cambio surjan y se congreguen en torno a generar un nuevo diseño institucional para el sector.

No existe una única solución para mejorar la gobernanza del sector en todos los países de la región. La efectividad y alcance de esta serie de recomendaciones van a depender del grado de desarrollo institucional, del nivel de corrupción de cada país y del grado de compromiso que adquiera la autoridad central con estas reformas. En países con instituciones más débiles y altos grados de corrupción, es mejor implementar recomendaciones que necesiten bajos grados de compromiso por parte de la autoridad y privilegiar reformas relativamente simples de realizar. Por otro lado, en países con instituciones más sofisticadas y con menores niveles de corrupción se pueden implementar políticas más ambiciosas, que requieran algún grado de compromiso por parte de las autoridades o que tengan como objetivo modificar la institucionalidad de la infraestructura a mediano plazo.

Es importante señalar que mejoras parciales son posibles. De hecho, parte de las recomendaciones pueden ser implementadas con relativa facilidad, mientras que para otras existen caminos intermedios. Las reformas parciales pueden generar una mejora institucional que sea relevante para el sector en la medida que se avanza hacia una institucionalidad más sofisticada. No obstante, aspiramos a que en un plazo razonable gran parte de los países de la región pueda reformar fuertemente

su sector de infraestructura en vistas de hacerlo más eficiente, competitivo, transparente y con muchos menos espacios para la corrupción.

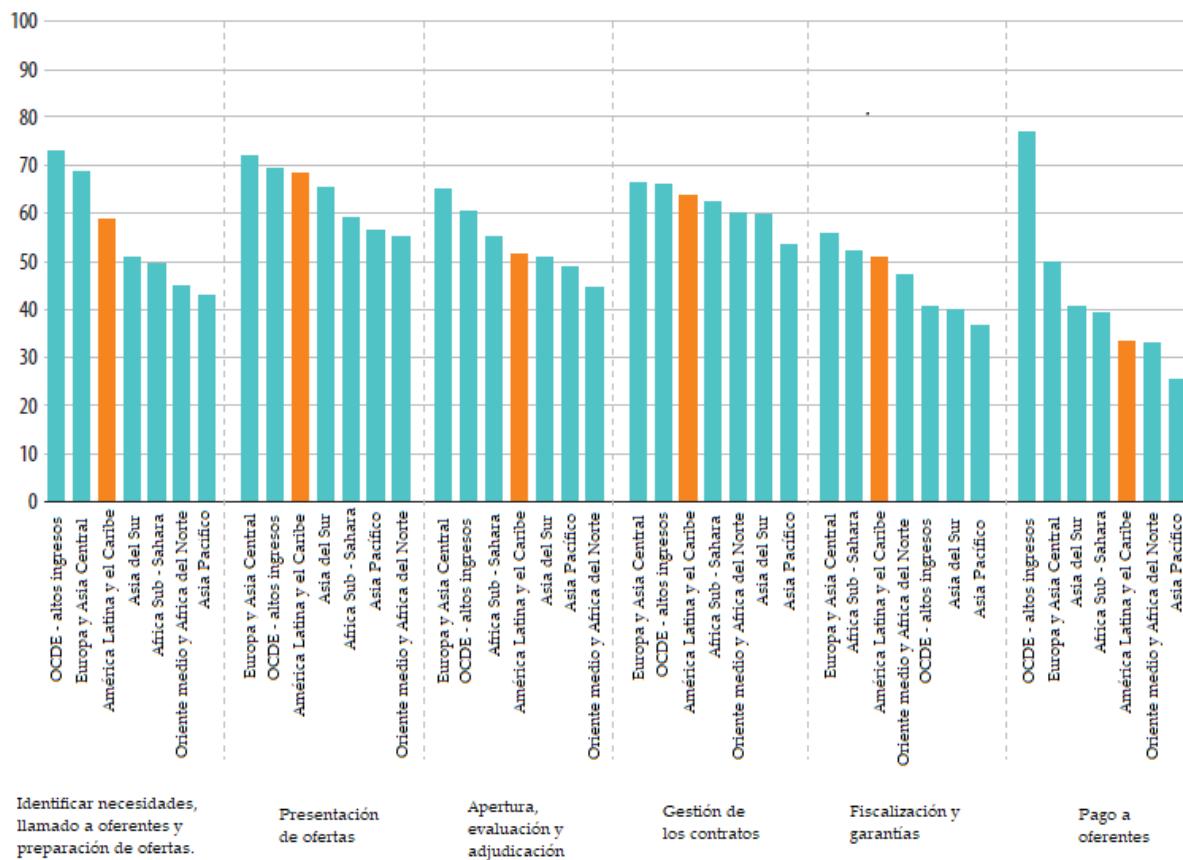
En esta sección analizamos tres elementos. En primer lugar, evaluamos la institucionalidad de infraestructura tanto para obra pública como para APP en base a datos disponibles y comparables entre países. En segunda instancia, clasificamos las recomendaciones según el grado de desarrollo institucional en el que se encuentren los países de la región y el compromiso requerido por parte del gobierno central para implementarlas. Finalmente, describimos, para las cuatro reformas de mayor complejidad y magnitud, caminos intermedios y mejoras parciales que se pueden implementar en el corto plazo. Consideramos que estas mejoras pueden generar cambios relevantes para el sector y pueden ser tomadas en cuenta en una transición a una institucionalidad de provisión de infraestructura más sofisticada.

Desarrollo institucionalidad de la contratación pública de infraestructura en la región

Los países de la región siguen enfrentándose a dificultades para establecer entornos reglamentarios que mejoren la eficiencia y la transparencia de la contratación pública en infraestructura. No obstante lo anterior, la región se desempeña razonablemente bien relativo a otras zonas del mundo tanto en contratación pública como en provisión de infraestructura en la modalidad de APP (ver Figuras 1 y 2). A pesar de los desafíos vigentes, la región está en un buen punto de partida para enfrentar reformas ambiciosas que mejoren la institucionalidad de infraestructura de forma significativa en el mediano plazo.

La Figura 1 compara el desempeño de la región relativo a otras zonas del mundo en 6 dimensiones claves del proceso de contratación pública. Mientras que la Figura 2 compara el desempeño de la región relativo a otras áreas del mundo con respecto a su desempeño en la contratación de infraestructura en la modalidad de APP.

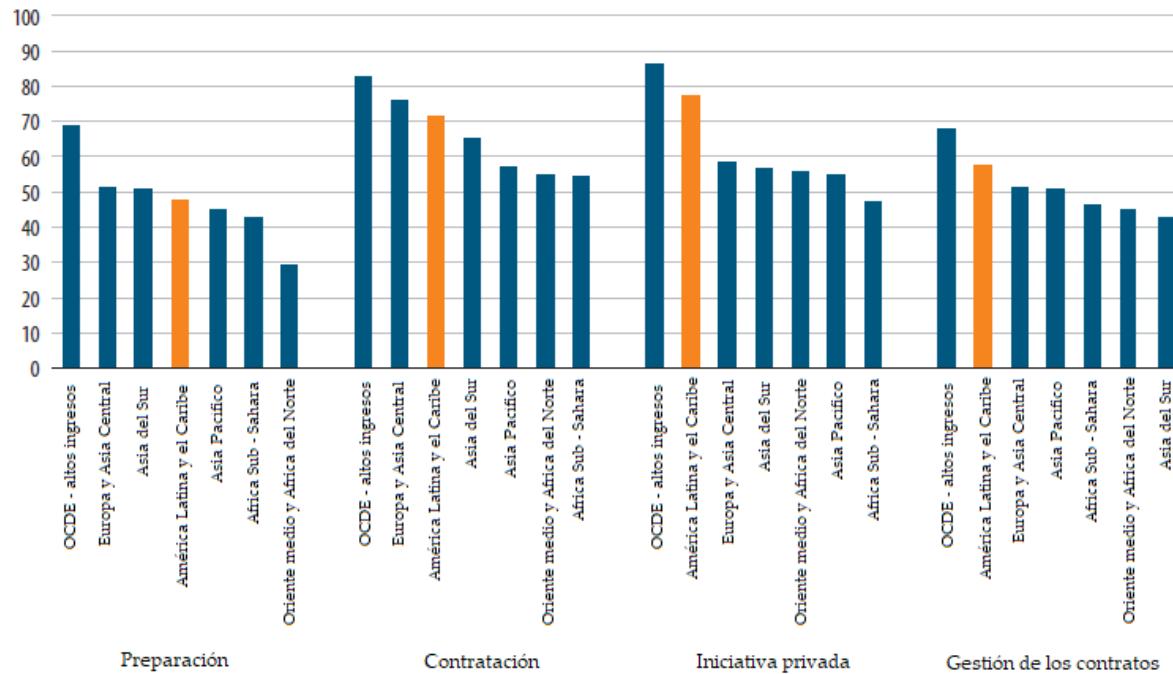
Figura 1: Desempeño regional América Latina y el Caribe con respecto a otras zonas del mundo (contratación pública)



Fuente: La figura fue extraída del informe *Benchmarking Public Procurement* (2017), página 84. **Notas:** (1) La puntuación promedio considera los 30 países de América Latina y el Caribe analizados en el informe.

Desde una perspectiva comparada observamos que la región se destaca en las áreas de *presentación de ofertas* y *gestión de los contratos*, donde solo se encuentra por debajo de los países de ingresos altos de la OCDE y países europeos (Figura 1). Al mismo tiempo, observamos un rezago relativo a otras zonas en lo que respecta al *pago a oferentes*, en donde la región supera solo a Oriente Medio, África del Norte y al Asia Pacífico.

Figura 2: Desempeño regional América Latina y el Caribe con respecto a otras zonas del mundo (contratos de APP)



Fuentes: La figura fue extraída del informe *Benchmarking Public Procurement* (2017), pagina 86. **Notas:** (1) La puntuación promedio considera 30 países de América Latina y el Caribe.

En relación con la contratación de infraestructura en la modalidad de APP se observa un escenario similar. La región destaca en las áreas de *gestión de contratos e iniciativas privadas*, siendo superada únicamente por los países miembros de la OCDE de ingresos altos. No obstante, se observa un rezago en los indicadores de *preparación de las APP y contratación* (Figura 2).

Los Cuadros 1 y 2 muestran el desempeño en estos indicadores para los 9 países de la región que hemos analizado a lo largo de esta serie de informes. Observamos que el nivel de desarrollo institucional es bastante homogéneo, salvo algunas excepciones. Por ejemplo, en términos de contratación pública vemos que República Dominicana está rezagada del resto de los países, especialmente en lo que respecta a la *gestión de contratos y el pago a oferentes* (ver Cuadro 1).

Observamos que el área mejor evaluada para este conjunto de países es la de *presentación de ofertas* (81/100) seguida del *llamado a oferentes y preparación de las ofertas* (74/100). La primera área evalúa tanto la transparencia como el flujo de información entre la entidad contratante y las empresas participantes durante la etapa de Prelicitación. Se evalúa el proceso de consulta, la forma de licitar y el acceso potencial a información por parte de los ofertantes. La segunda área evalúa los requerimientos que se les hacen a los postores para realizar sus ofertas. Esto incluye la posibilidad de enviar las ofertas vía online, la posibilidad de elegir firmas extranjeras, el tiempo mínimo otorgado para enviar una oferta y los requisitos de seguridad de las ofertas. La segunda área se enfoca en los requerimientos que se les hacen a los postores para realizar sus ofertas.

Cuadro 1: Evaluación del proceso de contratación pública

| País | Llamado a oferentes y Presentación de preparación de ofertas ² de ofertas ¹ | Apertura, evaluación y adjudicación ³ | Gestión de los contratos ⁴ | Fiscalización y garantías ⁵ | Pago a oferentes ⁶ | Promedio |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------|-----------|
| Ecuador | 78 | 100 | 50 | 82 | 86 | 48 |
| México | 80 | 71 | 64 | 64 | 70 | 67 |
| Brasil | 68 | 82 | 50 | 73 | 74 | 57 |
| Panamá | 78 | 82 | 57 | 68 | 82 | 30 |
| Argentina | 70 | 90 | 57 | 64 | 78 | 37 |
| Guatemala | 58 | 78 | 43 | 77 | 58 | 67 |
| Perú | 80 | 100 | 43 | 64 | 38 | 50 |
| Colombia | 80 | 52 | 43 | 73 | 58 | 67 |
| República Dominicana | 70 | 77 | 71 | 59 | 34 | 0 |
| Promedio | 74 | 81 | 53 | 69 | 64 | 47 |
| Promedio | 74 | 81 | 53 | 69 | 64 | 47 |

Fuentes: Los datos fueron obtenidos a partir de la base de datos *Benchmarking Public Procurement* del Banco Mundial (2017). Para cada área la puntuación final va de 0 a 100. Se considera que las economías que se encuentran en la parte superior de la escala (con puntuaciones cercanas a 100) tienen un marco reglamentario que se ajusta estrechamente a las buenas prácticas reconocidas internacionalmente, mientras que las economías que se encuentran en la parte inferior de la escala (con puntuaciones cercanas a 0) tienen un margen significativo de mejora en el ámbito particular. **Notas:** (1) Evalúa tanto la transparencia como el flujo de información entre la entidad contratante y las empresas participantes durante la etapa de Prelicitación. Se evalúa el proceso de consulta, la forma de licitar y el acceso potencial a información por parte de los ofertantes. (2) Se enfoca en los requerimientos que se les hacen a los postores para realizar sus ofertas. Esto incluye la posibilidad de enviar las ofertas vía online, la posibilidad de elegir firmas extranjeras, el tiempo mínimo otorgado para enviar una oferta y los requisitos de seguridad de las ofertas. (3) Evalúa la transparencia del proceso de licitación y evaluación de las propuestas. Esto incluye la metodología para abrir las ofertas, la claridad del método de evaluación, si es que se hacen notificaciones a los postores que no resultan ganadores del proceso y el uso de contratos estandarizados una vez que el proyecto es adjudicado. (4) Evalúa los requerimientos relacionados con la modificación y término del contrato. (5) Evalúa el monitoreo y la existencia de garantías contra desempeño y la existencia de una entidad separada que fiscalice. (6) Evalúa el proceso de pago como también el tiempo que toma la entidad contratante en realizar el pago al oferente encargado de las obras. También se examina la existencia de penalizaciones en caso de retraso en los pagos.

El área peor evaluada para este conjunto de países corresponde al *pago de oferentes* (47/100), seguida de *Apertura, evaluación y adjudicación* (53/100). La primera área evalúa el proceso de pago como también el tiempo que toma la entidad contratante en realizar el pago al oferente encargado de las obras. También se examina la existencia de penalizaciones en caso de retraso en los pagos. La segunda área evalúa la transparencia del proceso de licitación y evaluación de las propuestas. Esto incluye la metodología para abrir las ofertas, la claridad del método de evaluación, si es que se hacen notificaciones a los postores que no resultan ganadores del proceso y el uso de contratos estandarizados una vez que el proyecto es adjudicado.

El Cuadro 2 muestra el desempeño de estos 9 países relativo a la contratación de infraestructura en la modalidad de APP. A partir de los datos, identificamos tres grupos de países según el grado de desarrollo de su institucionalidad de APP. En el primer grupo, se encuentran Perú, México y Colombia. En un segundo grupo, se encuentran Brasil y Guatemala, mientras que, en un tercer grupo se encuentran República Dominicana, Argentina, Panamá y Ecuador.

Cuadro 2: Provisión de infraestructura pública vía APP

| País ¹ | Preparación de las APPs ² | Contratación de las APPs ³ | Gestión de Contratos de APP ⁴ | Proyectos de iniciativa privada en APPs ⁵ | Promedio |
|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------|
| Perú | 81 | 66 | 78 | 100 | 81 |
| México | 81 | 82 | 84 | 75 | 81 |
| Colombia | 90 | 79 | 72 | 92 | 83 |
| Brasil | 47 | 80 | 76 | 54 | 64 |
| Guatemala | 55 | 78 | 68 | No regulada | 67 |
| República Dominicana | 42 | 82 | 38 | 58 | 55 |
| Argentina | 27 | 56 | 74 | 79 | 59 |
| Panamá | 32 | 72 | 56 | 29 | 47 |
| Ecuador | 52 | 35 | 43 | 58 | 47 |
| Promedio | 56 | 70 | 65 | 68 | 65 |

Fuente: Los datos fueron obtenidos a partir de la base de datos *Benchmarking Public Procurement*. Banco Mundial (2018). **Notas:** (1) Se le asigna a cada país un puntaje para cada área entre 0 y 100. Puntajes más cercanos a 100 son considerados como marcos regulatorios mejor alineados con las buenas prácticas internacionales. (2) Evalúa las actividades que preceden a lanzar un contrato de APP. (3) Evalúa aspectos relacionados a la licitación, los criterios utilizados para adjudicar los proyectos y la existencia de disposiciones relacionadas a la falta de competencia. (4) Considera la existencia de un marco regulatorio que permita la implementación y correcto seguimiento de los contratos de APP. (5) Mide si existen procesos específicos para evaluar la factibilidad y consistencia de los proyectos de infraestructura que surgen por iniciativa privada.

Observamos que el área mejor evaluada para este conjunto de países es la de *contratación de las APPs* (70/100) seguida de *proyectos de iniciativa privada* (68/100). El primer indicador evalúa aspectos relacionados a la licitación, los criterios utilizados para adjudicar los proyectos y la existencia de disposiciones relacionadas a la falta de competencia. El segundo indicador mide si existen procesos específicos para evaluar la factibilidad y consistencia de los proyectos de infraestructura que surgen por iniciativa privada. El área peor evaluada corresponde a la *preparación de las APP* (56/100) seguida de *Gestión de contratos de APP* (65/100). El primer indicador evalúa las actividades que preceden a lanzar un contrato de APP, mientras que el segundo considera la existencia de un marco regulatorio que permita la implementación y correcto seguimiento de los contratos de APP.

Los datos anteriores sugieren que la región está en un estado de desarrollo institucional intermedio tanto en la contratación pública, la cual incluye a la provisión de obra pública tradicional, como en la modalidad de contratación vía APP. Es más, existen dimensiones donde se observa un desarrollo alto relativo a otras zonas del mundo (ver Figuras 1 y 2). De este modo, argumentamos que el nivel institucional actual del sector es un buen punto de partida para iniciar un proceso de reformas que apunten a generar una institucionalidad más sofisticada en la provisión de infraestructura pública que acerque a la región a los más altos estándares internacionales en la materia.

Reformas y desarrollo institucional

Consideramos que la región se encuentra en un nivel de desarrollo institucional tal que es posible implementar reformas ambiciosas que perfeccionen la gobernanza del sector. No obstante, comprendemos que aún existen diferencias institucionales y desafíos propios de cada país acorde a los niveles de desarrollo y corrupción que poseen. En este contexto, el Cuadro 3 clasifica las 15 recomendaciones de reforma considerando dos aspectos: (i) el desarrollo institucional de la contratación pública de infraestructura y; (ii) grado de compromiso que se requiere por parte del gobierno central para implementar de forma efectiva las reformas. Esta clasificación tiene como objetivo ilustrar las dificultades propias de cada recomendación.

Existen tres aspectos a considerar con respecto a la clasificación. En primer lugar, observamos un grado de desarrollo institucional en el sector de infraestructura pública con desafíos pendientes, pero relativamente avanzado en la región (ver Figuras 1 y 2). De esta forma, las categorías alto y bajo suponen un escenario de desarrollo institucional intermedio para la región. En segundo lugar, el grado de compromiso que se requiere por la autoridad también se divide en alto y bajo. Un grado de compromiso por parte de la autoridad alto implica que es necesario contar con la iniciativa o apoyo directo por parte del gobierno central para implementar esta recomendación adecuadamente. En cambio, un grado de compromiso bajo implica que gran parte de la reforma puede implementarse con un apoyo o compromiso bajo por parte del gobierno central. Finalmente, las recomendaciones fueron asignadas según el mínimo desarrollo institucional (grado de compromiso por parte de la autoridad) necesario para implementarla de forma efectiva.

Cuadro 3: Recomendaciones según grado de desarrollo institucional/compromiso autoridad

| | | Grado de compromiso que se requiere por parte del gobierno central | |
|--------------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Bajo | Alto |
| Desarrollo Institucional | Alto | <p>(a): Incluir en todos los contratos de infraestructura pública cláusulas anticorrupción que expliciten qué hacer con los proyectos en el caso de que se detecte corrupción.</p> <p>(b): Generar equipos especializados que estén encargados de recolectar, publicar y analizar datos de calidad.</p> <p>(c): Creación de un panel técnico que revise las renegociaciones de contratos y que garantice que estas no cambien el valor del contrato.</p> | <p>(a): Crear una agencia políticamente independiente que planifique y empuje una cartera de proyectos de mediano plazo, realice evaluaciones sociales ex ante y ex post que permitan seleccionar los proyectos de mayor valor social y priorizar el gasto público en infraestructura.</p> <p>(b): Crear un registro de beneficiarios finales que sea público en el cual deban estar todas las empresas constructoras que deseen participar de los procesos de contratación pública de infraestructura.</p> <p>(c): Modificar las reglas fiscales de forma tal de que se priorice el gasto en mantenimiento de obras y se equipare en términos de contabilidad fiscal el gasto en obra pública tradicional con el gasto en APP.</p> <p>(d): Proporcionar incentivos y protección para que denunciantes presenten información sobre acuerdos corruptos en proyectos de infraestructura e incorporar la delación compensada como mecanismo de investigación en casos de corrupción asociados al sector.</p> |
| | Bajo | <p>(a): Todos los proyectos de infraestructura deben ser adjudicados mediante licitaciones competitivas. Además, todas las inversiones adicionales que se requieran para mejorar los estándares de servicio o las obras vigentes se debiesen licitar competitivamente, prohibiendo que participe la empresa contratada inicialmente.</p> <p>(b): Usar criterios simples para adjudicar una concesión o servicio público de infraestructura: una oferta técnica que filtra oferentes no calificados seguida de una oferta económica basada en una sola variable.</p> <p>(c): Implementar un sistema electrónico de contratación dirigido a garantizar la transparencia, integridad, competencia y acceso a la información.</p> <p>(d) Adoptar marcos licitatorios y documentos estandarizados que impidan la exclusión de competidores, especialmente de empresas internacionales.</p> <p>(e) Avanzar hacia una política de transparencia activa y datos abiertos.</p> | <p>(a): Declaraciones de interés y patrimonio obligatorias para los funcionarios que participen en las distintas etapas asociadas al proceso de contratación de obras.</p> <p>(b): Dotar a los gobiernos subnacionales de mayores capacidades técnicas en términos de contratación y monitoreo de proyectos de infraestructura pública.</p> <p>(c): Potenciar el uso de pactos de integridad con el fin de fortalecer el rol de la sociedad civil en la fiscalización de las obras, dotándolo de información detallada y herramientas que permitan actuar de forma preventiva e informar a la ciudadanía oportunamente.</p> |

Reformas intermedias o para la transición hacia una institucionalidad de infraestructura sofisticada

Parte de las recomendaciones pueden ser implementadas con relativa facilidad, mientras que para otras existen caminos intermedios. Las reformas parciales pueden generar una mejora institucional que sea relevante para el sector en la medida que se avanza hacia una institucionalidad más sofisticada. Este aspecto es especialmente importante para las cuatro recomendaciones que requieren un alto grado de desarrollo institucional y un compromiso alto por parte del gobierno central (ver Cuadro 3).

En este contexto, el Cuadro 4 muestra reformas intermedias o de transición hacia una institucionalidad más sofisticada para las cuatro reformas de mayor magnitud y complejidad dentro del conjunto de recomendaciones. Estas reformas parciales son posibles de implementar con menores niveles de compromiso por parte de la autoridad o bien con un menor desarrollo institucional.

Cuadro 4: Reformas intermedias o de transición

| Recomendaciones | Durante la transición |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Crear una agencia políticamente independiente que planifique y empuje una cartera de proyectos de mediano plazo, realice evaluaciones sociales ex ante y ex post que permitan seleccionar los proyectos de mayor valor social, priorizar el gasto público en infraestructura. | <p>(i) Contar con un plan maestro de proyectos de infraestructura tanto en la modalidad de APP como en la provisión pública tradicional. Este plan debe incluir proyectos de nivel nacional y subnacional, con un horizonte de mediano plazo y con un enfoque de transparencia. Se debería incluir algunas cláusulas de forma tal de asegurar que estos planes abarquen más de un gobierno.</p> <p>(ii) Creación de una agencia especializada dentro de los ministerios que se encargue únicamente de la planificación de la cartera de proyectos y de su priorización vía evaluaciones costo-efectividad <i>ex ante</i> y su evaluación vía evaluaciones <i>ex post</i>. En la transición hacia un ente independiente que realice esta labor, se pueden fortalecer los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIPS) o dotar a los Ministerios de planificación o finanzas de la competencia para realizar las evaluaciones de los proyectos.</p> <p>(iii) Hacer públicos los criterios de evaluación social de todos los proyectos, no solo de los seleccionados. Con esta información, la sociedad civil puede involucrarse directamente en la fiscalización de los procesos de selección de proyectos.</p> |
| Incluir en todos los contratos de infraestructura pública cláusulas anticorrupción que expliciten qué hacer con los proyectos en el caso de que se detecte corrupción. | <p>Incluir las siguientes cláusulas en los contratos de infraestructura, similar a las reformas realizadas en Perú.</p> <p>(i) Las empresas investigadas pueden someterse voluntariamente a un régimen de intervención de empresas en el caso de que existan investigaciones por corrupción asociadas al proyecto. Ingresar a estos programas tiene beneficios para la empresa durante la investigación.</p> <p>(ii) Incluir la colaboración eficaz o delación premiada como opción para las empresas investigadas. Para acceder a este beneficio la empresa debe haber cumplido con todas las obligaciones laborales con sus trabajadores y con sus obligaciones tributarias con el estado.</p> <p>(iii) Incluir la figura del veedor de procesos. Esta figura tiene como fin recabar información y verificar el movimiento económico del proyecto con el fin de dar continuidad a la cadena de pagos asociado al contrato mientras dura la investigación por corrupción.</p> |
| Crear un registro de beneficiarios finales que sea público en el cual deban estar todas las empresas constructoras que deseen participar de los procesos de contratación pública de infraestructura. | <p>(i) Durante la transición a un registro completo, realizar un registro de beneficiarios finales público para todas las empresas que participan del sistema de compras públicas.</p> <p>(ii) Crear mecanismos de traspaso de información y coordinación con las agencias de competencia y las unidades de análisis financiero. Con el fin de generar aprendizaje institucional que sirva para generar un registro de beneficiarios finales público para todas las empresas.</p> |
| Modificar las reglas fiscales de forma tal de que se priorice el gasto en mantenimiento de obras y se equipare en términos de contabilidad fiscal el gasto en obra pública tradicional con el gasto en APP. | <p>(i) Crear una comisión técnica que proponga un tipo de regla y evalúe reasignaciones presupuestarias que aumenten el gasto en mantenimiento de obras vigentes puede ser un buen punto de partida para generar una regla fiscal que permita corregir este sesgo de forma permanente en el mediano plazo.</p> <p>(ii) Contabilizar de la misma manera en el presupuesto público el gasto en provisión de infraestructura en la modalidad de obra pública que el gasto en la modalidad de APPs para los nuevos proyectos que se generen.</p> |

REFERENCIAS

- Armendáriz, E., E. Contreras Villablanca, S. Orozco y G. Parra. 2016. *La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 8-11 de noviembre, 2016.
- Armendáriz, E., & Carrasco, H. (2019). *El gasto en inversión pública de América Latina: Cuánto, quién y en qué*. Documento para discusión, (697).
- Australia Government. (2014). *Infrastructure Australia Act 2008*.
- Banco Mundial (2017). *Public- Private Partnerships Reference Guide*.
- Bel, G. (2011). *Infrastructure and Nation Building: The Regulation and Financing of Network Transportation Infrastructures in Spain (1720–2010)*, Business History, 53(5): 688–705.
- Benitez, D., Estache, A., & Søreide, T. (2010). *Dealing with politics for money and power in infrastructure*. The World Bank.
- Boas, T. C., Hidalgo, F. D., & Richardson, N. P. (2014). *The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil*. The Journal of Politics, 76(2), 415-429.
- Burguet, R. y Y.K. Che, 2004. *Competitive Procurement with Corruption*. RAND Journal of Economics 35(1), 50–68.
- Burguet, R., Ganuza, J. J., & Montalvo, J. G. (2018). *The microeconomics of corruption. Chapters*, 420-450.
- BID (2018), *Alianzas Público-Privadas para promover la transparencia*. <http://dx.doi.org/10.18235/0001060>
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2019a). *Renegotiations and corruption in infrastructure: The Odebrecht case*. Available at SSRN 3447631.
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2019b). *Descripción y análisis de la información pública sobre el caso Odebrecht* (Espacio Público – Documento de Referencia N°43).

Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2019c). *Entrevistas a agentes clave en los procesos de provisión de infraestructura pública* (Espacio Público – Documento de Referencia N°47).

Cortés, T., Engel, E., & Jorquera, M. (2019). *Evaluación de Impacto de las Nuevas Declaraciones de Intereses y Patrimonio en Chile*.

CoST (2019). *Infrastructure Governance in High-Income Countries*.

Davis, K. (2005), *PPPs and Infrastructure Investment*, Policy Forum: Financing Public Infrastructure, The Australian Economic Review, 38(4), 439-444

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.

Ehlermann-Cache, N. (Ed.). (2007). *Bribery in public procurement: methods, actors and counter-measures*.

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2013). *The basic public finance of public-private partnerships*. Journal of the European economic association, 11(1), 83-111.

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.

Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2019). *International Experience with Public-Private Partnerships in Infrastructure*. In *Economics of Infrastructure Investment*. University of Chicago Press.

Estache, A., Iimi, A., and Ruzzier, C. (2009). *Procurement in Infrastructure: What Does Theory Tell Us?* Policy Research Working Paper 4994. Washington, DC: The World Bank.

Evans, D. (2011). *Pork Barrel Politics*, in E. Schickler and F. E. Lee (eds), *The Oxford Handbook of the American Congress*. Oxford: Oxford University Press, 315–39.

CAF (2019) (Fajardo, G., Sanguinetti, P., Vargas, J., Brassiolo, P., Estrada, R., Berniell, L., & de la Mata), D. RED 2019: *Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción.*

Fay, M., Andres, L.A., Fox, C., Narloch, U., Staub, S. and Slawson, M., 2017. *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean.*

Fisman, R., & Gatti, R. (2002). *Decentralization and corruption: evidence across countries.* Journal of public economics, 83(3), 325-345.

Fisman, R., & Golden, M. A. (2017). *Corruption: What everyone needs to know.* Oxford University Press.

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.

Guash, L. (2004). *Granting and Renegotiation Concessions. Doing It Right.* World Bank Institute Development Studies, Washington DC.

Guasch, J. L., & Straub, S. (2009). *Corruption and concession renegotiations.: Evidence from the water and transport sectors in latin america.* Utilities Policy, 17(2), 185-190.

Gupta, S., E. Liu y C. Mulas-Granados. 2016. *Now or Later? The Political Economy of Public Investment in Democracies.* Revista Europea de Economía Política, 45: 101–114.

Infrastructure Australia. (2018). *Assessment Framework, for initiatives and projects to be included in the Infrastructure Priority List*

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. (2019). *Australian Infrastructure Plan Project and Initiative Summaries.*

Iossa, E., & Martimort, D. (2016). *Corruption in PPPs, incentives and contract incompleteness.* International Journal of Industrial Organization, 44, 85-100.

Izquierdo, A., Pessino, C., Vuletin, G., & de Desarrollo, B. I. (Eds.). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* (Vol. 10). Inter-American Development Bank.

Kahn, T., Baron, A., & Vieyra, J. C. (2018). *Tecnologías digitales para la transparencia en la inversión*.

Knack, S., Biletska N., and Kacker, K. (2017). "Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets: Evidence from Firm Surveys in 88 Developing Countries. World Bank, Policy Research Working Paper No. 8078.

Kenny, C. (2007). *Infrastructure governance and corruption: where next?* The World Bank.

Kenny, C., & Crisman, B. (2016). *Results through transparency: Does publicity lead to better procurement?* Center for Global Development Working Paper, (437).

Knobel, A. (2017). *Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe*.

Lambsdorff, J. G. (2003). *How corruption affects productivity*. Kyklos, 56(4), 457-474.

OCDE (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264046733-en>.

OCDE (2013a), *Investing Together: Working Effectively Across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>

OCDE (2014a). *Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*. París: Publicaciones de la OCDE.

OCDE(2015b), *Governance of Water Regulators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231092-en>

OECD. (2016). *Preventing corruption in public procurement*.

OCDE (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272453-en>.

Piga, G. (2011). *A fighting chance against corruption in public procurement*. International handbook on the economics of corruption, volume two, 141-81.

Rioja, F. K. (2003). *Filling potholes: macroeconomic effects of maintenance versus new investments in public infrastructure*. Journal of Public Economics, 87(9-10), 2281-2304.

Serebrisky, T., 2014. *Sustainable infrastructure for competitiveness and inclusive growth.* Inter-American Development Bank.

Serebrisky, T., Suárez-Alemán, A., Margot, D. and Ramirez, M.C., 2015. *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How Much and by Whom?* Inter-American Development Bank.

Serebrisky, T., Suárez-Alemán, A., Pastor, C., & Wohlhueter, A. (2018). *Lifting the Veil on Infrastructure Investment Data in Latin America and the Caribbean* (No. 1366). IDB Technical Note.

Tran, A. (2009). *Can procurement auctions reduce corruption? Evidence from the internal records of a bribe-paying firm.* Working paper.

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

Transparencia Internacional (2014). *Policy Brief 02/2014: Ending Secrecy to end Impunity: tracing the beneficial owner.*

Vargas, J. E, (2019). *Elementos Legales Generales Relevantes para la Provisión de Proyectos de Infraestructura pública* (Espacio Público – Documento de Referencia N°40). Disponible [aquí](#).

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

Wegrich, K., Kostka, G., & Hammerschmid, G. (Eds.). (2017). *The Governance of Infrastructure.* Oxford University Press.

Williams, D. (2016). *Depoliticized Infrastructure Governance and the Case of Infrastructure Australia.* Berlin: Hertie School of Governance.

