

GOBERNANZA DEL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

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



Este es un informe del proyecto "Programa para mejorar la gobernanza en provisión de infraestructura pública en América Latina" de Espacio Público para la Corporación Andina de Fomento (CAF). Los autores agradecen a Catalina Bravo, Camilo Cid, Robert Curiñanco y Antonia Riveros por su colaboración en la preparación de este informe. Se agradecen los comentarios y sugerencias hechos por el equipo de CAF.

INTRODUCCIÓN.....	2
GOBERNANZA Y CORRUPCIÓN EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN AMERICA LATINA.	4
¿Por qué el sector infraestructura es especialmente vulnerable a la corrupción?	4
Principales debilidades en la gobernanza de la provisión de infraestructura pública en América Latina.	5
¿CÓMO OPERABA REALMENTE LA CORRUPCIÓN?	9
¿Qué nos dice el caso Odebrecht sobre las debilidades de gobernanza en la provisión de infraestructura pública en la región?	9
Los mecanismos de la corrupción.....	11
Mecanismo #1: Manipulación de criterios subjetivos de selección de proyectos	12
Mecanismo #2: Renegociaciones.....	12
Mecanismo #3: Extorsión ex-post	12
CASOS DE ESTUDIO.....	13
¿QUÉ APRENDEMOS SOBRE GOBERNANZA DESDE LA NUEVA EVIDENCIA DE ODEBRECHT?	32
REFERENCIAS	34
ANEXOS.....	35
Anexo A: Casos de estudio	35
Mecanismo #1: Manipulación de criterios subjetivos de selección de proyectos	35
Caso #1: Metro de Lima: Tramo I (Perú).....	35
Caso #2: Metro de Lima: Tramo II (Perú).....	38
Caso #3: Poliducto Pascuales – Cuenca (Ecuador)	39
Caso #4: Aeropuerto Santos Dumont (Brasil).....	41
Mecanismo #2: Renegociaciones	43
Caso #5: Acueducto Línea Noroeste (República Dominicana).....	43
Caso #6: Hidroeléctrica Pinalito (República Dominicana)	45
Caso #7: Vía Costa Verde – Callao (Perú)	47
Caso #8: Ruta del Sol- Adición Ocaña -Gamarra (Colombia)	48
Caso #9: Soterramiento Ferrocarril Sarmiento (Argentina).....	50
Caso #10: IIRSA SUR Tramos II - III (Perú)	52
Caso #11: Refinería Abreu Lima (Brasil)	53
Mecanismo #3: Extorsión ex-post	55
Caso #12: Sistema Aductor Castanhão (Brasil)	55

INTRODUCCIÓN

El 21 de diciembre de 2016, el Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ, por sus siglas en inglés) y el conglomerado de construcción brasileño Odebrecht llegaron a un acuerdo de delación compensada¹ (*plea bargain* o declaración de culpabilidad) en el cual la compañía reveló haber establecido un sistema de soborno y fraude masivo en 12 países (10 dentro de la región)² durante más de una década. Odebrecht confesó haber pagado US \$788³ millones de dólares en sobornos a funcionarios públicos, partidos políticos y autoridades de gobierno, con el fin de obtener ventajas en la adjudicación de contratos de infraestructura pública y mejorar el desarrollo de sus negocios en los países donde operaba.

En términos de magnitud, según consigna el repositorio de la aplicación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA, por sus siglas en inglés)⁴, la acción emprendida contra Odebrecht es el segundo caso con mayor pago de sobornos (solo superado por el caso Siemens el cual registra US \$1.400 millones de dólares en pagos irregulares) y corresponde al caso en donde existieron mayores beneficios económicos⁵ para la empresa raíz de estos pagos⁶.

El caso Odebrecht abre la posibilidad de avanzar de manera importante en materia de gobernanza de infraestructura pública en América Latina. Las investigaciones en curso nos permiten entender cuáles son los elementos de la institucionalidad vigente que la empresa buscaba eludir realizando pagos ilícitos. Esto, finalmente permite detectar qué aspectos de la gobernanza actual del sector son más proclives a ser capturados y necesitan reformas. En este contexto, el presente documento tiene como objetivo principal, examinar a la luz de la evidencia del caso Odebrecht, la estructura de gobierno o gobernanza de la Autoridad de Obras Públicas (AOP) de cada uno de los países involucrados en el caso. Al mismo tiempo, se exemplifica vía estudios de casos, proyectos de infraestructura en donde debilidades en la gobernanza dieron espacio para la presencia de prácticas corruptas.

En muchos de los proyectos de infraestructura en donde se ha evidenciado la presencia de corrupción, se observa la existencia de una transacción entre la empresa y un funcionario público. Al cerrar la transacción, las partes acuerdan un precio (coima o soborno) y esperan

¹ Para acceder al acuerdo de culpabilidad o *plea bargain* de Odebrecht presionar [aquí](#).

² Los países señalados en el documento son: Angola, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela. La investigación solo considera a los 10 países latinoamericanos involucrados.

³ Según reporta el acuerdo de culpabilidad de Odebrecht se pagaron US \$788 millones de dólares en los 12 países considerados. Si consideramos únicamente a los países latinoamericanos el monto pagado en sobornos corresponde a US \$735 millones de dólares. Si se excluye lo pagado en Brasil el monto total pagado en sobornos corresponde a US \$386 millones de dólares.

⁴ Más detalles en: *Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse*. STANFORD LAW SCHOOL, disponible en: <http://fcpa.stanford.edu/index.html>, último acceso 31/01/2019.

⁵ La definición de beneficios (utilidades) utilizada por el Departamento de Justicia es la siguiente: "The term benefit as used in this Statement of Facts relates to any profits earned on a particular project for which a profit was generated as the result of a bribe payment. For projects that resulted in profits to Odebrecht that were less than the amount of the associated bribe payment, the amount of the bribe payment was used to calculate the benefit".

⁶ Odebrecht y sus filiales habrían obtenido US \$3.336 millones de dólares en beneficios debido al pago de sobornos. Este monto es tres veces mayor al obtenido por Siemens, el cual obtuvo US \$1.100 millones de dólares en beneficios derivados del pago de sobornos.

una contraprestación. En el caso de la empresa, puede corresponder a ventajas en la adjudicación del contrato (ej. cambio en las bases de licitación o manipulación de algún criterio durante la evaluación técnica), renegociaciones oportunistas o simplemente un mejor acceso a funcionarios claves que puedan ser útiles en el desarrollo de los futuros negocios. Por el lado del funcionario público o autoridad de gobierno, la contraprestación corresponde a que efectivamente se pague el soborno. Este pago (coima o soborno) a cambio de una contraprestación es lo que se denomina en este informe, un contrato implícito⁷.

Un contrato implícito releva dos cosas: primero, los aspectos institucionales por los que la empresa está dispuesta a pagar, con el fin de tener ventajas en la adjudicación de un proyecto particular. Segundo, los espacios que la institucionalidad da a los funcionarios públicos para que puedan influir y otorgar efectivamente estas ventajas a las empresas. En este contexto, el valor de las coimas revela lo que los funcionarios públicos pueden (o lo que la institucionalidad les permite) otorgar a las empresas que les pagan sobornos. Entender esta “transacción” entre las partes involucradas permite comprender los alcances de la corrupción en la provisión de infraestructura pública en la región. De este modo, gran parte del contenido de este informe se basa en comprender y clasificar estos contratos implícitos con el fin de identificar que partes de la institucionalidad vigente son las más proclives a ser capturadas y cómo un mejor diseño institucional (mejor gobernanza) puede mitigar los riesgos de corrupción dentro del sector.

El documento se estructura de la siguiente forma. La segunda sección realiza una revisión de los problemas de gobernanza y de los riesgos de corrupción de la provisión de infraestructura pública en América Latina. La tercera sección identifica estos riesgos y debilidades institucionales a partir de la evidencia que surge desde el caso Odebrecht. La cuarta sección resume las principales características de los acuerdos corruptos que son observados en una selección de proyectos adjudicados a Odebrecht enfatizando las debilidades institucionales que se revelan a partir de ellos. Finalmente, la quinta sección establece las principales conclusiones del informe. En la sección de anexos se entregan detalles de cada uno de los casos analizados⁸.

⁷ Lo que se denominamos contrato implícito puede verse reflejado en la declaración que dio Marcelo Odebrecht en Curitiba, en respuesta al interrogatorio del procurador federal brasileño Orlando Martello y del fiscal peruano José Domingo Pérez Gómez: “(...) Hay varios grados de *ilicitud*. Esa discusión inclusive la tuvimos durante todo el proceso de colaboración en Brasil. Una *ilicitud directa* es prometer algo en función de que hagan algo por ti. Por ejemplo, una *contrapartida específica* es una *ilicitud directa*. Existe una *contrapartida general*, que es aquella donde uno da un apoyo político, a pesar de que no se discuta necesariamente un proyecto, uno pasa a tener un acceso o una relación diferenciada. Eso en algunos países, dependiendo de cómo se lleva la gestión de lobby, puede ser una relación más o menos ilícita. Depende de la legislación del lobby en cada país. Y hay otro extremo en que no existe ilicitud relacionada a una contrapartida, pero *hay ilicitud electoral*. Donde uno hace donaciones electorales sin que estén registradas. Hay varios grados... Eso que estoy diciendo no es específicamente en el Perú, es cómo funciona en América Latina entera. O por lo menos cómo funcionaba (...).” Más detalles sobre las declaraciones de Marcelo Odebrecht en: *Marcelo Odebrecht: el audio completo*. IDL-Reporteros (Ene. 22, 2018), disponible en: <https://idl-reporteros.pe/marcelo-odebrecht-el-audio-completo/>, último acceso 31/01/2019.

⁸ Este informe es complementado con una base de datos sobre el proceso de contratación e implementación de los contratos de infraestructura pública para 8 países de la región. La base de datos consta de información para cada uno de los países sobre el proceso de contratación tanto en la modalidad de Asociaciones Público-Privadas (APP) como en la contratación vía Obra Pública (OP). Se incluye información relativa a: proceso de evaluación y decisión de qué proyectos realizar; regulaciones en los procesos de licitación y contratación; diseño, adjudicación y fiscalización de contratos; procesos de renegociación. Se busca identificar las instancias que participan en las distintas etapas, los actores relevantes, los mecanismos de monitoreo y las regulaciones vigentes. Para más detalles revisar la base de datos [aquí](#).

GOBERNANZA Y CORRUPCIÓN EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA.

En esta sección se realiza una breve revisión de los riesgos de corrupción y de las principales debilidades de gobernanza en la provisión de infraestructura pública en América Latina que han sido identificados previamente en la literatura especializada. El objetivo de esta sección es entender por qué el riesgo de corrupción en el sector de infraestructura es mayor relativo a otros sectores y cuáles son los problemas institucionales aún vigentes en la región.

¿Por qué el sector infraestructura es especialmente vulnerable a la corrupción?

Una primera característica radica en el grado de heterogeneidad de los bienes que adquiere el gobierno. No es lo mismo para el gobierno comprar un cargamento de corcheteras de oficina, que construir un aeropuerto o una hidroeléctrica en una zona compleja. En el primer caso, verificar tanto la calidad de los bienes adquiridos como el precio que debió haber sido pagado por ellos es relativamente sencillo. Existen muchos contratos en circunstancias similares que permiten hacer una comparación. En cambio, en el segundo caso, las características especiales de proyectos, que por definición son complejos y con un alto grado de incertidumbre en costos, hacen que sea especialmente fácil esconder pagos irregulares⁹.

Una segunda característica se relaciona con los tipos de contrato. A pesar de que es difícil saber si a los funcionarios públicos se les está pagando un sueldo acorde al mercado, es relativamente sencillo verificar, desde el punto de vista de los usuarios de un servicio, cuando un funcionario presta un mal servicio (pensemos en un funcionario que se ausenta constantemente de su puesto de trabajo). En cambio, saber si en un proyecto de infraestructura se utilizaron materiales de peor calidad o bien si se pagó demasiado por ciertas contrataciones durante el proceso de construcción, es más difícil.

Una tercera característica radica en la necesidad, en un contexto de proyectos de una alta complejidad, de cierto grado de discrecionalidad (más allá de lo que se puede definir en un

⁹ Por ejemplo, Golden & Picci (2005) construyen un indicador que compara el monto gastado en infraestructura (como gasto realizado por el gobierno) y las obras que efectivamente fueron construidas (en términos de capital físico) con el fin de identificar corrupción en la contratación pública en distintas provincias italianas. Mientras mayor sea el indicador mayor es la probabilidad de haber atraído fondos públicos vía acuerdos corruptos. Es decir, si se gasta más por el mismo tipo de infraestructura es probable que haya existido corrupción. Los resultados confirmán que las provincias del sur de Italia, conocidas por su historia en casos de corrupción, tienden a utilizar más recursos por el mismo tipo de infraestructura que las provincias del norte. Los autores confirman sus resultados al encontrar que la construcción provista por el sector privado es efectivamente más barata en el sur que en el norte, descartando así que el resultado se deba únicamente a ineficiencia en el uso de los recursos.

contrato) por parte de los funcionarios y políticos encargados de adjudicar y evaluar los proyectos, que permita ajustarse ante circunstancias no previstas con el fin de garantizar un estándar adecuado. Este punto es especialmente relevante en proyectos donde la calidad del servicio es no contratable, es decir, cuando no es fácil definir estándares medibles de calidad que sean explicitados en un contrato. Este necesario grado de discrecionalidad puede abrir espacios para la corrupción a falta de contrapesos adecuados. A su vez, si bien son los ciudadanos quienes sufren directamente las consecuencias de la corrupción y de la provisión de infraestructura pública de mala calidad, en general, no perciben el pago de sobornos, los contratos mal adjudicados y otros malos usos de fondos públicos en infraestructura, por lo que el control social es un débil contrapeso a intereses corporativos poderosos.

Estas características del sector hacen que este sea especialmente vulnerable a corrupción y captura relativo a otros. De hecho, el Índice de Pago de Sobornos de Transparencia Internacional identifica los sectores de obras públicas y construcción como aquellos donde los sobornos y la captura son más frecuentes. En este contexto, el análisis del caso Odebrecht sirve para entender con mayor profundidad estos potenciales riesgos y reexaminar las recomendaciones de política pública que surgen a partir de ellos.

Principales debilidades en la gobernanza de la provisión de infraestructura pública en América Latina¹⁰.

La provisión de infraestructura pública en América Latina presenta debilidades institucionales en todas las etapas del proceso de contratación. En primer lugar, existen problemas en la selección de proyectos, las cuales consisten principalmente, en que proyectos que debiesen hacerse no se realizan, o bien se hacen malos proyectos. La mala selección de proyectos ocurre por múltiples motivos: falta de planificación, diseño apresurado o bien selección de proyectos basada en criterios políticos más que sociales. En segundo lugar, existen costos excesivos de los proyectos que se ejecutan (habitualmente conocidos como sobrecostos), los cuales surgen tanto por captura (por parte del sector empresarial y político), ineficiencia, así como también por corrupción. Finalmente, se observa una mala calidad de los servicios, producto de una débil fiscalización de los contratos, de un mantenimiento de los activos existentes deficiente¹¹ y por los retrasos recurrentes en la entrega de los proyectos¹².

¹⁰ Esta sección fue basada en: *The Economics of Public-Private Partnerships: A User Guide* de Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic, Cambridge University Press, 2014.

¹¹ En un estudio hecho por McKinsey Institute (Dobbs et al., 2013) se analizan más de 100 estudios de caso (de más de 400 en donde participó McKinsey) concluyendo que con procedimientos ya aplicados y conocidos en otros países se pueden obtener importantes ganancias de productividad para el sector de infraestructura. Los autores calculan que los países podrían satisfacer la futura demanda de infraestructura invirtiendo solo el 60% de lo que las previsiones de la demanda indican que se debería invertir, es decir, con los mismos recursos uno podría hacer un 60% más en infraestructura que lo que actualmente se hace. El informe identifica tres componentes que potencialmente aumentarían la eficiencia en el uso de recursos: i) mejorar la selección de proyectos y optimizar las carteras de infraestructura. ii) hacer más eficiente la generación de infraestructura. iii) aprovechar al máximo los activos ya existentes. Más detalles en: Richard Dobbs et al (2013). “Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year”. McKinsey Global Institute. January.

¹² En el contexto del caso Odebrecht han existido importantes retrasos en la entrega de los proyectos. Por ejemplo, en Brasil, Lava Jato ha generado una paralización de las obras por un monto aproximado de unos \$27.000 millones de dólares estadounidenses. Más detalles en: *Operacao Lava Jato deixa mais de R \$bi em obras paradas*. Estadão (Jun. 18, 2017) , disponible en: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/operacao-lava-jato-deixa-mais-de-r-90-bi-em-obras-paradas,70001846435>, último acceso 31/01/2019. Otro caso es Colombia, en donde, la autopista del Sol (importante proyecto de APP) esperaba su culminación en 2017, sin embargo, ahora se prevé para 2022. Más detalles en: *Escandalo de Odebrecht retrasa proyecto de 1,717 mdd en Colombia*. El Economista (Mar. 29, 2017) , disponible en:

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. No existe una cartera de proyectos que se actualice según las necesidades que se vayan detectando y que responda a una planificación de mediano plazo. Es más, muchas veces se aprueban malos proyectos ya sea por falta de evaluaciones sociales rigurosas o por los fuertes incentivos que existen para enfatizar beneficios y minimizar costos (y riesgos) en los grandes proyectos de infraestructura¹³. Es importante notar que, estos sesgos se han mantenido en el tiempo, a pesar de los avances tecnológicos en la gestión de proyectos, lo cual sugiere razones políticas más que técnicas para estos errores sistemáticos.

Existen problemas de diseño en los proyectos que surgen, principalmente, por la tensión que existe entre los tiempos políticos y el tiempo necesario para hacer un buen diseño de proyectos, y por el costo de realizar un buen estudio del proyecto (dado que significa menos recursos para obras). Desde el punto de vista político, es muy importante realizar los proyectos rápido (o al menos dentro del ciclo político del gobierno de turno) pues esto aumenta las posibilidades de reelección (o bien provee otros beneficios políticos). Sin perjuicio de lo anterior, desde un punto de vista técnico, es clave tener un buen diseño, lo cual, naturalmente toma tiempo, más aún en un contexto de proyectos de alta complejidad. Al mismo tiempo, existe una falta de recursos humanos y financieros en los organismos públicos encargados de diseñar y adjudicar los proyectos, lo cual produce que en la mayoría de los países de América Latina falten estudios de ingeniería de detalle, a la vez que no se da suficiente tiempo a las empresas para que准备n sus propuestas.

Existen importantes costos derivados de un mal diseño de los proyectos y de las falencias recién descritas. En primer lugar, los proyectos mal diseñados son más costosos que aquellos que tienen un diseño adecuado desde un principio. En segundo lugar, se limita la competencia, debido a que un mal diseño aumenta los riesgos a los que se deben enfrentar las empresas, inhibiendo muchas veces su participación. En tercer lugar, las empresas que participan cobran un premio por riesgo mucho más alto dado que no saben a qué se van a enfrentar en el proceso. En cuarto lugar, un mal diseño aumenta la probabilidad de renegociar el contrato (con el fin de corregir errores de diseño) provocando los ya conocidos costos sociales derivados de renegociaciones oportunistas¹⁴.

El mantenimiento constante también es una debilidad. El problema de fondo radica nuevamente en la tensión existente entre los incentivos que poseen los políticos para inaugurar nuevas obras y mantener la infraestructura vigente, condicional a la restricción presupuestaria que enfrentan. Para los gobiernos, es mucho más atractivo inaugurar nuevas obras que mantener las vigentes. No obstante, la evidencia sugiere importantes beneficios

<https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Escandalo-de-Odebrecht-retrasa-proyecto-de-1717-mdd-en-Colombia-20170329-0034.html>, último acceso 31/01/2019.

¹³ Flyvbjerg & Molloy (2011) argumentan que usualmente los grandes proyectos de infraestructura tienden a subestimar los costos y sobreestimar los beneficios de manera sistemática con el fin de eludir controles presupuestarios. Los autores plantean que hacer esto de forma intencionada corresponde a un tipo de corrupción.

¹⁴ Ver J. Luis Guasch. *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*. World Bank Institute. 2014. En este libro Guasch concluye que el 78% de APPs en América Latina han sido renegociados, con un promedio de 4 adendas por contrato y a un costo de USD 30 millones por renegociación. Ver en: <https://www.economist.com/news/americas/21716105-revelations-wholesale-bribery-may-mark-turning-point-latin-americas-battle-against>. Ver también E. Engel, R. Fischer, A. Galetovic y M. Hermosilla. *Renegociación de Concesiones en Chile*. Centro de Estudios Públicos, 2009. Por otra parte, un estudio de la Contraloría de Perú afirma que cerca del 50% de renegociaciones de contratos de APP se firman en los tres primeros años de suscrito el contrato. Ver: <http://elcomercio.pe/economia/peru/inflitra-corrupcion-concesiones-app-232651>

sociales derivados de una mejor mantención de los activos existentes, 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.

Detrás de todos estos problemas, existen fuertes problemas de diseño institucional y gobernanza. Por ejemplo, en muchos países de América Latina tenemos que, tanto el diseño como la planificación y fiscalización de los contratos dependen de un mismo ministerio. Cuando esto ocurre, surge una tensión natural entre los fuertes incentivos que tiene el ministerio para desarrollar el sector inaugurando nuevos proyectos (incentivos políticos), con el correcto diseño y fiscalización de los contratos. El diseño adecuado de un proyecto de infraestructura toma tiempo y, por ende, disminuye el potencial número de proyectos a realizar, mientras que, una fiscalización más rigurosa hace que las firmas entren en tensión con la entidad que las contrata, lo cual nuevamente se contrapone con el deseo de la entidad gubernamental de inaugurar más obras. Una correcta gobernanza del sector de infraestructura pública debiese separar el diseño y la planificación de proyectos, de la fiscalización de los contratos con el fin de evitar esta tensión.

También existen importantes deficiencias de capital humano en el sector de infraestructura pública. Para hacer contraparte a grupos bien organizados, con fuertes plantas técnicas e intereses corporativos poderosos, es necesario que el Estado sofistique su planta con el fin de evitar comportamientos oportunistas por parte de las empresas que participan de proyectos que, por definición, son complejos. Por otro lado, el sector de infraestructura es especialmente vulnerable a la captura tanto del sector empresarial como del sector político como bien lo ha ejemplificado los casos de financiamiento irregular de la política y corrupción conocidos a partir de Odebrecht.

Otra de las principales deficiencias institucionales de la provisión de infraestructura pública en América Latina, guarda relación con la supervisión del contrato una vez que éste es implementado. En particular, se aprecia como los cambios contractuales posteriores a la adjudicación y firma de los contratos originales, conocidas genéricamente como "renegociaciones de contratos"¹⁵, estuvieron al centro de varios de los proyectos en la región, donde ahora sabemos, hubo pago de sobornos y otras manifestaciones de corrupción. En la literatura especializada se había documentado con detalle el uso recurrente de renegociaciones en el caso de las asociaciones público-privadas, pero no existía evidencia sistemática de cómo estos cambios contractuales servían de vehículo para la corrupción¹⁶. En un trabajo reciente de los autores de este informe, que considera tanto obras públicas como concesiones de infraestructura, se levanta evidencia a partir del caso Odebrecht en ocho países de la región, y se establece la existencia de una relación sistemática entre renegociaciones de contrato y corrupción¹⁷. Concretamente, para proyectos en donde Odebrecht pago sobornos, el monto renegociado promedio es de un 71,3% de la inversión inicial, comparado con un 6,5% para proyectos en los cuales Odebrecht no hubo pagos de sobornos

¹⁵ Los nombres específicos varían de un país a otros: acuerdos complementarios, adendas, etc.

¹⁶ La excepción es el trabajo de *Guasch, J. Luis, and Stéphane Straub. "Corruption and concession renegotiations.: Evidence from the water and transport sectors in latin america." Utilities Policy 17.2 (2009): 185-190.* Los autores documentan la relación entre renegociaciones de contratos de APP e índices de corrupción agregados a nivel país.

¹⁷ Ver Campos, N., Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2019). *Renegotiations and corruption in infrastructure: The Odebrecht case* (No. 0230). Dipartimento di Scienze Economiche Marco Fanno.

Las renegociaciones pueden ser problemáticas por varios motivos. En primer lugar, 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. De este modo, existe un costo social producto de selección adversa, es decir, países en donde se renegocian más los contratos, atraen a empresas ineficientes pero buenas para renegociar ejerciendo lobby o bien pagando sobornos.

En segundo lugar, las renegociaciones producen una falta de diligencia en el diseño de los contratos. A sabiendas que el contrato será renegociado a futuro, el diseño adecuado pierde preponderancia (costo social vía riesgo moral). En tercer lugar, en el caso de las APPs, si los proyectos se renegocian cuando estos tienen problemas, el mercado no logra filtrar elefantes blancos vía control externo, lo cual hace que una de las principales justificaciones para contratar vía APPs pierda valor. Por otro lado, las renegociaciones de contrato permiten evitar los controles presupuestarios de los gobiernos, aumentando así, la tensión existente entre los tiempos políticos y los necesarios para un correcto diseño y planificación de los proyectos. 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. De este modo, limitar los espacios para la corrupción vía una mejor gobernanza y mayor transparencia de las renegociaciones se hace un aspecto clave, tanto para evitar la presencia de prácticas corruptas, como para mejorar la asignación de recursos dentro del sector.

Cuando existe una institucionalidad sofisticada en la planificación, diseño 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. Por ejemplo, a la luz de la evidencia del caso Odebrecht es posible observar que existe una institucionalidad relativamente sofisticada que promueve que la adjudicación de proyectos vía licitaciones competitivas. A pesar de algunas debilidades generales y diferencias entre países, se observa un diseño institucionalidad que limita relativamente bien la capacidad de los funcionarios de realizar acuerdos corruptos durante esta etapa. Por ejemplo, los funcionarios corruptos no pueden evitar que la firma no participe de los procesos de licitación. Caso contrario es lo observado durante la implementación del contrato, la cual posee una institucionalidad relativamente más débil y con menos contrapesos. Es más, la evidencia sugiere que las renegociaciones de contrato jugaron un rol central en el *modus operandi* de Odebrecht, permitiéndole a la empresa aumentar su poder de negociación durante esta etapa y obtener beneficios derivados del pago de sobornos al renegociar los contratos de las obras que le fueron adjudicadas.

¿CÓMO OPERABA REALMENTE LA CORRUPCIÓN?

En esta sección se identifican los principales riesgos de corrupción y debilidades institucionales en la provisión de infraestructura pública en la región en el contexto de la evidencia que conocemos a raíz de Odebrecht. Esta sección realiza un análisis preliminar de los principales desafíos de gobernanza vigentes vía ejemplos concretos basados en los casos seleccionados y analizados para este informe.

¿Qué nos dice el caso Odebrecht sobre las debilidades de gobernanza en la provisión de infraestructura pública en la región?

El caso Odebrecht ha evidenciado que tanto la etapa de selección de proyectos como la fase de implementación de los contratos, en particular, en lo referente a las renegociaciones, fueron especialmente vulnerables a la corrupción. Con respecto a la etapa de selección de proyectos se observa una institucionalidad relativamente sofisticada dentro de la región. La mayoría de los países analizados adjudican sus proyectos de infraestructura pública vía licitaciones competitivas¹⁸ y presentan diseños institucionales que buscan garantizar la libre competencia y la selección de las firmas más aptas para construir y operar los proyectos. A pesar de lo anterior, Odebrecht realizó pagos de sobornos con el fin de mejorar su posición competitiva durante esta etapa. No obstante, estos pagos no le permitieron evitar la competencia, sino que solo aumentaban sus probabilidades de adjudicarse el proyecto. Lo anterior se explica en parte debido a la existencia de una institucionalidad que era capaz de limitar las ventajas que los funcionarios corruptos podían otorgarle a la empresa.

Varios proyectos adjudicados a Odebrecht ejemplifican los riesgos de corrupción que existen durante el proceso de licitación. Por ejemplo, la licitación del Tramo I de la Línea del Metro de Lima (Perú) se asignó sobre la base de un promedio ponderado entre un puntaje técnico y una oferta económica. La puntuación técnica incluía elementos subjetivos, y Odebrecht sobornó a algunos de los funcionarios que participaron en la evaluación técnica con el fin de mejorar sus posibilidades dentro del proceso de selección. Por otra parte, la oferta económica era objetiva: un número que podía compararse con las ofertas económicas de otras empresas. No obstante, resultó que Odebrecht habría ganado incluso sin sobornos, ya que su oferta económica era 18 por ciento menor que la de su competidor más cercano.

¹⁸ De los ocho países analizados. Solo en Guatemala y República Dominicana la mayoría de los contratos fueron seleccionados vía adjudicación directa.

Otro ejemplo interesante es la licitación del Tramo II del Metro de Lima. Este proyecto fue adjudicado en base a los mismos criterios que el Tramo I, y Odebrecht volvió a sobornar a algunos de los funcionarios que participaron en la evaluación técnica. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, Odebrecht no habría ganado sin sobornos, ya que su competidor igualó su oferta económica. Este es un caso en el que los pagos de sobornos fueron claves para que la empresa se adjudicara el proyecto y en donde los sobornos buscaron manipular elementos subjetivos dentro del proceso de selección.

Otra forma de corromper una licitación competitiva es pagar sobornos para modificar las bases de las licitaciones con el fin de limitar la competencia. Por ejemplo, la licitación del Poliducto Pascuales-Cuenca, en Ecuador, fue adjudicada dentro de un proceso de dos etapas: precalificación y una evaluación basada en un promedio ponderado de una puntuación técnica y una oferta económica. En este proyecto, Odebrecht sobornó a funcionarios de Petroecuador para que modificaran las bases de la licitación, en particular, para que endurecieran las calificaciones técnicas necesarias para pasar a la segunda etapa. Odebrecht fue la única empresa precalificada y finalmente fue evaluada con la máxima puntuación en la segunda etapa sin enfrentar competencia alguna.

Otro caso de sobornos para modificar las bases de licitación y limitar la competencia fue la adjudicación del Aeropuerto Santos Dumont en Brasil. A diferencia del caso anterior, este acuerdo corrupto se produjo en un contexto de colusión entre empresas. Odebrecht sobornó a varios funcionarios públicos para que modificaran las condiciones de precalificación a fin de limitar la competencia, concretamente, haciendo más exigentes las condiciones financieras que las empresas debían cumplir para poder ser precalificadas. Como resultado, Odebrecht compitió sólo con miembros del cártel, adjudicándose el proyecto según lo establecido en el acuerdo de mercado del cartel. Los casos anteriores ejemplifican sobornos que buscaron manipular elementos subjetivos dentro del proceso de selección previo a que las firmas compitieran dentro del proceso de licitación.

La evidencia que obtienen Campos et al. (2019) también sugiere que los contratos de infraestructura pública adjudicados a Odebrecht fueron renegociados con frecuencia. Por ejemplo, de los 90 proyectos adjudicados a Odebrecht durante el periodo en que confeso pagar sobornos, 63 proyectos fueron renegociados. Es más, los montos renegociados como fracción de la inversión inicial son 11 veces mayores cuando se pagan sobornos. Además de los usuales problemas de las renegociaciones oportunistas detallados en las secciones previas se agrega el hecho de que estas abren espacios para la presencia de corrupción. Es más, evidencia reciente sugiere que la empresa al pagar sobornos buscaba aumentar su poder de negociación durante la etapa de renegociación del contrato. Estos hechos sugieren y confirman que esta es una de las etapas dentro del proceso de contratación de infraestructura más vulnerables a la corrupción¹⁹.

Varios proyectos adjudicados a Odebrecht ejemplifican los riesgos de corrupción que existen durante la fase de implementación, especialmente en relación con las renegociaciones de contrato. Por ejemplo, en 2010, Odebrecht se adjudicó el proyecto de construcción y operación de la Ruta del Sol - Tramo II, uno de los proyectos de APP de mayor valor en

¹⁹ Piga (2011) plantea que la etapa de implementación del contrato es la más vulnerable a la corrupción relativo a otras etapas del proceso de contratación. El argumento principal del autor radica en el menor monitoreo que recibe esta etapa por parte de jueces, autoridades, medios de comunicación y empresas competidoras relativo a otras etapas del proceso.

Colombia (con una inversión cercana a los \$1,7 mil millones de dólares). Con respecto a la etapa de implementación, Odebrecht en 2013, habría contratado a Otto Bula Bula, un exsenador, con el fin de obtener una adición al contrato en términos favorables (adición Ocaña – Gamarra). El senador debía asegurar que algunos elementos fuesen incluidos en el contrato (número de peajes aumento de valor de los peajes existente, entre otros) al mismo tiempo de ejercer influencias junto a otros senadores sobre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para evitar que la adición contractual enfrentase un nuevo proceso de licitación. La evidencia sugiere que Odebrecht habría realizado pagos de sobornos con el fin de que se firmara la adición y se garantizara el cierre financiero del proyecto en el congreso.

Otro ejemplo interesante es el caso de IIRSA SUR. Este proyecto fue adjudicado a Odebrecht en 2005 como un contrato de APP. Actualmente es investigado por presencia de corrupción y pagos de sobornos al expresidente Alejandro Toledo. En este caso, los pagos acordados por las partes no fueron los que efectivamente Odebrecht terminó pagando (35 millones de dólares acordados, pero solo 20 millones efectivamente pagados) debido a que él no podía ejercer influencias directas sobre Proinversión (agencia pública encargada de los contratos de APP en Perú). De acuerdo a declaraciones de Jorge Barata, ex ejecutivo de Odebrecht en Perú, "*La institucionalidad funcionaba. El gobierno era incapaz de influir en los detalles técnicos del proyecto*".

No obstante, en relación a las renegociaciones de contrato, Barata afirma: "*Reclamé mucho que la cantidad que habían estimado -el valor de referencia del proyecto- era muy baja. El problema para nosotros era que en Perú hay una regla: cuando se define un valor no se puede dar un precio del diez por ciento más o menos porque de lo contrario la empresa queda descalificada. Ese valor no era suficiente para hacer una propuesta que permitiera a la empresa obtener beneficios económicos. Era un valor muy pequeño, muy bajo para lo que esperábamos. Me quejé de por qué era así y me dijeron que era un valor que había sido propuesto por una empresa de consultoría y que era el que se había establecido. Al final, hicimos una oferta y nos dijeron que no nos preocupáramos, porque si ganábamos buscarían formas de mejorar nuestra situación*". La carretera interoceánica (tramos II y III) tuvo 15 contratos suplementarios y un costo final de \$1.4 mil millones de dólares (118 % más que el valor por el cual fue adjudicado).

Los mecanismos de la corrupción

Uno de los principales aportes que posee el análisis del caso Odebrecht y sus ramificaciones es que permite conocer en detalle como operaba la corrupción. En particular, es posible observar que es lo que efectivamente la empresa buscaba al realizar estos pagos y de que forma el diseño institucional vigente permitía que los funcionarios pudiesen otorgar estas ventajas. Hemos definido tres mecanismos que nos permiten clasificar los casos seleccionados con el fin de enfatizar las principales características de los acuerdos corruptos observados en los distintos proyectos seleccionados para este informe. En esta sección se explican brevemente cada uno de ellos.

Mecanismo #1: Manipulación de criterios subjetivos de selección de proyectos

Este es el caso de licitaciones o adjudicaciones en donde la variable de selección del proyecto corresponde a un promedio ponderado entre el puntaje obtenido en una evaluación técnica y el obtenido producto de la oferta económica que las firmas realizan. Es condición necesaria la existencia de algún tipo de subjetividad. En este caso, por ejemplo, el funcionario manipula la licitación y le da a la empresa un puntaje técnico relativamente más alto que a sus rivales. La empresa realiza una oferta agresiva, esto es, suficientemente bajo para ganar la licitación, pero lo suficientemente alta como para materializar rentas. Gracias al pago del soborno y a la correspondiente modificación de su puntaje técnico se adjudica el contrato. El supuesto clave de este mecanismo radica en la existencia y manipulación de algún elemento subjetivo que sea clave en la forma en que se selecciona la oferta ganadora. Para clasificar los casos relacionados con este mecanismo se busca evidencia a favor de la manipulación de algún elemento subjetivo dentro de la adjudicación que permita aumentar las posibilidades de que una empresa que paga sobornos se adjudique el contrato.

Mecanismo #2: Renegociaciones

En este caso, la empresa oferta menos que sus costos para ganar la licitación. De este modo, se adjudica el proyecto y espera poder renegociar el contrato a futuro con el fin de materializar rentas. En este caso el soborno es pagado para que el funcionario público garantice que estas renegociaciones o modificaciones contractuales se realizaran a futuro. El supuesto clave de este mecanismo radica en que el funcionario público debe tener la potestad de autorizar las renegociaciones de contrato y tener una probabilidad suficientemente alta de mantenerse en su cargo. En este caso, los sobornos logran aumentar el poder de negociación de la empresa que los paga durante la fase de implementación del contrato.

Mecanismo #3: Extorsión ex-post

La empresa participa de una adjudicación de la que no existe evidencia de manipulación o por parte de los funcionarios durante el proceso. En este caso, la empresa se adjudica el proyecto sin pagar sobornos durante (ni antes) de la licitación. Aquí, no existe un acuerdo con los funcionarios, no obstante, estos exigen pagos una vez que el contrato se ha adjudicado. Si la empresa no responde a esto, los funcionarios amenazan con dificultar el desarrollo del proyecto. Se asume implícitamente que existe algún espacio de discreción en la institucionalidad que le permite a los funcionarios corruptos ejercer influencias que perjudiquen a la empresa evitando controles institucionales. Ante esta situación, la empresa realiza el pago de la coima a cambio de evitar problemas durante la ejecución del proyecto.

CASOS DE ESTUDIO

Esta sección presenta una selección de proyectos de infraestructura pública que están siendo investigados por pagos de sobornos para 8 países de la región. Las tablas 1 – 14 resumen las principales características de los acuerdos corruptos llevados a cabo durante el proceso de adjudicación de los proyectos. Estos casos se clasifican según la tipología propuesta en la sección previa. La clasificación no pretende ser excluyente, es más, en muchos de los casos se observa más de un mecanismo operando. Sin perjuicio de lo anterior, se clasifica cada caso según el mecanismo que fue identificado como el de mayor relevancia dentro del caso. El Anexo A contiene detalles de cada uno de estos casos.

Tabla 1: Metro de Lima – Tramo I (Perú)	
Descripción del proyecto	Proyecto de infraestructura vial realizado durante el gobierno de Alan García. Su construcción fue realizada por el Consorcio Tren Eléctrico de Lima, compuesto por Odebrecht Ingeniería & Graña y Montero S.A. Fue adjudicado el año 2009, inicio su construcción a inicios de 2010 y se inauguró el 11 de Julio de 2011. El contrato fue adjudicado a través de una licitación competitiva en la modalidad concurso oferta a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). En esta modalidad la empresa ganadora se compromete a realizar el expediente técnico de la obra y ejecutar la construcción.
Detalles de la Investigación	Pago de sobornos a funcionarios del MTC para garantizar el máximo puntaje técnico en el proceso de selección del proyecto. El pago de sobornos permitió que el consorcio conformado por Odebrecht obtuviera el mayor puntaje técnico y con eso aumentara sus posibilidades de adjudicarse el proyecto. El mayor puntaje técnico fue asegurado a través de las influencias que el viceministro Jorge Cuba habría ejercido sobre el comité especial de licitación vía Santiago Chau (funcionario del ministerio).
Sobornos (\$US MM)	1,4
Beneficiario Final Soborno	Jorge Cuba
Cargo Beneficiario Final	Viceministro de Comunicaciones
Clasificación Mecanismo Corrupción	Manipulación de criterios subjetivos de asignación
Evidencia Mecanismo	Delación premiada de Jorge Barata (JB - superintendente de Odebrecht en Perú). Fiscal: ¿Cómo era montado el proceso de selección del ganador? JB: Usted tenía un puntaje técnico que si no me equivoco valía un 70 % de la propuesta, y una propuesta de precio que valía 30 %. Entonces lo que fue conversado es que habría una subjetividad. Habría alguna condición para tener un puntaje

	técnico mayor para nuestra oferta. JB: (...) Como ya expliqué en otra ocasión, existe un precio máximo y un precio mínimo, que normalmente varía entre un 90 % y un 110 % del valor referencial. Entonces si consiguiéramos presentar una oferta en 90 % y tuviésemos el mayor puntaje técnico. Esa combinación era determinante para que pudiéramos ser ganadores del proceso. A la hora de presentar un precio al 90 %, con el compromiso de ese señor, Jorge Cuba, de dar el mayor puntaje técnico. Teníamos la certeza de ser ganadores de la licitación.
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	La empresa obtuvo el mayor puntaje técnico (a diferencia de su competidor). Según las declaraciones de Barata, si estaba garantizado el mayor puntaje técnico y además la empresa ofrecía el 90% del valor referencial sin duda sería los ganadores del contrato.
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	La fórmula de asignación (promedio ponderado entre un puntaje técnico y económico), en particular, la asignación de puntaje técnico permitía que la autoridad pudiera influenciar y manipular algún elemento a favor de la empresa. En este caso, Jorge Cuba habría intercedido ante el comité especial de licitaciones conformadas por Santiago Chau y otros en su calidad de funcionario público, para que evaluaran favorablemente a la empresa.
Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Licitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Evaluación de las ofertas y adjudicación.

Tabla 2 Metro de Lima – Tramo II (Perú)

Descripción del proyecto	El Consorcio Metro de Lima, conformado por las empresas Constructora Norberto Odebrecht S.A. Sucursal Perú (67%) y Graña y Montero (33%), estuvo a cargo de la construcción del Tramo 2 de la Línea 1 del Metro de Lima. En esta licitación el Consorcio Metro San Juan (consorcio perdedor de la licitación) expreso su disconformidad con la calificación técnica y además alegó una supuesta falta de transparencia en las calificaciones.
Detalles de la Investigación	Pago de sobornos a funcionarios del MTC para garantizar el máximo puntaje técnico en la licitación. Se evaluó favorablemente a Odebrecht en desmedro de sus competidores. Esta evaluación fue hecha vía Edwin Luyo, funcionario del ministerio y miembro del comité especial de licitación.
Sobornos (\$US MM)	6,7
Beneficiario Final Soborno	Jorge Cuba
Cargo Beneficiario Final	Viceministro de Comunicaciones
Clasificación Mecanismo Corrupción	Manipulación de criterios subjetivos de asignación

Evidencia Mecanismo	<p>JB: Nosotros concluimos la obra en Julio de 2010 [refiriéndose al tramo I]. En ese mismo momento se estaba licitando el segundo tramo. Y ocurrió exactamente lo mismo, el mismo modelo que con el tramo I. Jorge Cuba dijo que querían hacer el segundo tramo y hacerlo de la misma forma, con los mismos procedimientos. Solo que el pago sería ahora de 6,7 millones de dólares. Fiscal: ¿Le explico porque había elevado tanto el valor? JB: Por el éxito del primero. Entendía yo que él estaba sintiendo mucha más confianza de exigir una participación mayor.</p>
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	<p>Con respecto al tramo II la empresa acordó con Jorge Cuba que nuevamente existiría una subjetividad en el proceso de adjudicación. En este caso el aumento del puntaje técnico fue un elemento clave para que Odebrecht se adjudicara la obra. Ambos consorcios habían realizado la misma oferta económica. Lo interesante de este caso es que el monto exigido por Jorge Cuba aumentó de manera importante. El soborno pedido para el Tramo I fue de \$ USD 1,4 millones, mientras que para este tramo se exigió \$ USD 6,7 millones.</p>
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	<p>Según la información proporcionada por Odebrecht a las autoridades peruanas, Edwin Luyo recibió un soborno de 500 mil dólares para que la empresa en consorcio ganara este proceso, también Santiago Chau, el otro miembro de la comisión habría obtenido pagos para beneficiar a Odebrecht. Otra irregularidad es que Jorge Cuba (Viceministro de Comunicaciones y no de transportes) estuviera a cargo de supervisar el proyecto. De hecho, en declaraciones de Luyo: "Para mí también era una incógnita. Yo tampoco entendía por qué alguien de Comunicaciones estaba viendo cosas de Transportes, cuando las funciones en el ministerio son completamente diferentes. Comunicaciones es una cosa, transportes es otra".</p>
Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Licitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Evaluación de las ofertas y adjudicación

Tabla 3: Poliducto Pascuales Cuenca (Ecuador)

Descripción del proyecto	El proyecto inicio bajo el gobierno de Rafael Correa para optimizar el transporte de gasolina y Diesel en el sur del territorio nacional desde el Terminal Pascuales, y gas licuado de petróleo, desde el Terminal El Chorrillo, ambos hasta la ciudad de Cuenca. Cuenta con una estación de almacenamiento y despacho en la localidad de La Troncal. Odebrecht ganó la licitación obteniendo el máximo puntaje en la evaluación, sin embargo, las autoridades encontraron la construcción con una gran cantidad de fallas, terminando el contrato con Odebrecht de forma unilateral debido a los errores y a la posible presencia de corrupción en la licitación.
Investigación	Hubo una modificación relevante del valor original del contrato (casi se duplicó entre el monto del contrato y el monto final). José Concepcion en su delación declaró haber sobornado a Calvopiño y Carrillo (de Petroecuador) para la adjudicación del proyecto, a través del lobbyista José Rubén Terán. Además, el proyecto presentó importantes retrasos en la construcción, más de 100 fallas de infraestructura y finalmente se terminó el contrato de forma unilateral por parte de Petroecuador.
Sobornos (\$US MM)	2
Beneficiario Final	Marco Calvopiña; Ramiro Carrillo; Marcelo Cevallos; Rony Melo; Vladimir Sper; Gustavo Massuh
Cargo Beneficiario Final	Exgerente general de Petroecuador; Jefe de Transporte y Almacenamiento; Funcionario de la gerencia de Almacenamiento y Trasporte de Petroecuador; Coordinador de contratos de la gerencia de Almacenamiento y Transporte de Petroecuador; Representante de Carroll ante la constructora.
Clasificación Mecanismo Corrupción	Manipulación de criterios subjetivos de asignación
Evidencia Mecanismo	Pago de sobornos a funcionarios de Petroecuador para garantizar el máximo puntaje técnico en la licitación. El pago de sobornos habría permitido que Odebrecht obtuviera calificación perfecta y fuera la única que pasó a la segunda etapa. El puntaje técnico fue asegurado a través de las influencias que el Jefe de Transporte y Almacenamiento de Petroecuador, Ramiro Carrillo habría ejercido sobre la comisión técnica.
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	Se sospecha que se intervino en el informe elaborado por la comisión técnica, lo que permitió que Odebrecht fuera la única empresa que pasara a la segunda etapa del proceso de licitación (con nota perfecta) y finalmente se adjudicara la obra. Según la delación de Jose Concepcion: "una vez pactado el monto de los sobornos se habría cambiado las bases del concurso referentes a experiencia técnica y específica y la no utilización de un mismo certificado para comprobar tales experiencias".
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	Ramiro Carrillo tenía la responsabilidad de conformar la comisión técnica para evaluar las ofertas. Quienes determinaron que Odebrecht era la empresa más conveniente para levantar el Poliducto Pascuales-Cuenca. Se habría sobornado además a varios otros funcionarios de Petroecuador que podrían influir en la adjudicación, por ejemplo, a Vladimir Sper quien era el coordinador de contratos de la gerencia de Almacenamiento y Transporte de Petroecuador.

Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Licitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Evaluación de ofertas y adjudicación

Tabla 4: Aeropuerto Santos Dumont

Descripción del proyecto	Consiste en un proyecto de infraestructura para el mejoramiento y remodelación del sistema de pistas, patios, y ampliación del aeropuerto Santos Dumont en Río de Janeiro, Brasil. El proyecto se llevó a cabo bajo el gobierno de Lula Da Silva. La empresa que realizó la obra fue el Consorcio Odebrecht-Carioca-Construcap bajo la modalidad de obra pública. La modalidad en la que se adjudicó el proyecto fue bajo concurso público en dos procesos de precalificación. Odebrecht fue investigado por corrupción: consistente con la modificación de cláusulas en la etapa de pre-aprobación por la coima de 11 millones de reales, equivalentes a un 3% del monto total del proyecto.
Investigación	Se investigan pago de al menos US\$3,8 millones (equivalente al 3% del valor del contrato) al directorio de Infraero el cual habría sido negociado por Carlos Vieira Cunha y Carlos Wilson, presidente de Infraero. Un 1% habría sido para el presidente de Infraero, otro 1% habría sido dirigido al PT y el último 1% al PTB. Partidos que ocupaban altos puestos en el directorio de la Estatal. El dinero entregado a los partidos habría tenido como objetivo el financiamiento a campañas políticas. A cambio la empresa habría podido realizar modificaciones a los pliegos en la etapa de precalificación con el fin de limitar la competencia que enfrentaría Odebrecht.
Sobornos (\$US MM)	3,8
Beneficiario Final	Carlos Wilson; Partido de los Trabajadores (PT); Partido Laborista de Brasil (PTB)
Cargo Beneficiario Final	Expresidente de Infraero
Clasificación Mecanismo Corrupción	Manipulación de criterios subjetivos de asignación
Evidencia Mecanismo	Carlos Vieira: "Cuando empezamos a trabajar, fui informado por mi líder que la combinación del 3% de la contrapartida de la facturación debía ser pagada y controlada en tres ramificaciones: el 3% sería tres porciones del 1%, donde la primera parte era para ser dirigida al presidente de Infraero, doctor Carlos Wilson; el otro 1% era para ser pagado al PT y el otro 1% al PTB." Policía Federal: Llamó la atención de la Policía Federal el hecho de que, en la licitación divulgada en junio de 2003, en la parte sobre la calificación financiera de los concursantes, era informado solamente de la fórmula que sería usada para dar fe de la capacidad financiera de los licitantes. En el documento de la precalificación de septiembre, después del supuesto pago, fue informado que, en caso de consorcio, era obligatorio que cada una de las empresas consorciadas comprobases

	individualmente todos los índices exigidos, "no siendo admitida suma de valores para el cálculo de los índices, cualquiera que sea el proceso".
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	La empresa consiguió cambiar condiciones en el proceso de precalificación, en específico, la fórmula que respaldaba la capacidad financiera de los licitantes. Adicionalmente, este proyecto enmarca en un gran acuerdo colusivo liderado por Carlos Wilson, presidente de Infraero. La competencia se limitó mediante modificaciones de las condiciones de precalificación, en particular, la fórmula que respaldaba la capacidad financiera de los licitantes.
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	Carlos Wilson, el PT y el PTB tenían influencias directas en distintos departamentos de Infraero. De esta forma, a través de los pagos, se garantizaban ventajas para la compañía que se adjudicaría el proyecto.
Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Prelicitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Diseño especificaciones técnicas

Tabla 5: Acueducto Línea Noroeste (República Dominicana)

Descripción del proyecto	La construcción y ampliación del Acueducto Línea Noroeste -ALN- fue el primer proyecto de Odebrecht en República Dominicana. La entidad contratante fue el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados -INAPA- y los consorcios contratados fueron Acueducto Noroeste y Odebrecht-AMINA. En el año 2002, el consorcio Odebrecht-AMINA se incorpora al contrato. Actualmente este proyecto es investigado por el pago de sobornos a funcionarios públicos por intermediario de Ángel Rondón con el fin de incorporar a Odebrecht en este proyecto y la aprobación de ciertos contratos relacionados al financiamiento y ampliación del acueducto.
Investigación	Se investigan los pagos realizados a Ángel Rondón quién realizó pago de sobornos según las necesidades de Odebrecht para la construcción de esta obra. Específicamente, se investiga el pago de sobornos al presidente del senado para la aprobación del contrato de financiamiento. Además, el pago al director de INAPA entre los años 2000 y 2004, por conceder irregularmente el contrato a Odebrecht para la construcción del ALN. Finalmente, se investiga el pago al quién fuere director de INAPA entre 2004 y 2007, para favorecer a Odebrecht en el contrato de ampliación del ALN y su aumento de precio.
Sobornos (\$US MM)	4,83 ²⁰
Beneficiario Final	Porfirio Andrés Bautista García; Juan Roberto Rodríguez Hernández; Víctor José Díaz Rúa

²⁰ Monto calculado a partir del pago recibido por Ángel Rondón por el primer contrato -3,23 millones de dólares, más el pago que el mismo recibió por el contrato de ampliación

Cargo Beneficiario Final	Presidente del Senado; Director de INAPA 2000-2004; Director de INAPA 2004-2007
Clasificación Mecanismo Corrupción	Renegociaciones
Evidencia Mecanismo	Delación Vasconcelos: En el caso del Acueducto Línea Noroeste, en 2001/2002, hubo una gestión de Ángel para que la empresa pudiera hacer un consorcio con Andrade Gutiérrez, que había ganado el proyecto en el gobierno anterior. En relación a Ángel, en este caso la relación fue con Roberto Rodríguez, que era el director ejecutivo del INAPA, organismo de ejecución del contrato. Aunque no esté directamente involucrado con las negociaciones entre Ángel y Roberto Rodríguez, el éxito de la acción de Ángel fue la aprobación de la entrada de la compañía en el contrato por el consorcio. El valor total del proyecto fue de US\$161.761.441 Y Ángel Rondón recibió el 2% de este valor.
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	La empresa pudo ser incluida en el contrato para la construcción y ampliación del ALN, además de que le fueron aprobados préstamos y el contrato de financiamiento.
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	Los pagos fueron hechos a Ángel Rondón, quién a su vez se encargaba de sobornar a funcionarios públicos para que los contratos y los financiamientos fueran aprobados. Esto se debe a que, en República Dominicana, luego de firmado el contrato entre las partes interesadas, cuando el proyecto es una obra pública que implica el financiamiento de una institución financiera internacional o cuando involucra una exención fiscal, este se envía al Ministerio de Hacienda, que es quién aprueba el financiamiento de las obras y hace todas las negociaciones relacionadas a los fondos, financiamiento y contratos de préstamos. Una vez aprobada esta etapa, debe ser aprobada en la comisión de finanzas de la cámara y el senado. Las personas a quienes se le pagaron sobornos tenían incidencia en estos espacios para acelerar las aprobaciones.
Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Post-licitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Implementación del contrato

Tabla 6: Hidroeléctrica Pinalito

Descripción del proyecto	Fue el segundo proyecto de Odebrecht en República Dominicana. La entidad contratante fue la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales - CDEEE- y los consorcios contratados fueron Constructora Norberto Odebrecht S.A y Constructora Polanco S.A. El proyecto en modalidad de Obra Pública fue adjudicado en un inicio solo a Odebrecht.
Investigación	En primer lugar, se investiga el pago de sobornos por intermedio de Ángel Rondón a Cesar Domingo Sánchez Torres, quien fuere Administrador General de CDEEE en 2002 a cambio de la contratación directa de Odebrecht para la construcción de la hidroeléctrica y la aprobación de las adendas 1, 2 y 3 al contrato. En segundo lugar, se investiga el pago de sobornos, por intermedio de Ángel Rondón a Ramón Radhames Segura, quién, en su calidad de Vicepresidente de la CDEEE, firmó las adendas 4, 5 y 6 al contrato de construcción de la Hidroeléctrica Pinalito. En tercer lugar, se investiga el pago de sobornos, por intermedio de Angel Rondón, a Porfirio Andrés Bautista García -Senador-, Jesús Antonio Vásquez Martínez -Presidente del Senado-, Tommy Galán Grullón -Presidente de la comisión de finanzas del Senado- y Alfredo Pacheco -Presidente de la Cámara de Diputados-.
Sobornos (\$US MM)	6,38
Beneficiario Final	Cesar Domingo Sanchez; Ramón Radhames; Porfirio Andrés Bautista; Máximo Leonides de Óleo Ramirez; Bernardo Castellano; Jesús Antonio Vásquez Martínez; Tommy Galán Grullón; Alfredo Pacheco; José Victor Díaz Rúa
Cargo Beneficiario Final	Administrador general CDEEE; Vicepresidente ejecutivo CDEEE; Presidente del Senado; Director ejecutivo Hegehíd (Empresa Generación Hidroeléctrica); Director técnico Hegehíd; Presidente Senado; Presidente comisión de finanzas del senado; Presidente cámara de diputados; Secretario de Obras Públicas y Comunicaciones
Clasificación Mecanismo Corrupción	Renegociaciones
Evidencia Mecanismo	(1)Extracto de documento de medidas de coerción de la Suprema Corte de Justicia: [L]as adendas Nos. 4, 5 y 6, al contrato de construcción del proyecto Hidroeléctrico Pinalito, incrementándolo en su gestión en un 140%, quebrantando la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, modificada por la Ley No. 449-06, pese a que el aumento del costo de la obra podría aumentarse únicamente hasta un máximo de 25% del monto del contrato original. Además, justificó, según la imputación, en esas adendas la ejecución de Trabajos de Rehabilitación de la Carretera El Abanico – Constanza, y posteriormente dio un uso distinto al que fue contratado; lo que equivale a un desvío de los referidos fondos. La ampliación de la referida obra se debió al entramado de corrupción y la aceptación de los sobornos dados por la compañía a través del imputado Ángel Rondón Rijo, según testimonios de Ernesto Sá Viera Baiardi y Marco Antonio Vasconcelos Cruz, ante el Ministerio Público de la República Federativa de Brasil. (2) Delación Vasconcelos: En el caso de la Hidroeléctrica Pinalito en 2003, Ángel sirve en la identificación y ejecución de la contratación de la empresa y en el apoyo a la concesión del financiamiento. La relación de Ángel en este caso se mantuvo en la CDEEE -Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas en la persona de César Sánchez, que era el Vicepresidente Ejecutivo de esta empresa pública. Ángel también mantuvo contactos con el Director Ejecutivo D'oleo y Director Técnico Bernardo Castellanos, ambos de EGEHID - Empresa Generación Hidroeléctrica- responsable de la gestión del contrato de construcción de la hidroeléctrica. Todos estos funcionarios públicos han sido contactados por Ángel para viabilizar la

	contratación de la empresa, que se produjo a través de la contratación directa, ya que en ese momento no existía una Ley clara de licitación, siendo dín duda la consideración de la gestión llevada a cabo por Ángel.
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	La empresa fue contratada para realizar el proyecto -esto se dio mediante contratación directa, ya que fue previo a la reforma de la legislación sobre contrataciones públicas- de manera ilegal. También, los contratos de financiamiento fueron aprobados, y en un menor rango de tiempo que lo que se demora habitualmente. Por último, la aprobación de adendas que aumentaron el precio del contrato en una cantidad mayor a la legalmente permitida.
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	Los pagos fueron hechos a Ángel Rondón, quién a su vez se encargaba de sobornar a funcionarios públicos para que los contratos y los financiamientos fueran aprobados. Esto se debe a que, en República dominicana, luego de firmado el contrato entre las partes interesadas, cuando el proyecto es una obra pública que implica el financiamiento de una institución financiera internacional o cuando involucra una exención fiscal, este se envía al Ministerio de Hacienda, que es quién aprueba el financiamiento de las obras y hace todas las negociaciones relacionadas a los fondos, financiamiento y contratos de préstamos. Una vez aprobada esta etapa, debe ser aprobada en la comisión de finanzas de la cámara y el senado. Las personas a quienes se le pagaron sobornos tenían incidencia en estos espacios para acelerar las aprobaciones. Por otro lado, los funcionarios públicos de las entidades contratantes tienen la facultad de aprobar modificaciones a los contratos.
Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Post-licitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Implementación del contrato
Tabla 7: Vía Costa Verde – Callao (Perú)	
Descripción del proyecto	El consorcio "Vía Costa Verde Callao"; conformado por: Constructora Norberto Odebrecht S.A. Sucursal Perú y Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción S.A.C.; tiene a su cargo la construcción de la ampliación de la Vía Costa Verde, desde los distritos de La Punta hasta La Perla dentro de la Provincia Constitucional del Callao. Este proyecto fue realizado bajo la modalidad de Obra Pública y estuvo a cargo del gobernador del Callao, Félix Moreno. Este proyecto fue hecho durante el gobierno de Ollanta Humala. Fue adjudicado bajo una licitación competitiva cuestionada debido a la presencia de corrupción. En particular, Félix Moreno habría ejercido influencias directas sobre el comité de licitación de forma tal de dar ventajas a Odebrecht para obtener el contrato. Adicional a estas ventajas, les aseguro que se realizarían renegociaciones del valor original de contrato con el fin de beneficiar a la empresa.
Investigación	Félix Moreno (gobernador regional del callao desde 2010 (reelegido en 2014) y Gil Shavit (Empresario de la zona) habrían recibido sobornos de Odebrecht para adjudicarse el contrato de construcción de la Vía Costa Verde Callao. En particular, Gil Shavit se habría encargado de hacer el nexo entre Félix Moreno y Odebrecht, además de facilitar el pago de sobornos a través de empresas off-shore. Félix Moreno habría beneficiado a la empresa de dos formas: Primero, incluyendo

	cláusulas en las bases de licitación del contrato, en particular: i) Elevar el nivel de experiencia previa exigida a las empresas en obras urbanas y costeras ii) Aumentar la necesidad de calificación técnica exigida a los profesionales que trabajarían en la ejecución de la obra. Ambas cláusulas tenían como objeto limitar la competencia. Félix Moreno les habría presentado las bases de licitación a Odebrecht previo a su publicación oficial. El encargado de Odebrecht Ricardo Boleira le habría solicitado modificar el valor referencial del contrato, a lo que Félix Moreno, le indica que esto no podía efectuarse puesto que el valor referencial del proyecto ya habría sido aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas. No obstante, le prometió a la empresa que el valor del contrato se modificaría a través de futuras adendas.
Sobornos (\$US MM)	4
Beneficiario Final	Félix Moreno Caballero; Gil Shavit
Cargo Beneficiario Final	Gobernador Regional del Callao; Empresario
Clasificación Mecanismo Corrupción	Manipulación de criterios subjetivos de asignación/Renegociaciones
Evidencia Mecanismo	Evidencia mostrada en el juicio en su contra más extracto de delación compensada de Ricardo Boleira; Gil Shavit y Luis Mameri.
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	Odebrecht recibió: i) Inclusión de cláusulas favorables en las bases de licitación que limitaron la competencia. ii) Renegociaciones favorables a lo largo de la realización del contrato.
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	Félix Moreno ejerció influencias sobre el comité especial de evaluación para incluir las cláusulas que permitieron reducir la competencia y para que se aceptaran las renegociaciones de contrato.
Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Pre-licitación; Post-licitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Diseño especificaciones técnicas; Implementación del contrato

Tabla 8: Ruta del Sol – Adición Ocaña -Gamarra (Colombia)

Descripción del proyecto	En Enero de 2010, la agencia de concesiones Colombiana INCO (actualmente ANI) firma un contrato de concesión (APP) con el consorcio conformado por Odebrecht (62%), Corficolombiana (33%) y CSS (5%) (las dos últimas Colombianas) para la construcción de 528 km de la segunda sección (Sección 2) de la autopista Ruta del Sol. La segunda sección va desde Puerto Salgar hacia San Roque e involucra un aumento de las pistas (pasan de 2 pistas a 4 pistas) además, el contrato contempla la construcción de más de 100 puentes. El proyecto fue adjudicado a Odebrecht por sobre la empresa española OHL (Obrascon Huarte Lain, España) en una licitación competitiva llevada a cabo por INCO donde la variable de asignación fue el menor valor presente de los ingresos. Hubo 3 postores finales. El VPI menor correspondió a USD \$1.047 de dólares, un 6.5% menor que el valor máximo permitido. Finalmente, el proyecto fue cerrado financieramente en noviembre de 2010 con un valor de US1085 millones con la aprobación de un crédito por US \$775 entregado a
---------------------------------	--

	<p>Corficolombiana. Las entidades que entregaron créditos corresponden a Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco Popular, Banco AV Villas, Bancolombiana Davivienda and Helm.</p> <p>El proyecto se investiga por corrupción debido a pagos realizados a Gabriel García Morales, viceministro de transportes y comunicaciones de la época. García Morales habría beneficiado directamente a Odebrecht en la adjudicación del contrato. También se investiga a el excongresista Otto Bula por haber influenciado en la aprobación de una obra adicional al proyecto, la llamada, adición Ocaña-Gamarra.</p>
Investigación	<p>Existen dos aristas siendo investigadas: 1. Influencias indebidas hechas por Gabriel García Morales, ex ministro de transportes y comunicaciones que beneficiaron a Odebrecht en la adjudicación del contrato. En particular, se presume que el ministro influenció sobre la ANI (entidad contratante) de forma tal de dejar fuera de competencia a las demás empresas. 2. Adición del tramo Ocaña-Gamarra a través del Otrosí 6. En este último caso está involucrado directamente el diputado Otto Bula Bula junto a otros congresistas. Bula habría sido contratado por Odebrecht para influenciar a Luis Fernando Andrade, director de ANI, para que otorgara el tramo Ocaña-Gamarra como adicional al contrato y no abrir una nueva licitación. Además, Bula habría ejercido influencias que terminaron en condiciones favorables para Odebrecht en el contrato. A Gabriel García Morales se le habrían pagado \$ USD 6.5 MM, mientras que a Otto Bula se le habrían pagado \$ USD 4.6 MM. Gabriel García Morales fue condenado a 5 años y 2 meses de prisión por los delitos de cohecho e interés indebido en la celebración de contratos. Adicionalmente, tendrá que pagar una multa de \$63 millones de pesos colombianos y una inhabilidad para ejercer cargos públicos de seis años. Adicionalmente, los exdirectivos han declarado que hicieron contribuciones no declaradas a las campañas del presidente Juan Manuel Santos y a la del candidato presidencial del Centro democrático, Oscar Iván Zuluaga.</p>
Sobornos (\$US MM)	11,1
Beneficiario Final	Gabriel García Morales; Otto Bula Bula
Cargo Beneficiario Final	Ministro de Transportes y Comunicaciones; ex-Senador de la república; ex senador de la república; ex senador de la república
Clasificación Mecanismo Corrupción	Manipulación de criterios subjetivos de asignación/Renegociaciones
Evidencia Mecanismo	<p>Se presume que Gabriel García Morales habría influido para que Odebrecht se quedara sin competidores en la licitación (de hecho, fue lo que efectivamente ocurrió). Odebrecht fue la única empresa declarada admisible en la adjudicación). El conglomerado VDS alegó que las razones aducidas por el Comité Evaluador para no acreditar la experiencia en construcción general de VDS y por consiguiente declararla no admisible no fueron válidas. Con respecto al otrosí 6, el cual incluye la adición del tramo Ocaña-Gamarra, la Fiscalía General de la Nación (FGN) estableció que Odebrecht contrató a Otto Bula Bula mediante la modalidad de honorarios por resultado o cuota de éxito con el objeto de obtener el contrato a favor de su la concesionaria en la que participaba (Concesionaria Ruta del Sol S.A.S). Al Bula Bula se le confió obtener la inclusión de ciertas condiciones económicas en el contrato. La adición se realizó el 14 de marzo de 2014 mediante contratación</p>

	<p>directa por adición, es decir, sin licitación previa. Se presume que el documento incorporó las mismas condiciones que habría sido pedidas por Odebrecht a Bula: número de peajes, aumento del valor de los peajes existentes y anticipo de vigencias futuras. Antonio Martorelli aseguró que <i>"en las reuniones con Bula, él dijo que podría influir para acelerar la obtención del otros"</i> García Morales alentó para que Odebrecht produjera propuesta "formalmente perfecta" y se comprometió a influir en la propuesta de licitación para que fueran <i>"descalificadas las demás propuestas que presentasen cualquier vicio formal"</i>. En consecuencia –explica la Fiscalía– <i>"se abre la licitación, los demás consorcios son descartados y el contrato es adjudicado"</i>.</p> <p>Sobre el rol de Federico Gaviria, se señala: <i>"Se aliaron para buscar el apoyo de parlamentarios y lograr los intereses de la firma. En esta oportunidad, sus acciones se encontraban encaminadas a buscar el mejoramiento de las condiciones contractuales. Fue así como se llegó al senador Bernardo Elías, quien, a cambio de una fuerte suma de dinero, accedió a incidir directamente ante la presidencia de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). El senador actuó con otros congresistas que hacían parte de las comisiones de presupuesto"</i>.</p>
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	<p>La empresa habría recibido: a. Ventajas en la adjudicación del contrato, en particular, subjetividades por parte de la comisión evaluadora que dejarían a Odebrecht sin competencia. b. Inclusión de ciertas cláusulas favorables en la adición contractual dada por el Otrosí N° 6 (Vía Ocaña - Gamarra). Además de evitar que esta adición fuese relicitada. Martorelli aseguró que le comentó a Bula que ya estaban en conversaciones con la ANI sobre ese asunto, pero que necesitaban que en el contrato fueran incluidas unas cláusulas para que el proyecto fuera viable. Entre estas estaban el incremento del 15 % de los peajes existentes en la concesión, la creación de dos nuevos peajes, la anticipación de las vigencias futuras y que el Estado garantizara un valor mínimo del de los peajes hasta el 2013 y posteriormente hasta el 2018, lo que lograron finalmente.</p>
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	<p>Se presume que existieron influencias para declarar no admisible a los competidores de Odebrecht a lo largo de la adjudicación del contrato. En el caso de la adición de Ocaña-Gamarra, se presume que algunos parlamentarios lograron influenciar a Luis Andrade (entonces director de la ANI) para incluir las cláusulas que daban ventajas a Odebrecht en esta adición contractual. Martorelli afirmó que el exsenador Otto Bula le prometió utilizar su relación política con gobernadores, alcaldes, líderes locales y parlamentarios para influir de manera concreta en distintos funcionarios de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Por su trabajo, Bula habría cobrado a Odebrecht, supuestamente, "un valor en pesos equivalente al 1% de lo previsto para las obras", lo que se conoce como una comisión por éxito. "Otto Bula le contaba que las comisiones permanentes del Congreso (tercera, cuarta y sexta) en las cuales él tenía influencia convocarían a Luis Fernando Andrade, presidente de la ANI, y a Mauricio Cárdenas, ministro de Hacienda, para reuniones de control político con el objetivo de presionarlos para dar celeridad al otrosí que viabilizaría el proyecto".</p> <p>Adicionalmente, según relatan distintos medios de noticias: Ese dinero, según la Fiscalía, supuestamente iba dirigido a las gestiones de Bula para contratar funcionarios en Colombia tales como alcaldes, gobernadores, congresistas, ministros y líderes regionales para lograr la adición del contrato que inicialmente fue adjudicado por el ex viceministro de Transporte Gabriel García Morales. También se habría encargado de visitar funcionarios encargados de hacer la adición de los otrosí 3 y 6 de la fase dos del contrato Ruta del Sol para hacer que ellos incluyeran algunas cláusulas especiales, como aumentar el número de peajes y aumentar el valor de los ya existentes. Según una declaración de Martorelli: "teniendo la</p>

	<p>información de que la compañía estaba próxima a firmar el otrosí 3 para los estudios del tramo Ocaña-Gamarra, me informó que podría viabilizar un otrosí mediante el cual la ANI cedería la construcción y el mantenimiento de ese tramo para la concesionaria sin la necesidad que el proyecto fuera licitado, conforme lo permitía el contrato de concesión".</p> <p>Según otras declaraciones: "Otto Bula decía que utilizaría su relación política con gobernadores, alcaldes y principalmente parlamentarios para presionar de forma ilícita a los agentes políticos de las siguientes entidades: ANI, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación", aseguró el empresario (Martinelli) ante el Ministerio Público. "Él me contaba que en las comisiones permanentes del Congreso: Tercera (Hacienda y Crédito Público), Cuarta (Presupuesto y Sistema de Control Fiscal y Financiero) y Sexta (Infraestructura y Prestación de Servicios Públicos), en las cuales él tenía influencia, convocaría a Luis Fernando Andrade, presidente de la ANI, y a Mauricio Cárdenas, ministro de Hacienda, para reuniones de control político en el Congreso, con instrucción del presupuesto con el objetivo de presionarlos para darle celeridad al otrosí que viabilizaría el proyecto Ocaña-Gamarra"</p> <p>Según Martorelli, entre agosto y octubre del 2013, el ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, fue convocado al menos seis veces a las sesiones de las comisiones puesto que de él dependían dos de las cláusulas que debían ser incluidas. "Verifiqué que era verdad, pues en una de esas reuniones de trabajo ocurridas en la ANI, el presidente de la Agencia, Luis Fernando Andrade Moreno, me pidió que no hubiese más presión de los parlamentarios para realizar el proyecto. Esto demostraba que Otto Bula estaba actuando con los agentes políticos".</p> <p>El empresario Federico Gaviria habría sido el encargado de "estructurar" el pliego de condiciones en la licitación para beneficiar directamente a Odebrecht. Eduardo José Zambrano, entre tanto, es investigado por su presunta participación y conocimiento en el lobby para que el contrato de construcción de la vía Ocaña-Gamarra le fuera adicionado en 2014 al de la Ruta del Sol II, con el propósito de no adelantar una nueva licitación pública.</p>
Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Licitación; Post-licitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Evaluación de ofertas y adjudicación; Implementación del contrato

Tabla 9: Soterramiento Ferrocarril Sarmiento

Descripción del proyecto	El Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento es un proyecto de infraestructura ferroviaria adjudicado durante el gobierno de Cristina Fernández, pero anunciado 5 años antes. El Soterramiento fue realizado por el Consorcio Nuevo Sarmiento compuesto por Constructora Norberto Odebrecht S.A. (30%); IECSA S.A. (30%); GHELLA Societa Per Azioni (30%); COMSA S.A. (10%). La adjudicación se realizó el año 2008 y estuvo a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
Investigación	Sobre la obra del soterramiento del ferrocarril Sarmiento, la fiscalía investiga el pago de posibles sobornos por parte del grupo Odebrecht y socios locales a funcionarios públicos integrantes del entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para lograr la adjudicación y continuidad en las distintas etapas de la obra "Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito-Moreno" de la Línea Sarmiento, beneficiando al consorcio integrado por IECSA S.A., Constructora Norberto Odebrecht S.A., GHELLA S.p.A. y COMSA S.A. (esto incluye la liberación de pagos que se encontraban retrasados).
Sobornos (\$US MM)	20
Beneficiario Final	Julio de Vido; Jorge Baratta
Cargo Beneficiario Final	Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación; exsubsecretario de Coordinación y Gestión
Clasificación Mecanismo Corrupción	Manipulación de criterios subjetivos de asignación
Evidencia Mecanismo	Delación premiada de Luiz Mameri (LM). LM: " <i>El Señor Javier [Sánchez Caballero] informó que había realizado gestiones con los funcionarios públicos en nombre del consorcio para que el mismo pudiese ganar la licitación. A penas el consorcio empezase a recibir pagos por los servicios prestados, el consorcio debía realizar esos pagos (retornos). A medida que avanzaran las obras y que fuesen pagadas las facturas por esas obras, de manera concomitante, una parte correspondiente de esos pagos había que pasársela a él, al señor Javier Sánchez Caballero. En caso de que la empresa no aceptase esas condiciones, la empresa quedaría fuera del proceso licitatorio</i> ". LM: " <i>Rodney Rodrigues, mi subordinado, fue contactado por un empresario local, llamado Jorge Rodríguez, que se decía interlocutor del señor Roberto Baratta, subsecretario de Coordinación y Gestión del Ministerio de Planificación, y responsable de definir las prioridades de pago de las obras realizadas por el gobierno. Rodney me pasó la información de que el señor Jorge Rodríguez solicitó una contrapartida a cambio de la liberación del pago de las facturas</i> ".
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	Garantizar que sería el consorcio ganador de la licitación; Liberación de órdenes de pago
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	Los funcionarios del gobierno eran los encargados de definir la prioridad de los pagos
Etapa del proceso de contratación en	Licitación; Post-Licitación

donde se detectó corrupción	
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Proceso de licitación; Implementación del contrato

Tabla 10: IIRSA SUR – Tramo II

Descripción del proyecto	La obra de infraestructura vial llamada Interoceánica Sur tramo 2; fue adjudicada en modalidad APP (concesión) y bajo cofinanciamiento -es decir el estado se hace responsable de pagos periódicos al concesionario lo cual le permite recuperar la parte correspondiente a la inversión inicial en obras, por medio del Pago Anual por Obras (PAO) y por los gastos realizados por mantenimiento, a través del Pago Anual por Mantenimiento- en 2005 por 25 años a la Concesionaria IIRSA Sur integrada por Constructora Norberto Odebrecht S. A. (brasileña), Graña y Montero S. A., JJC. Contratistas Generales S.A. e Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A. (peruanas) durante el gobierno de Alejandro Toledo, por el Estado Peruano, actuando a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
Investigación	Este proyecto es investigado por: 1) Sobornos para distintos agentes públicos y en distintas etapas del proceso de contratación. 2) Proceso de adjudicación: La investigación recoge que habría existido una influencia directa por parte del presidente Toledo en la adjudicación del contrato por el consorcio del que formaba parte Odebrecht. En particular el presidente habría enviado a un tercero Don On (jefe de seguridad y persona de extrema confianza de Alejandro Toledo) para pedir un "beneficio" a cambio de que el consorcio liderado por Odebrecht ganase la licitación de los tramos 2 y 3 de la Interoceánica. 3) Laudos arbitrales: En 10 de los 13 laudos o procesos Odebrecht resultó vencedor. Éxito que se garantizó mediante el pago de coimas a distintos árbitros en cada expediente. 4) Sobrecostos: se han señalado distintas fuentes de sobrecostos. Si bien el principal aumento se debe a las 8 adendas que se suscribieron, las cuales el precio del proyecto en 149%, también del análisis de los documentos, se observa que existen facturas e informes, que no detallan en forma independiente el concepto del pago. En el Informe de Minoría del Congreso de la República se establecen 8 facturas sin detalles o asunto de cobro.
Sobornos (\$US MM)	33,4
Beneficiario Final	Alejandro Toledo; Horacio Cánepa
Cargo Beneficiario Final	Expresidente de Perú; Abogado y árbitro de la Cámara de Comercio de Lima (CCL)
Clasificación Mecanismo Corrupción	Manipulación de criterios subjetivos de asignación/ Extorsión ex - post / Renegociaciones
Evidencia Mecanismo	Extracto documento del Ministerio Público, Fiscalía de la Nación: B. Respecto a los arbitrajes de la interoceánica Sur, Tramo 2 y 3. En diciembre de 2010 el funcionario brasileño Eleuberto Antonio Martorelli convocó a Cánepa Torre a una reunión en las oficinas de Odebrecht de San Isidro. En dicha reunión Eleuberto Antonio Martorelli le mencionó a Cánepa Torres que tenía unas reclamaciones legales para interponer al MTC respecto al tramo 2 y 3 de la IIRSA Sur, preguntándole si tenía algún

	<p>inconveniente en ser designado como árbitro de parte. Lo que iba a consultar con sus abogados si se iba a interponer una demanda por el tramo 2. Una vez instalados los arbitrajes, y en pleno desarrollo, a inicios del 2012, Cánepa Torres tuvo varias reuniones con Ronnie Loor Campoverde en una de esas reuniones le mencionó a Cánepa Torres que le daría el 1% del monto total de los 13 pagadas por el MTC, a cambio de que realice su mejor esfuerzo a fin de que Odebrecht sea favorecido en dichos procesos arbitrales. Le dijo "<i>no es mucho esfuerzo porque los reclamos están amparados en las adendas, y que "Si había algún arbitro que no quería fallar a favor de Odebrecht, que le avisará, para el dar algún incentivo si así lo consideraban</i>". De 13 laudos arbitrales, 10 salieron a favor, y 3 en contra de Odebrecht.</p>
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	<p>En el caso de Cánepa y el resto de los árbitros, el pago de sobornos les aseguró "ganar" los distintos laudos (es la decisión del árbitro que pone fin al arbitraje) arbitrales. La investigación específica que dichos pagos de hecho fueron en función de cada laudo o expediente, entregando sobornos inclusive expediente a expediente.</p> <p>En cambio, el pago de coimas al expresidente Alejandro Toledo responden al proceso de adjudicación, si bien la información no especifica como, si estipula que el pago en un inicio acordado en USD 35 MM, que más tarde se redujo USD 20 MM fue para ganar el proceso. Según lo que se desprende de la delación de Barata: "<i>el presidente quería tener una participación, un beneficio en ese proceso (IIRSA SUR)</i>". [...] "<i>Él me informó que le gustaría de tener una contrapartida para eso. Una ventaja indebida y que él podía ayudar a ganar el proceso</i>".</p>
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	<p>Los árbitros podían influir en todo lo relacionado a las reclamaciones de origen legal. La página de la Cámara de Comercio de Lima nos dice que el arbitraje es "Es un medio de solución de controversias distinto al proceso judicial, por el cual las partes se someten a la decisión de un tercero, que en este caso es el árbitro, quien es responsable de dar solución a la disputa." De esto se desprende que el interés en sobornar a los árbitros reside en que estos eran quienes finalmente decidían quienes ganaban los distintos procesos judiciales. De esta manera la relación es clara, los árbitros, en particular Horacio Cánepa le hicieron ganar a Odebrecht 10 de los 13 laudos. Se desconoce a la fecha como el expresidente Toledo pudo influir en la institucionalidad.</p>
Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Pre-Licitación/Licitación/Post-Licitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	<p>a. Prelicitación: Identificar necesidades/Presupuesto b. Licitación: Proceso de licitación/Evaluación de ofertas y adjudicación; c. Post-licitación: Implementación del contrato y supervisión del contrato.</p>

Tabla 11: Refinería Abreu Lima

Descripción del proyecto	Movimiento de Tierras: de los 202 contratos que se firmaron para llevar a cabo la construcción de la refinería Abreu y Lima, las investigaciones del TCU, Policía Federal y de la propia estatal Petrobras se han concentrado en 23 contratos, los cuales representan un 90% del valor total (24,7 billones de reales). De esos contratos nuestro interés se sitúa especialmente en los contratos firmados entre Petrobras y Odebrecht. De la totalidad de contratos, sólo 3 fueron firmados con Odebrecht, siendo el de menor valor el referente al Terraplenagem (movimiento de tierras). Contrato investigado principalmente por el sobre facturamiento. Pese a que fue el único contrato que se ajustó a las estimativas iniciales de Petrobras, posteriormente al igual que el resto de los contratos sufrió un fuerte aumento de valor, atribuido principalmente a los aditivos y la contratación de unidades de terraplenado a precios unitarios superiores a los de mercado.
Investigación	Este proyecto está siendo investigado por un sobre facturamiento de 58,5 millones de reales en la ejecución del contrato entre Petrobras y el Consorcio Refinaria Abreu y Lima. Dicho sobre facturamiento se produjo o generó por la contratación de elementos terraplenado a precios unitarios superiores a los de mercado.
Sobornos (\$US MM)	6,13
Beneficiario Final	-
Cargo Beneficiario Final	-
Clasificación Mecanismo Corrupción	Renegociaciones
Evidencia Mecanismo	Delaciones: TCU constato, que aún al inicio de las obras en la construcción de la construcción Refinería Abreu y Lima, un sobre facturamiento de aproximadamente R \$ 58,5 millones en la ejecución del Contrato nº0800.0033808.07.2, mantenido entre Petrobras y el Consorcio Refinería Abreu y Lima, integrado por las empresas Constructora Norberto Odebrecht S.A., Constructora Queiroz Galvão S.A., Construcciones y Comercio Camargo Corrêa S.A. y Galvão Engenharia S.A. Este sobre facturamiento se ha producido de la contratación de elementos de terraplenado (compactación de los residuos, la compactación de material de bota fuera, vestimenta vegetal, drenajes de arena y ejecución de alcantarillas y canaletas) a precios unitarios superiores a los de mercado.
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	-
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	-
Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Licitación/Post-Licitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	b. Licitación: Invitación a oferentes y Proceso de licitación; c. Post-licitación: Implementación del contrato.

Tabla 12: Sistema Aductor de Castanhão

Descripción del proyecto	El proyecto corresponde a un complejo de bombeo, canales, aductor y túneles cuyo objetivo es permitir la transportación de agua desde la presa Castanhão a la región metropolitana de Fortaleza, así como garantizar la disposición de proyectos de irrigación a lo largo de su trazado. La capacidad máxima de su caudal a 22 m ³ /s. El consorcio formado por Andrade Gutierrez S.A.(líder), Norberto Odebrecht S.A. y Queiroz Galvão S.A se adjudicó el tramo 3 del sistema, que va desde Serra do Félix a Pacajus. Se adjudicó el 2005 durante el gobierno de Lula Da Silva por la Secretaría de Recursos Hídricos del Estado de Ceará. Fue licitado inicialmente por 129 millones de dólares (R\$314.343.405), valor que ascendió a al menos 145 millones de dólares (R\$356.452.287) durante el desarrollo del contrato debido a adiciones. La empresa Odebrecht habría pagado sobornos para adjudicarse el tramo 3 de la obra, mediante la obtención de las bases de manera anticipada y la introducción de cláusulas favorables para el consorcio, además de pagar para obtener beneficios durante el transcurso del contrato.
Investigación	La empresa Odebrecht habría pagado sobornos para adjudicarse el tramo 3 de la obra, mediante la obtención de las bases de manera anticipada y la introducción de cláusulas favorables para el consorcio. Además de pagar para obtener beneficios durante el transcurso del contrato. En este caso se habrían pagado sobornos a: (1) Edinardo Ximenenes, secretario de Recursos Hídricos bajo el gobierno local de Lucio Alcantara. Se fijo un 3% del valor del contrato. (2) Marco Antônio Araripe, asesor del Procurador Alessander Sales, para evitar obstáculos en el desarrollo del proyecto por parte de la procuraduría. (3) Leao Montezuma Filho, superintendencia de Obras Hidráulicas, para no publicar un informe (2007) donde se daba cuenta de pagos no justificados al consorcio por R\$41 millones. Se le sobornos con R\$500.000. (4) Geddel Vieira Lima, ex Ministro de Integración Nacional, quién habría liberado recursos para el proyecto a cambio de pagos corruptos.
Sobornos (\$US MM)	0,22
Beneficiario Final	Marco Antônio Araripe;César Pinheiro;Edinardo Ximenes Rodrigues;Lúcio Alcântara;Leão Humberto Montezuma Santiago Filho
Cargo Beneficiario Final	Asesor del Procurador de la República;ex-secretário de Recursos Hídricos do Ceará;ex-secretário de Recursos Hídricos do Ceará;Ex gobernador de Ceará; Superintendente de Obras Hidráulicas
Clasificación Mecanismo Corrupción	Manipulación de criterios subjetivos de asignación; Extorsión ex – post
Evidencia Mecanismo	<p>Delación de Ariel Parente Costa sobre Lucio Alcantara:</p> <p><i>"Nosotros recibimos la orden del servicio y, tras eso, fui informado por los representantes de nuestro consorcio, que había un requerimiento de pagos por parte de Lucio Alcantara [gobernador]. Yo no participe de ese proceso, a penas me entere a través de los consorciados. No recuerdo cual es el porcentaje y los valores destinados al gobernador. (...) Yo nunca converse con el gobernador sobre el asunto y tampoco tengo conocimiento si alguno de los consorciados lo hizo".</i></p> <p>Delación de Ariel Parente Costa sobre Marco Antônio Araripe:</p> <p><i>"Marco Antônio Araripe era, o tal vez siga siendo, asesor del procurador de la república de Ceará, Alessander Sales. (...) Marco Antônio, que es de la secretaría, verificaba la documentación relativa al consorcio, creaba solicitudes, a veces tontas, pero que obstaculizaban..., atrasaban el desarrollo del contrato. Y cuando alguien del consorcio se contactaba con la secretaría para conocer el estado de un proceso,</i></p>

	<i>ya sea sobre pagos, adiciones o reembolsos producto de atrasos en los pagos, el presentaba alguna exigencia [de documentación] con la finalidad de recibir una oferta de sobornos"</i>
¿Qué recibió la empresa a cambio del pago de sobornos?	<p>La empresa habría obtenido las bases de licitación antes de su publicación para introducir alteraciones que las beneficiaran posteriormente en la evaluación de las ofertas, mediante el pago de sobornos a los secretarios de recursos hídricos.</p> <p>Pagandole a Leao Montezuma Filho la empresa evito que se presentara un informe que daba cuenta de pagos realizados al consorcio por servicios no realizado ascendentes a R\$42 millones de reales. A cambió de que este informe no fuera publicado habría pedido R\$500 mil reales</p> <p>Se le pagó específicamente a Marco Antônio Araripe para que en la calidad de asesor del procurador no presentara requerimientos con respecto al consorcio que implicaban "molestias" al normal funcionamiento del contrato.</p> <p>Adicionalmente se le habrían pagado a Geddel Vieria Lima para liberar recursos dirigidos al proyecto.</p>
¿Cómo el funcionario público pudo influir en la institucionalidad?	<p>La secretaría de Recursos Hídricos es la institución encargada de otorgar la ejecución de obras y servicios hidráticos. En este sentido, el consejo de la secretaría tiene la función de establecer criterios para otorgar el directo uso de recursos hidráticos para la ejecución de obras relacionadas a su utilización.</p> <p>La superintendencia tiene bajo su función la planeación, ejecución y apoyo en la fiscalización de las obras y servicios de recursos hidráticos, en el ámbito de la política estadual de los recursos.</p> <p>Sobre la capacidad de Marco Antônio Araripe para influir en la institucionalidad está el rol que cumple como asesor del Procurador de la República. La procuraduría tiene entre sus facultades solicitar información y documentos a entidades privadas y realizar inspecciones y diligencias investigatorias, en el macro de su función de proteger la correcta utilización de los recursos públicos y funcionamiento de las instituciones públicas.</p>
Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Precipitación; Post-Licitación
Sub-Etapa del proceso de contratación en donde se detectó corrupción	Diseño especificaciones técnicas; Implementación del contrato

¿QUÉ APRENDEMOS GOBERNANZA DESDE LA EVIDENCIA DE ODEBRECHT? SOBRE NUEVA

El caso Odebrecht abre la posibilidad de avanzar de manera importante en materia de gobernanza de infraestructura pública en América Latina. Las investigaciones en curso han permitido obtener información valiosa acerca de cuáles eran los montos de los sobornos involucrados y, sobre todo, cuáles eran los aspectos de la institucionalidad que la empresa buscaba eludir realizando los pagos ilícitos. A través del análisis de casos realizado y de la investigación en curso ha sido posible detectar qué aspectos de la gobernanza actual del sector son más proclives a ser capturados por intereses particulares y entender qué aspectos deben mejorarse para disminuir la presencia de corrupción vía un mejor diseño institucional.

En particular, en este informe examinamos la estructura de gobierno, o gobernanza de las autoridades de obras públicas (AOP) y analizamos como algunas debilidades institucionales se relacionan con la presencia de corrupción dentro del sector. Adicional a los problemas usuales que aquejan a la gobernanza del sector en la región, relacionados con un inadecuado diseño y selección de proyectos, y con renegociaciones oportunistas se suman nuevos elementos que permiten comprender como las debilidades institucionales existentes son un espacio abierto para la corrupción en el sector. En particular, observamos como las renegociaciones de contrato fueron utilizadas como vehículo para la corrupción y como pese al desarrollo institucional existente en los procesos de selección de proyectos aún existen espacios para manipulación y captura.

De los casos analizados se observan tres elementos principales. En primer lugar, los pagos de sobornos estuvieron concentrados en la etapa de adjudicación y durante la implementación del contrato. En segundo lugar, la institucionalidad capaz de mitigar los riesgos de corrupción es mucho más sofisticada dentro de la fase de adjudicación que durante la implementación, a pesar de sus debilidades. Durante la etapa de implementación la falta de contrapesos adecuados hace que esta etapa sea más vulnerable a la corrupción relativo a otras etapas. Finalmente, se observa de manera general que existen debilidades de los entes fiscalizadores que garanticen incentivos adecuados tanto para empresas como funcionarios. Más que reglamentos que muchas veces no se cumplen o bien que se evitan sistemáticamente son necesarios diseños institucionales que provean los incentivos correctos para las partes involucradas en la contratación.

Mucho queda por investigar aún acerca de la presencia de corrupción dentro del sector de infraestructura a la luz de la evidencia del caso Odebrecht. No obstante, ciertos elementos que pueden ayudar a mitigar los riesgos de corrupción surgen naturalmente a raíz del análisis realizado. En relación al proceso de adjudicación de los contratos, es necesario tener

evaluaciones sociales independientes antes de la aprobación de proyectos de infraestructura de forma tal de limitar la selección discrecional por parte de las autoridades. Por otro lado, 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 en estos procesos puede ser útil tanto para limitar los espacios para la corrupción como para mejorar la selección y el diseño de los proyectos.

Por el lado de la implementación de los contratos, es fundamental aumentar los estándares de transparencia, en particular, en lo que respecta a las renegociaciones de los contratos. Sin información apropiada de cuánto debió haber sido el costo del proyecto o el plazo razonable para su construcción se hace difícil hacer de la ciudadanía un auditor natural durante el desarrollo y la implementación de los contratos de infraestructura. Es más, para evitar los incentivos por parte de las AOP a renegociar con el fin de anticipar gasto (en el caso de APPs) o bien por errores de diseño de los contratos, es necesaria una estructura de gobierno adecuada que someta los proyectos y las renegociaciones a revisiones externas que limiten comportamientos oportunistas. Para ello, 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.

Las recomendaciones anteriores son parte de una amplia literatura con principios generales y prescripciones específicas sobre cómo mitigar los riesgos de corrupción dentro del sector de infraestructura pública. Las propuestas normativas recién descritas son aún preliminares y están sujetas a un proceso de evaluación y discusión por parte de los actores relevantes del sector. El presente informe es solo la parte inicial de un proceso de confección de recomendaciones, el cual considera, entre otros aspectos, entrevistas con expertos internacionales en la materia que tiene como fin evaluar y discutir recomendaciones de política pública que sean sólidas y avaladas. En este contexto, se espera que este informe opere como insumo para estas discusiones y que permita evaluar las prescripciones de política existentes, a la luz de la nueva evidencia, apuntando hacia el diseño de políticas públicas que mitiguen el riesgo de corrupción en el sector a través de un mejor diseño institucional.

REFERENCIAS

- Burguet, R. y Y.K. Che, 2004. "Competitive Procurement with Corruption".. RAND Journal of Economics 35(1), 50-68.
- Burguet, R., Gruza, J. J., & Montalvo, J. G. (2018). The microeconomics of corruption. *Chapters*, 420-450.
- Nicolas Campos & Eduardo Engel & Ronald D. Fischer & Alexander Galetovic, 2019. "Renegotiations and corruption in infrastructure: The Odebrecht case," "Marco Fanno" Working Papers 0230, Dipartimento di Scienze Economiche "Marco Fanno".
- Dobbs, R., Pohl, H., Lin, D. Y., Mischke, J., Garemo, N., Hexter, J., ... & Nanavatty, R. (2013). Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year. *McKinsey Global Institute*, 88.
- Ehlermann-Cache, N. (Ed.). (2007). Bribery in public procurement: methods, actors and counter-measures.
- Engel Goetz, E., Fischer Barkan, R., Galetovic Potsch, A., & Hermosilla, M. (2009). Renegociación de concesiones en Chile.
- 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. *International handbook on the economics of corruption*, 2, 81-107
- Golden, M. A., & Picci, L. (2005). Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data. *Economics & Politics*, 17(1), 37-75.
- 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.
- 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.
- The Economics of Public-Private Partnerships: A User Guide de Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic, Cambridge University Press, 2014.
- Tran, A. (2009). *Can procurement auctions reduce corruption? Evidence from the internal records of a bribe-paying firm*. working paper

ANEXOS

Anexo A: Casos de estudio

Mecanismo #1: Manipulación de criterios subjetivos de selección de proyectos

Caso #1: Metro de Lima: Tramo I (Perú)

Odebrecht, a través de las gestiones de Jorge Barata, exsuperintendente de la compañía en Perú, pago \$1,4 millones de dólares en sobornos a Jorge Cuba, viceministro de transportes y telecomunicaciones. Cuba dio la instrucción al comité especial de licitación del proyecto para evaluar favorablemente los requisitos técnicos presentados en las licitaciones por parte de Odebrecht. El favorecimiento fue efectuado a través de Santiago Chau²¹ funcionario del ministerio y miembro del comité.

La construcción del Metro de Lima presento múltiples irregularidades más allá de los pagos de sobornos realizados por Jorge Barata. Se destacan los múltiples decretos de urgencia firmados con el fin de acelerar la ejecución del proyecto²². El 19/02/2009 se traspasa al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) la ejecución de las obras. En simultaneo, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) acordó aprobar un convenio de cooperación con el MTC para la línea 1 del metro. Un día después, el 20/02/2009 se firma el convenio entre la MML y el MTC. Una semana después el 28/02/2009 se publica el Decreto de Urgencia 032²³, el cual dispone que el MTC, y ya no la MML, ejecute las obras del tramo I del Metro de Lima. En diciembre de 2009 se firma el [contrato](#). En los siguientes 10 meses se publicaron otros cinco decretos que tenían como fin facilitar el manejo de recursos de la obra quitando prerrogativas a entes fiscalizadores²⁴.

²¹ Más detalles sobre los supuestos pagos de sobornos hechos a Santiago Chau en: *Odebrecht: dictan prisión preventiva para Santiago Chau*. El Comercio (Dic. 22, 2017), disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/odebrecht-dictan-18-meses-prision-preventiva-ex-funcionar-santiago-chau-noticia-483628> , último acceso 31/01/2019.

²² Enrique Cornejo, ex ministro de Transportes y Comunicaciones explica en una entrevista las razones de estos decretos. Más detalles en: *Enrique Cornejo: La obra se aceleró no solo por un objetivo político*. Convoca (Ago. 20, 2015), disponible en: <http://convoca.pe/agenda-propia/enrique-cornejo-la-obra-se-acelero-no-solo-por-un-objetivo-politico> , último acceso 31/01/2019.

²³ Según consigna el diario la Republica, El decreto de urgencia 032-2009 permite que a pesar de que la compañía ganadora elaboraba los estudios definitivos de la obra para luego ejecutarla (modalidad “concurso-oferta”), también podía ir modificando el costo conforme avanzaba la construcción (lo que se llama sistema de “precios unitarios”) a pesar de que conocía de antemano las características del proyecto. Más detalles en: *La vía millonaria del tren de Odebrecht*. La Republica (Ago. 20, 2015) , disponible en: <http://larepublica.pe/politica/578313-la-via-legal-del-millonario-tren-de-odebrecht> , último acceso 31/01/2019.

²⁴ Más detalles de las irregularidades en: La vía legal de millonario tren de Odebrecht. Convoca (Ago. 20, 2015), disponible en: <http://convoca.pe/investigaciones/la-legal-del-millonario-tren-de-odebrecht> , último acceso 31/01/2019.

El pago de sobornos y la corrupción fueron realizados durante el proceso de licitación, en particular, en la etapa de evaluación de propuestas y adjudicación del proyecto. Jorge Barata, superintendente de Odebrecht habría acordado un soborno de \$US 1.4 millones de dólares a cambio de que Jorge Cuba le asegurara que la empresa obtendría el mayor puntaje en la evaluación técnica de las ofertas. Cuba, como viceministro de Transporte y Telecomunicaciones influyó sobre el comité especial de licitación a través de su subordinado Santiago Chau, el cual habría ejercido influencias directas para beneficiar a Odebrecht en los puntajes técnicos y perjudicar a los competidores.

Jorge Barata, ex superintendente de Odebrecht en Perú y gestionador del pago de sobornos, indica en su [delación premiada](#) que "*habría una subjetividad, habría alguna condición para tener un puntaje técnico mayor para nuestra oferta. (...) Entonces si consiguiéramos presentar una oferta en 90 % (con respecto al valor referencial) y tuviésemos el mayor puntaje técnico. Esa combinación era determinante para que pudiéramos ser ganadores del proceso. (...) con el compromiso de ese señor, Jorge Cuba, de dar el mayor puntaje técnico. Teníamos la certeza de ser ganadores de la licitación.*"

Al momento de revisar el informe final de licitación pública del proyecto se observa que efectivamente Odebrecht obtuvo el mayor puntaje técnico (a diferencia de su competidor, el Consorcio Metropolitano, quien obtuvo 99.25 puntos contra 100 de Odebrecht). El consorcio Tren Eléctrico también realizó la oferta más conservadora, ofertando el 90% del valor de referencia del contrato mientras que su competidor propuso un 106% del valor referencial.

Es importante destacar que a través del [decreto de urgencia 032-2009](#) se creó un procedimiento especial para la ejecución del contrato. El decreto permitía que la compañía ganadora de la licitación pudiese modificar el costo de la obra en la medida que avanzaba la construcción a pesar de haber confeccionado los estudios definitivos de esta²⁵. En base a este decreto se modificó el valor del contrato original el cual pasó de aproximadamente \$US 410 a \$US 519 millones de dólares.

Según el informe de la comisión [Lava- Jato en Perú](#), entre todas las disposiciones legales se otorgó a la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE) "una serie de prerrogativas en la ejecución del contrato sin necesidad de contar con el aval de la Contraloría General de la República, de Ositrán y hasta del propio MTC". La cabeza de la AATE era Oswaldo Plasencia Contreras, cercano colaborador de Cornejo y ex asesor del presidente Alan García.

Asimismo, se señala que, durante su gestión como director ejecutivo de la AATE, Plasencia "*habría tenido plenos poderes para aprobar adendas, adicionales de obras, expedientes técnicos definitivos sin necesidad de contar con la opinión de la contraloría general*". Más aún, la Contraloría General de la República realizó una auditoria al Metro de Lima detectando varias irregularidades, entre ellas, la Contraloría denuncio a Plasencia por haber suscrito ciertas ampliaciones de plazo a favor de Odebrecht sin cobrarle la penalidad establecida en el contrato.

²⁵ La obra fue adjudicada en una modalidad denominada "concurso oferta". Bajo esta modalidad la empresa se compromete a realizar el expediente técnico y ejecutar la obra.

Según consigna el diario la Republica²⁶, la construcción del Metro de Lima tampoco paso por el Sistema Nacional de Inversión Pública gracias al decreto supremo 081-2010-EF, por razones de interés sectorial, local y social. El medio consigna que otra de las razones de este decreto es que el proyecto se convocó a licitación en base a estudios técnicos desactualizados, elaborados entre 1997 y 2005.

El Metro de lima, Tramo I es un proyecto que ejemplifica irregularidades de distinto tipo. Por un lado, se observa el pago explícito de sobornos a funcionarios públicos a cambio de beneficiar a la empresa en un proceso de licitación específica, por otro lado, se observan un sinnúmero de decisiones tomadas por el ejecutivo que quitaron poder a los entes fiscalizadores tales como contraloría, OSITRAN, SNIP, entre otros.

La evidencia de este caso sugiere la necesidad de ahondar en las formas legales que el ejecutivo tiene para evitar a los entes fiscalizadores en un proceso de contratación pública. En particular, para el caso de Perú, es necesario ahondar en el rol que cumplen los decretos de urgencia en la contratación de obra pública. Por otro lado, el hecho de que existan criterios subjetivos con una ponderación alta (como son en este caso los puntajes técnicos) aumenta de forma importante los espacios para la corrupción. Este caso nos muestra como estos puntajes son fácilmente manipulables por los miembros del comité o funcionarios públicos sobornados con este fin.

²⁶ Más detalles en: *La vía millonaria del tren de Odebrecht*. La República (Ago. 20, 2015) , disponible en: <http://larepublica.pe/politica/578313-la-via-legal-del-millonario-tren-de-odebrecht> , último acceso 31/01/2019.

Caso #2: Metro de Lima: Tramo II (Perú)

Odebrecht, a través de las gestiones de Jorge Barata, exsuperintendente de la compañía en Perú, pago \$6,7 millones de dólares en sobornos a Jorge Cuba, viceministro de transportes y telecomunicaciones. Jorge Cuba, al igual que lo ocurrido con el Tramo I, dio la instrucción al comité especial de licitación del proyecto para evaluar favorablemente los requisitos técnicos presentados en las licitaciones. El favorecimiento fue efectuado a través de Edwin Luyo funcionario del ministerio y miembro del comité de licitación. Luyo habría recibido pagos por 500 mil dólares por las ventajas otorgadas.

Al igual que lo ocurrido con el Tramo I, el gobierno autorizó que se aplique la modalidad especial de contratación al Tramo II del Metro de Lima a través de un decreto supremo. Este decreto tenía como fin facilitar el manejo de recursos de la obra quitando prerrogativas a entidades fiscalizadoras y permitiendo que la obra pudiera modificar el valor por el cual fue contratado una vez que se aprobara el expediente técnico.

El pago de sobornos y la corrupción fueron realizadas durante el proceso de licitación, en particular, en la etapa de evaluación de propuestas y adjudicación del proyecto. Jorge Barata, superintendente de Odebrecht, habría acordado un soborno de \$US 6.7 millones de dólares a cambio de que Jorge Cuba le asegurara que la empresa obtendría ventajas en la evaluación técnica de las ofertas. Jorge Cuba, como viceministro, influyó sobre el comité especial de licitación a través de su subordinado Edwin Luyo, el cual habría ejercido influencias directas para beneficiar a Odebrecht en los puntajes técnicos y perjudicar a los competidores.

Según consigna la resolución de prisión preventiva de Edwin Luyo: "*Como ex miembro de la comisión de la licitación 01-2011, había trabajado para Jorge Luis Cuba Hidalgo, donde a cambio de evaluar favorablemente a Odebrecht y otorgar la buena pro recibió un pago ilícito. El primer monto de 196 mil dólares y el segundo por 304 mil dólares*". También se indica: "Su participación en la licitación pública se evidencia con el acta de licitación 01-2014-A-ATE de fecha 13/06/11 donde participaba como tercer miembro. También consta en el documento que la asignación de puntaje total corresponde el primer lugar al Consorcio Tren Eléctrico, puntaje 99.116, a diferencia del puntaje del segundo lugar 97.72 para Consorcio San Juan, teniendo en cuenta que en el acta las otras empresas señalan su disconformidad y solicitan información de esta evaluación haciendo constar su rechazo".

Jorge Barata, ex superintendente de Odebrecht en Perú y gestionador del pago de sobornos, indica en su delación premiada: "*Nosotros concluimos la obra en Julio de 2010. En ese mismo momento se estaba licitando el segundo tramo. Y ocurrió exactamente lo mismo, el mismo modelo que con el tramo I. Jorge Cuba dijo que querían hacer el segundo tramo y hacerlo de la misma forma, con los mismos procedimientos. Solo que el pago sería ahora de 6.7 millones de dólares*".

A diferencia de lo ocurrido con el tramo I el monto solicitado por Jorge Cuba aumentó considerablemente (de US \$1.4 a US \$6.7 millones de dólares). Según relata Jorge Barata esto se debía al éxito del primer tramo y a la mayor confianza que sentía Cuba para solicitar sobornos. "Fiscal: ¿Le explico porque había elevado tanto el valor? JB: Por el éxito del

primero. Entendía yo que él estaba sintiendo mucha más confianza de exigir una participación mayor”.

A diferencia de lo ocurrido en el Tramo I, la manipulación del puntaje técnico habría sido clave para que el consorcio al cual pertenecía Odebrecht se adjudicara la obra pues ambos consorcios habrían ofrecido la misma oferta económica (correspondiente al 90% del valor referencial). Sin las ventajas en la evaluación no habría sido posible para Odebrecht adjudicarse el contrato.

El proyecto fue adjudicado en Junio de 2011 por un valor de \$ US 583 millones de dólares, sin embargo, a través de la resolución directorial [115-2012-MTC/33](#) se modifica el valor de la obra ascendiendo a los \$US 900 millones de dólares. Nuevamente los decretos de urgencia jugaron un rol relevante para modificar el valor original del contrato al permitir que la empresa a pesar de haber realizado el expediente técnico del proyecto pueda modificar el valor del contrato original.

El Metro de Lima, Tramo II es un proyecto que ejemplifica irregularidades de distinto tipo. Por un lado, se observa el pago explícito de sobornos a funcionarios públicos a cambio de beneficiar a la empresa en un proceso de licitación específico mientras que, por otro lado, se observan un sinnúmero de decisiones tomadas por el ejecutivo que quitaron poder a los entes fiscalizadores. Al igual que lo ocurrido con el Tramo I de este proyecto, el hecho de que existan criterios subjetivos con una ponderación alta (como son en este caso los puntajes técnicos) aumenta de forma importante los espacios para la corrupción²⁷. Este caso nos muestra como estos puntajes son fácilmente manipulables por miembros con suficiente discrecionalidad.

Caso #3: Poliducto Pascuales – Cuenca (Ecuador)

Este proyecto es uno de los que se llevó a cabo Odebrecht cuando vuelve a Ecuador tras su expulsión producto de las irregularidades en la Hidroeléctrica San Francisco. Se investiga un posible direccionamiento en la adjudicación del proyecto Poliducto Pascuales-Cuenca, en el cual la firma Odebrecht habría resultado ganadora el año 2013. José Conceição dos Santos, exrepresentante de la constructora en Ecuador, admitió pagos por US \$2,15 millones durante el 2012 para que la compañía se adjudicara el proyecto. Las irregularidades habrían comenzado cuando José Rubén Terán se le acercó al ejecutivo como intermediario, proponiendo un pago US\$5 millones para influenciar el proceso de licitación. Siendo funcionarios de Petroecuador, la empresa contratante, los beneficiarios finales de los sobornos. Entre los funcionarios se encuentra Marco Calvopiña, exgerente general de

²⁷ 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) construyen un modelo en donde el funcionario público puede manipular la medición de calidad con el fin de beneficiar a una firma dentro de un proceso de licitación. Los autores argumentan que desenfatizar las mediciones de calidad dentro de la regla de puntuación puede reducir la corrupción. Tran (2009) evalúa empíricamente la efectividad para controlar la corrupción de distintos regímenes de contratación pública utilizando datos detallados sobre pagos de sobornos en firmas asiáticas. Los resultados indican que las licitaciones que consideran un puntaje ponderado entre criterios técnicos y económicos pueden incluso 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 solo basadas en criterios económicos disminuyen de forma significativa la corrupción en la medida que disminuyen el grado de discrecionalidad de los funcionarios.

Petroecuador, y Ramiro Carrillo, jefe de Transporte y Almacenamiento. Otro funcionario involucrado sería Gustavo Massuh, representante de Carrillo en la contratación del Poliducto, y Vladimir Sper, empresario, quienes habrían actuado como intermediarios.

Según consigna la función judicial en Ecuador: "*En este proyecto, antes de ser convocada la licitación, el señor JOSE SANTOS FILHO, quien era Director Superintendente de NORBERTO ODEBRECHT S.A en el Ecuador, es contactado por el señor JOSE RUBEN TERAN, quien presentándose como intermediario de los funcionarios públicos que desempeñaban cargos decisivos en la licitación, se ponen de acuerdo en un pago de cinco millones de dólares (que serían pagados de forma secuencial), a fin de asegurar la adjudicación del contrato para la empresa ODEBRECHT S.A. Una vez pactado el monto de los sobornos se habría cambiado las bases del concurso referentes a experiencia técnica y específica y la no utilización de un mismo certificado para comprobar tales experiencias*".

La fiscalía también investiga sobornos a Ramiro Carrillo, jefe de Transporte y Almacenamiento de la petrolera, por US\$202.000 y de US\$400.000 a Marco Calvopiña, exgerente general de Ecuador²⁸. Además, José Rubén Terán, declaró que intermedio pagos cercanos a US\$1,5 millones, de los cuales habrían salido US\$800.000 a Marcelo Cevallos, funcionario de la gerencia de Almacenamiento y Transporte de Petroecuador, y otros US\$25.000 a Rony Melo, coordinado de contratos de la misma gerencia²⁹.

La etapa que se habría visto direccionada la de "Evaluación de Requisitos Mínimos" (etapa de pre-calificación)³⁰. De esa etapa la única que resultó admisible fue Constructora Norberto Odebrecht S.A. Los otros 3 oferentes: Consorcio Internacional PPC, Sinopec Internacional Petroleum Service Ecuador S.A. y ICC-Conkor resultan rechazados por diversas razones expuestas en el Acta de revisión de ofertas³¹. A la primera le realizan 2 objeciones, en la primera, se le alega que la elaboración del análisis de los precios unitarios no es consistente y que, por lo tanto, no es posible elaborar la fórmula polinómica de reajuste de precio. En la segunda se le observa el formulario de Participación Nacional del Contratista en la ejecución del contrato, y que esto se debe a que resulta inconsistente por el primer problema nombrado. A la compañía SINOPE se le objetan 6 formularios, debido a imprecisiones en la oferta económica y documentos faltantes. A ICC-Conkor se le objetan 16 formularios y se declara que no envió su oferta a través del portal de compras, lo que incumple las condiciones. De los formularios objetados la mayoría responden a falta de documentación, o que no cumplen con los requerimientos. Por lo antes expuesto, la única firma que pasa a la segunda etapa, correspondiente a la evaluación técnica y económica es Constructora

²⁸ Más detalles en: *Odebrecht ganó en Ecuador una obra con la nota perfecta*. El Comercio (Jul. 6 , 2017), disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/odebrecht-adjudicacion-pascuales-cuenca-ramirocarrillo.html>, último acceso: 31/01/2019.

²⁹ Más detalles sobre los proyectos con sobornos en Ecuador en: José Conceicao Santos dice que por cinco proyectos pagó USD 32,1 millones en sobornos. El Comercio (Sep. 27 , 2017), disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/odebrecht-josesantos-proyectos-sobornos-ecuador.html> , último acceso: 31/01/2019.

³⁰ En esta etapa se analizan los documentos exigidos cuya presentación permite habilitar las propuestas mediante una lista de comprobación, así como la inclusión de todos los formularios y los requisitos mínimos que deben ser cumplidos por cada oferente (se evalúa únicamente con "Cumple" o "No Cumple").

³¹ Anexo 2 del Informe de Resultados. Disponible en:

https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/PC/bajarArchivo.cpe?Archivo=rN8WPnebO4njL6ovmMRkayYy77272Zb0JqezPM_lvIQ

Norberto Odebrecht. La cuál además recibe el puntaje máximo en ambas categorías, adjudicándose el proyecto con puntaje perfecto³².

Resulta llamativo que, por la oferta económica recibiera puntaje máximo, ya que ofertó, US\$369.961.912,66 y el valor referencial era de US\$272.286.037,00. Ramiro Carrillo, era quien conformaba el comité de evaluación técnica. El cual le recomendó la adjudicación del proyecto a Odebrecht “por considerar que su oferta tiene el menor costo”. La contratación se concreta en octubre del 2013. Ya en el desarrollo del contrato, se entró en conflicto con la constructora. La obra llevaba 2 años de retraso y presentaba fallas estructurales (más de 100). El gobierno les dio un plazo final para corregirlas, pero no se solucionó, lo que llevó al gobierno a cobrar la garantía por US\$ 60 millones de dólares. Finalmente, el 12 de octubre de 2017 Petroecuador termina unilateralmente el contrato con Odebrecht por incumplimiento. Con fecha 6 de junio del 2018, se declaró inocente a Carrillo, Massuh y Sper por lavado de activos.

En este caso se exemplifica la manipulación de los criterios subjetivos de asignación, en particular, inclusión de cláusulas en las bases de licitación con el fin de limitar la competencia (descalificación de los competidores en la precalificación).

Caso #4: Aeropuerto Santos Dumont (Brasil)

El consorcio Odebrecht-Carioca-Construcap habría pagado 11 millones de reales en sobornos³³ para la adjudicación del proyecto de remodelación, mejoramiento y ampliación del aeropuerto Santos Dumont en Río de Janeiro, Brasil. El pago en cuestión (equivalente al 3% del valor del contrato), fue desagregado en forma equitativa entre el PT (Partido de los Trabajadores), PTB (Partido Laborista Brasileño) y el presidente de Infraero³⁴, Carlos Wilson. Mediante el soborno la empresa logró modificar las condiciones de precalificación, en específico, las relacionadas al respaldo financiero.

Dentro de los involucrados se encuentran: Delúbio Soares, quien sirvió como representante del Partido de los Trabajadores (PT), del cual era tesorero. Por su parte, el PTB se encontró representado por miembros del directorio de Infraero; Eleuza Terezinha, directora de ingeniería de Infraero; Rommel Climaco, representante de la directora de ingeniería de Infraero y Lilico Freury¹, hermano del ex-gobernador de São Paulo Luiz Antonio Fleury.

³² Más detalles en :

https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/PC/bajarArchivo.cpe?Archivo=TFNoDwgMK7EqIWfyIVKu0OyDu_idGFX_TRGkkbJOnco_,

³³ Más detalles en: *Obra no Santos Dumont teve propina de R\$ 11 milhões, diz delator*. O globo (Abr. 21, 2017), disponible en: <https://oglobo.globo.com/brasil/obra-no-santos-dumont-teve-propina-de-11-milhoes-diz-delator-21240028> último acceso: 31/01/2019.

³⁴ Más detalles en: *E-mails sugerem fraude e propinas em licitação de aeroportos, diz PF*. Estadão (Ago. 7, 2016), disponible en: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/e-mails-sugerem-fraude-e-propinas-em-licitacao-de-aeroportos-diz-pf/> , último acceso: 31/01/2019.

La adjudicación del proyecto se llevó a cabo mediante concurso público, el cual se dividió en una primera etapa de precalificación (2003) y luego un siguiente proceso donde la obra se adjudicaría de forma definitiva (2004)³⁵. Finalmente, el consorcio Odebrecht-Carioca-Construcap resultó ganador del contrato de obra pública.

El acuerdo corrupto consistía en pagos a cambios de modificaciones en las cláusulas de la precalificación, específicamente, haciendo más estricto las condiciones de respaldo financiero. Inicialmente se había informado sobre una fórmula para el respaldo financiero sin especificar si se aplicaba al consorcio en su totalidad o a cada una de las consorciadas. Dos meses después se aclaró que cada una de las empresas que los conformaban debían cumplir con esa condición. Existe evidencia de intercambio de correspondencia donde se especifican pagos corruptos en relación con la cláusula financiera³⁶.

Basados en las delaciones de los involucrados se sabe que se habría acordado un pago de 3% del valor total del proyecto a Carlos Wilson, presidente de Infraero, en donde él se quedaría con un tercio del 3% acordado. Los otros dos tercios de los llevaría el PT y el PTB, repartido de forma equitativa, en donde el objetivo era financiar campañas políticas. Este 3% representaba al menos a 11 millones de reales en coimas³⁷.

Destaca el hecho de que, Carlos Wilson el entonces presidente tenía ciertas atribuciones que le permitían detentar un grado de poder que facilitaba elecciones de los distintos proyectos de licitación, y eventuales modificación de los acuerdos o cláusulas. En este caso en particular, tal como se desprende del estatuto social de Infraero el presidente puede designar los substitutos de los miembros del directorio ejecutivo, junto con crear y homologar los procesos de licitación³⁸.

En este caso se ejemplifica la manipulación de los criterios subjetivos de asignación, en particular, la inclusión de criterios más exigentes en las bases de licitación con el fin de descalificar competidores y limitar la competencia. Del mismo modo observamos irregularidades relacionadas con el financiamiento irregular de la política, ejemplificando, la captura del sector de aeropuertos en Brasil.

³⁵Más detalles en:

http://www.camara.leg.br/cmw/CMW_Obtem_DocumentoTCU_PDF.rule?sys=CMW&p_IdDocumentoTCU=ddc1cd36-ef0b-411f-8f92-8c41c59667c5

³⁶ Más detalles en: *PF acha pista de propina da Odebrecht a "Barba Branca", "Barba Preta", "Barba Verde", "Lili", "Americano", "Velho"...* Estadao (Ago. 6 , 2016), disponible en: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pf-acha-pista-de-propinas-da-odebrecht-a-barba-branca-barba-preta-barba-verde-lili-americano-velho/> , último acceso 31/01/2019.

³⁷ Más detalles en: *E-mails sugerem fraude e propinas em licitação de aeroportos, diz PF*. Estadao (Ago. 7, 2016), disponible en: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/e-mails-sugerem-fraude-e-propinas-em-licitacao-de-aeroportos-diz-pf/> , último acceso: 31/01/2019.

³⁸ Más detalles en: http://www4.infraero.gov.br/media/675184/estatuto_social_infraero_2018.pdf

Mecanismo #2: Renegociaciones

Caso #5: Acueducto Línea Noroeste (República Dominicana)

El caso de la construcción del Acueducto Línea Noroeste en República Dominicana, el cual constituyó un proyecto de obra pública y cuya construcción comenzó en 2003, está siendo investigado por el pago de sobornos por parte de la Constructora Norberto Odebrecht a Porfirio Andrés Bautista García -Presidente del Senado- para la aprobación del contrato de financiamiento; Juan Roberto Rodríguez Hernández -Director del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) entre 2000 y 2004- para que concediese irregularmente el contrato a Odebrecht; y Víctor José Díaz Rúa -Director de INAPA entre 2004 y 2007- para favorecer a Odebrecht en el contrato de ampliación del Acueducto Línea Noroeste y una renegociación que aumentó el precio de este³⁹.

Los pagos de soborno se realizaron por intermedio de Ángel Rondón, un empresario dominicano, quién tenía muchos contactos por políticos y empresarios del país. Para cada proyecto exitoso, se acordó que Odebrecht le pagaría el 2% del valor del contrato, y con este monto⁴⁰. Para este caso en particular, Ángel Rondón recibió 4,48 millones de dólares, de los cuáles 3,23 millones de dólares corresponden al 2% del contrato original -US \$167,76 millones de dólares- y 1,59 millones de dólares corresponden al 2% del valor inicial del contrato complementario de ampliación del Acueducto Línea Noroeste -US \$79,85 millones de dólares⁴¹.

La construcción y ampliación del Acueducto Linea Noroeste -ALN- fue el primer proyecto de Odebrecht en República Dominicana. La entidad contratante fue el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados -INAPA- y los consorcios contratados fueron Acueducto Noroeste y Odebrecht-AMINA. El proyecto en modalidad de Obra Pública fue adjudicado, en un inicio, al consorcio Acueducto Noroeste en 1999. Luego, en el año 2002, el consorcio Odebrecht-AMINA se incorporan al contrato. La construcción se inició en 2003, durante el gobierno de Rafael Hipólito Mejía Domínguez y se finaliza en 2007. La inversión inicial para este proyecto fue de US\$167,76 millones, mientras que el costo final fue de US\$ 251,17 millones⁴².

En este proyecto se investigan los pagos realizados por Odebrecht a Ángel Rondón quién a su vez, realizó pago de sobornos según las necesidades de Odebrecht para la adjudicación, financiamiento y construcción de esta obra. Según el acuerdo de lenidad de Antonio Vasconcelos, quien fuere Gerente General de Odebrecht en República Dominicana el empresario dominicano es una figura clave para entender el entramado de corrupción en este país.

Según lo declarado por Vasconcelos, Rondón era un empresario con gran acceso a esferas de los poderes ejecutivo y legislativo, independiente de los partidos políticos. Fue introducido por Modesto Sanchez, responsable del Área de Drogas y Farmacias del Gobierno

³⁹ Más detalles en: [Acusación Ministerio Público](#)

⁴⁰ Más detalles en: [Acuerdo de Lenidad](#)

⁴¹ Más detalles en: [Acusación Ministerio Público](#)

⁴² Más detalles en: [Acusación Ministerio Público](#)

de República Dominicana, en el año 2001 para que ayudase a Odebrecht a incorporarse en el consorcio para la construcción del Acueducto Línea Noroeste, proyecto que estaba en manos del Consorcio Acueducto Noroeste, liderado por Andrade Gutierrez desde 1999 -pero que no se había dado inicio a su construcción⁴³. Para incorporar a Odebrecht en el proyecto, Rondón utiliza sus vínculos de amistad con Juan Roberto Rodríguez Hernández quién fuere en ese entonces director de INAPA, para que éste último aprobase la inclusión del consorcio Odebrecht-AMINA al proyecto, a cambio del pago de sobornos.

Luego, en 2002 Rondón pagó sobornos al entonces presidente del Senado Porfirio Andrés Bautista García para la aprobación del contrato de préstamo entre el Estado dominicano y la Agencia Especial de Financiamiento Industrial -FINAME- y el contrato de préstamo complementario entre el Estado dominicano y el Banco ABN-AMOR, ambos para el financiamiento del proyecto. En este punto, se debe comprender que en República Dominicana es necesario que los contratos de obra pública y su financiamiento, deben ser aprobados por la comisión de finanzas de la cámara y el senado.

Posteriormente, en 2005 Rondón paga sobornos a Víctor José Díaz Rúa, que en ese tiempo era el director de INAPA para que firmara el nuevo contrato de Ampliación del Acueducto Línea Noroeste con el Consorcio Ampliación Acueducto Noroeste -que estaba liderado por Odebrecht- y posteriormente la adenda que le aumentó el precio. Finalmente, Rondón paga sobornos al presidente del Senado Porfirio Andrés Bautista García en 2005 para la aprobación del contrato de préstamo y financiamiento comercial suscrito por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil -BNDES- y el Deutsche Bank S.A.E, respectivamente, para la ampliación del Acueducto Línea Noroeste.

Luego del éxito en sus tareas en este proyecto, se mantuvo la relación de Rondón y Odebrecht. Se estableció que Rondón se encargaría de la aprobación de los contratos, financiamiento y la liberación de pagos de las obras. También, se estipuló que no podía actuar a nombre de ninguna otra empresa de construcción en el país -a excepción de la italiana Impregilo-.

Para los pagos efectuados a Rondón, quién a su vez, efectuaba el pago de sobornos, se firmaron contratos entre Rondón y Odebrecht en 2002, 2004 y 2010 de consultoría, que buscaban respaldar el vínculo entre ambas partes, además de asegurar los pagos recibidos por Rondón -que además podía justificar-. Estos contratos eran idénticos y genéricos, es decir, no tenían vinculación con ninguna obra en particular, y estipulaban el pago del 2% del valor del contrato de cada proyecto exitoso⁴⁴.

Los espacios para la corrupción que deja en evidencia este caso, son los espacios de discrecionalidad que poseen los directores de INAPA, al momento de firmar contratos y adendas. Además, queda en evidencia los espacios existentes para corromper a los congresistas para que aprueben estos mismos contratos y los de financiamiento, en favor de la empresa.

⁴³ Más detalles en: [Acuerdo de Lenidad](#)

⁴⁴ Más detalles en: [Acuerdo de Lenidad](#)

Caso #6: Hidroeléctrica Pinalito (República Dominicana)

El caso de la construcción de la Hidroeléctrica Pinalito en República Dominicana , el cual constituyó un proyecto de obra pública y cuya construcción comenzó en 2004, está siendo investigado por el pago de sobornos por parte de la Constructora Norberto Odebrecht a Cesar Domingo Sánchez Torres - Administrador General de Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales en 2002 (CDEEE)- a cambio de la contratación directa de Odebrecht para la construcción de la hidroeléctrica y la aprobación de las adendas 1, 2 y 3 al contrato; Ramón Radhames Segura -Vicepresidente de la CDEEE- a cambio de firmar las adendas 4, 5 y 6 al contrato de construcción⁴⁵ y; Porfirio Andrés Bautista García -Senador-, Jesús Antonio Vásquez Martínez -Presidente del Senado-, Tommy Galán Grullón -Presidente de la comisión de finanzas del Senado- y Alfredo Pacheco -Presidente de la Cámara de Diputados- a cambio de la aprobación del contrato de construcción y de financiamiento del proyecto, acelerando este proceso⁴⁶.

Los pagos de soborno se realizaron por intermedio de Ángel Rondón, un empresario dominicano, quién tenía muchos contactos con políticos y empresarios del país. Para cada proyecto exitoso, se acordó que Odebrecht le pagaría el 2% del valor del contrato, y con este monto sobornaría a funcionarios y políticos para asegurar la ejecución de los proyectos⁴⁷. Para este caso en particular, Ángel Rondón recibió el 2% del valor final del contrato, monto equivalente a US\$ 6,38 millones⁴⁸.

La construcción de la Hidroeléctrica Pinalito fue el segundo proyecto de Odebrecht en República Dominicana. La entidad contratante fue la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales -CDEEE- y el consorcio contratado fue la Constructora Norberto Odebrecht S.A y Constructora Polanco S.A. El proyecto en modalidad de Obra Pública fue adjudicado en un inicio solo a Odebrecht. Luego, se incorporan la empresa Polanco S.A al contrato, con el fin de cumplir la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes Servicios, Obras y Concesiones⁴⁹. La construcción se inició en 2004, durante el gobierno de Rafael Hipólito Mejía Domínguez y se finalizó en 2009 -aunque se firma el contrato de término en 2010-. La inversión inicial para este proyecto fue de US\$131,72 millones, mientras que el costo final fue de US\$ 319,11 millones, aumentando en un 140%⁵⁰.

En este proyecto se investigan los pagos realizados por Odebrecht a Ángel Rondón quién a su vez, realizó pago de sobornos según las necesidades de Odebrecht para la adjudicación, financiamiento, aprobación de adendas y construcción de esta obra. Según el acuerdo de lenidad de Antonio Vasconcelos, quien fuere Gerente General de Odebrecht en República Dominicana el empresario dominicano es una figura clave para entender el entramado de corrupción en este país.

⁴⁵ Más detalles en: [Documento Poder Judicial](#)

⁴⁶ Más detalles en: [Acusación Ministerio Público a Odebrecht](#)

⁴⁷ Más detalles en: [Acuerdo de Lenidad](#)

⁴⁸ Monto calculado según el costo final de la obra señalado por el Ministerio Público y que calza al sumar las diferentes adendas que existieron, sin embargo, se debe constatar que según la delación de Vasconcelos, el monto final fue mayor -y en ese caso el monto de soborno sería mayor también-.

⁴⁹ Más detalles en: [Ley 340-06](#)

⁵⁰ Más detalles en: [Acusación Ministerio Público a Odebrecht](#)

Según lo declarado por Vasconcelos, Rondón era un empresario con gran acceso a esferas de los poderes ejecutivo y legislativo, independiente de los partidos políticos. Fue introducido por Modesto Sanchez, responsable del Área de Drogas y Farmacias del Gobierno de República Dominicana, en el año 2001 para que ayudase a Odebrecht a incorporarse en el consorcio para la construcción del Acueducto Línea Noroeste. Posterior a esto, Rondón se involucró en todos los proyectos de Odebrecht en República Dominicana, incluyendo este. Específicamente, para la construcción de la Hidroeléctrica Pinalito se investiga, en primer lugar, el pago de sobornos por intermedio de Ángel Rondón a Cesar Domingo Sánchez Torres, quien fuere Administrador General de CDEEE en 2002 a cambio de la contratación directa de Odebrecht para la construcción de la hidroeléctrica y la aprobación de las adendas 1, 2 y 3 al contrato⁵¹. El proceso de adjudicación de la obra involucró la infracción a la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes Servicios, Obras y Concesiones⁵², debido a que en ella se estipula que para que una empresa extranjera pueda ser contratada por el Estado dominicano, ésta debe estar asociada a una empresa local. Cabe destacar que no hubo proceso de licitación, lo cual no infringe la ley debido a que el contrato se firmó antes de la reforma a la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes Servicios, Obras y Concesiones en 2006 -dónde se regula los procesos de licitación-.

En segundo lugar, se investiga el pago de sobornos a Ramón Radhames Segura, quién, en su calidad de vicepresidente de la CDEEE, firmó las adendas 4, 5 y 6 al contrato de construcción de la Hidroeléctrica Pinalito. Estas adendas implicaron infringir la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes Servicios, Obras y Concesiones⁵³, debido a que en ella se estipula que en ningún caso se pueden aumentar el valor del contrato en más de 25% - y en estas tres renegociaciones el valor del proyecto aumenta en un monto mayor al 25% del monto inicial del contrato-.

Adicionalmente, la adenda 6 infringe la ley, en cuanto modifica los objetos del contrato y la utiliza para firmar un contrato para la construcción de la Carretera Casabito, sin ningún proceso licitatorio -esto aprovechando el Estado de Emergencia que se había decretado en República Dominicana en ese momento, debido a una tormenta tropical⁵⁴. Con respecto la utilización de renegociaciones como mecanismo de corrupción, en el documento de medida de coerción de la Suprema Corte de Justicia se afirma que:

"[L]as adendas Nos. 4, 5 y 6, al contrato de construcción del proyecto Hidroeléctrico Pinalito, incrementándolo en su gestión en un 140%, quebrantando la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, modificada por la Ley No. 449-06, pese a que el aumento del costo de la obra podría aumentarse únicamente hasta un máximo de 25% del monto del contrato original. Además, justificó, según la imputación, en esas adendas la ejecución de Trabajos de Rehabilitación de la Carretera El Abanico – Constanza, y posteriormente dio un uso distinto al que fue contratado; lo que equivale a un desvío de los referidos fondos. La ampliación de la referida obra se debió al entramado de corrupción y la aceptación de los sobornos dados por la compañía a través del imputado Ángel Rondón Rijo, según testimonios de Ernesto Sá Viera

⁵¹ Más detalles en: [Documento Poder Judicial](#)

⁵² Más detalles en: [Ley 340-06 y sus modificaciones en Ley 449-06](#)

⁵³ Más detalles en: [Ley 340-06 y sus modificaciones en Ley 449-06](#)

⁵⁴ Más detalles en: [Acusación Ministerio Público a Odebrecht](#)

*Baiardi y Marco Antonio Vasconcelos Cruz, ante el Ministerio Público de la República Federativa de Brasil*⁵⁵

En tercer lugar, se investiga el pago de sobornos, por intermedio de Angel Rondón, a Porfirio Andrés Bautista García -Senador-, Jesús Antonio Vásquez Martínez -presidente del Senado, Tommy Galán Grullón -Presidente de la comisión de finanzas del Senado- y Alfredo Pacheco -Presidente de la Cámara de Diputados-. Esto se dio debido a que, en República Dominicana, según la delación de Marco Antonio Vasconcelos, las obras públicas que implican el financiamiento de una institución financiera internacional o cuando involucran una exención fiscal, los contratos de préstamos para el financiamiento de los proyectos deben ser aprobados por la Cámara y el Senado, una vez que fueron gestionados por el Ministerio Público⁵⁶. Para este caso, los miembros de la Cámara y el Senado intercedieron para la aprobación del financiamiento del proyecto, acelerando este proceso⁵⁷.

Los espacios para la corrupción que deja en evidencia este caso, son los espacios de discrecionalidad que posee la entidad contratante para adjudicar el proyecto y firmar adendas que infringen la Ley. Se debe tener en cuenta que la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes Servicios, Obras y Concesiones señala que quién está a cargo de la fiscalización del correcto cumplimiento de la ley -que es la que regula las obras públicas- es el Órgano Rector de Contrataciones Públicas. Sin perjuicio de esto, esta institución no fiscaliza de manera constante, sino que, responde a denuncias. Adicionalmente, la ley le otorga a la entidad contratante atribuciones para que se encargue de fiscalizar el cumplimiento de la ley, teniendo el poder de sancionar a la entidad contratada ante cualquier incumplimiento. Además, queda en evidencia los espacios existentes para corromper a los congresistas para que aprueben los contratos de préstamos para el financiamiento, haciendo factible la ejecución del proyecto.

Caso #7: Vía Costa Verde – Callao (Perú)

Félix Moreno - Gobernador Regional del Callao elegido en 2010 y reelecto en 2014 - y Gil Shavit (empresario de la zona) habrían recibido sobornos de Odebrecht a cambio de beneficiar a la empresa tanto en la adjudicación del proyecto como en las renegociaciones posteriores a su adjudicación. Gil Shavit estuvo encargado de hacer el nexo entre Félix Moreno y Odebrecht, además de facilitar el pago de sobornos abriendo una cuenta en un paraíso fiscal a nombre de la empresa offshore⁵⁸. Félix Moreno ejerció influencias sobre el comité de licitación, modificó las bases de licitación para limitar la competencia y tuvo un rol relevante en las renegociaciones de contrato que se hicieron al proyecto.

El gobernador se encargó de que se incluyeran cláusulas en las bases de licitación del contrato. En particular se incluyeron dos cláusulas: la primera elevaba el nivel de experiencia previa exigida a las empresas en obras urbanas y costeras, mientras que la segunda aumentaba la necesidad de calificación técnica exigida a los profesionales que trabajarían

⁵⁵ Más detalles en: [Medida de coerción de la Suprema Corte de Justicia. P.42.](#)

⁵⁶ [Acuerdo de Lenidad](#)

⁵⁷ [Acuerdo de Lenidad](#)

⁵⁸ En el expediente de apelación se indica que Shavit habría contactado a Camargo Correa y luego a una empresa española (no se especifica cual) antes de contactar a Odebrecht, ningún de estas empresas se interesó por el proyecto.

en la ejecución de la obra. Las cláusulas anteriores buscaban limitar la competencia que la empresa enfrentaría en la licitación⁵⁹. Según la apelación a la resolución de prisión preventiva de Félix Moreno:

"La fiscalía asevera que según versión del colaborador Nº 03-2016; habría recibido en casa de Gil Shavit, las bases del proyecto y demás material preliminar de la licitación a fin de que sea evaluado por la empresa, la cual consideró que el proyecto era inviable, por lo cual en abril de dos mil trece, el colaborador antes citado habría pactado una tercera reunión con Félix Moreno, solicitándole se realicen correcciones al citado proyecto, en cuanto a: (i) Las cantidades de rocas de la defensa marítima. (ii) Las distancias de las canteras. (...)"

Las bases fueron entregadas a Odebrecht, a través de su representante Ricardo Boleira⁶⁰ previo a su publicación. Boleira les indica que el proyecto es inviable por lo que les solicita aumentar el valor referencial del contrato. Félix moreno le indica que esto no podía efectuarse puesto que el valor referencial del proyecto ya había sido aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas. No obstante, le prometió a la empresa que el valor del contrato se modificaría a través de renegociaciones durante el desarrollo del contrato. Esta promesa efectivamente se cumplió, de hecho, antes de que las investigaciones del caso iniciarían, el contrato tuvo 6 adendas. Las adendas posteriores (2 en total) fueron hechas para terminar las obras que se dejaron inconclusas. Estos hechos se pueden apreciar en la resolución de prisión preventiva de Félix Moreno:

*(...) Empero, el imputado manifestó no ser posible efectuar los cambios propuestos por cuanto ya se había aprobado el valor referencial; **comprometiéndose a realizarlos con posterioridad mediante adendas al contrato**; además indicó que permitiría incluir requisitos para limitar el número de empresas a participar, tales como: (i) Elevar el nivel de experiencia previa exigida a las empresas en obras urbanas y costeras. (ii) Aumentar la necesidad de calificación técnica exigida a los profesionales que trabajarían en la ejecución de la obra.* En este caso se evidencia tanto manipulación de criterios de asignación previos a la adjudicación de un contrato como la relación entre renegociaciones y corrupción.

Caso #8: Ruta del Sol- Adición Ocaña -Gamarra (Colombia)

En 2010, el Instituto Nacional de Concesiones. (INCO, actualmente ANI⁶¹) firma un contrato de concesión (APP) con el consorcio conformado por Odebrecht (62%), Corficolombiana (33%) y CSS (5%). El proyecto contempla la construcción de 528 km de la segunda sección de la autopista Ruta del Sol. Esta sección va desde Puerto Salgar hacia San Roque e involucra un aumento de las pistas (pasan de 2 pistas a 4 pistas) y construcción de puentes. El proyecto fue adjudicado en una licitación competitiva por un monto de \$COP 2.094.286.000.000⁶².

⁵⁹ Según consigna el expediente de apelación, de las 45 empresas que habrían recibido las bases solo 6 consiguieron ser precalificadas. De esas solo 2 empresas (Odebrecht y Obrainsa) llegaron a realizar ofertas económicas.

⁶⁰ Ricardo Boleira sería el encargado de las operaciones de Odebrecht en Perú luego de que Jorge Barata asumiera la responsabilidad por las obras de Odebrecht en la región.

⁶¹ Agencia Nacional de Infraestructura.

⁶² El valor en dólares utilizando el tipo de cambio promedio anual del año 2010 corresponde a \$ US 1.102.837.681 (1 USD = 1898,99 COP).

Este proyecto se investiga por corrupción debido a sobornos pagados a Gabriel García Morales, viceministro de transportes y comunicaciones de la época. García habría beneficiado directamente a Odebrecht en la adjudicación del contrato influyendo en el comité de licitación. La Fiscalía señaló en una declaración⁶³:

"El pasado jueves 12 de enero la Fiscalía General de la Nación anunció la captura e imputación por los delitos de cohecho, celebración indebida de contrato y enriquecimiento ilícito contra Gabriel García Morales, ex director del Inco y ex viceministro de Transporte, a propósito de la adjudicación del tramo dos (2) de la Ruta del Sol."

También se investiga a excongresista Otto Bula, quien, junto a otros congresistas, habría influido en la aprobación de una obra adicional al proyecto, la llamada, adición Ocaña-Gamarra. Odebrecht -Colombia contrató en 2013 a Otto Nicolás Bula Bula para obtener la adición de este tramo en términos favorables. La Fiscalía señaló en una declaración⁶⁴:

*"Otto Bula, sostiene la Fiscalía, fue contratado por Odebrecht en 2013 para lograr que una adición al contrato de la Ruta del Sol resultara favorable a sus intereses, aumentando el calor de los peajes vigentes y garantizando para la empresa vigencias futuras"*⁶⁵. Además, La Fiscalía señaló en otra declaración⁶⁶ que:

"La Fiscalía General de la Nación estableció que la sucursal en Colombia de la firma Odebrecht contrató el cinco de agosto de 2013 a Otto Nicolás Bula Bula, mediante la modalidad de honorarios por resultado o cuota de éxito, con el objeto de obtener el contrato de la vía Ocaña-Gamarra, a favor de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. Al señor Bula Bula asimismo se le confió el encargo de obtener la inclusión de ciertas condiciones económicas en el contrato, que se formalizó a través del otro número 6 mediante una ADICION al Contrato del Tramo II de Ruta del Sol".

La adición contractual correspondiente para llevar a cabo la vía Ocaña-Gamarra, se perfeccionó el 14 de marzo de 2014, mediante contratación directa por adición, esto es sin licitación previa. El documento contractual del 2014 incorporó las mismas condiciones (número de peajes, aumento del valor de los peajes existentes y anticipo de las vigencias futuras) que habían sido requeridas por Odebrecht al contratista Bula, según la evidencia que posee la Fiscalía. Por esta gestión, Odebrecht efectuó pagos desde Brasil por US \$ 4.6 millones, los cuales fueron fraccionados.

⁶³ Más detalles en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/fiscalia-revela-segundo-pago-ejecutado-por-odebrecht/>

⁶⁴ Más detalles en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/fiscalia-revela-segundo-pago-ejecutado-por-odebrecht/>

⁶⁵ Las vigencias futuras son una autorización del Confis (Consejo Superior de Política Fiscal) para adquirir obligaciones que afecten presupuestos de ejercicios futuros, es decir, son autorizaciones sobre recursos fiscales dentro de presupuestos futuros, para ejecutar un determinado gasto. Las vigencias futuras permiten planificar y financiar proyectos bajo una óptica de largo plazo y superar la limitación natural que representa la anualidad del presupuesto público.

⁶⁶ Más detalles en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/fiscalia-revela-segundo-pago-ejecutado-por-odebrecht/>

Caso #9: Soterramiento Ferrocarril Sarmiento (Argentina)

La adjudicación a Odebrecht del proyecto de Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento, al igual que las plantas de potabilización y la ampliación de los gasoductos⁶⁷, responden a un esquema de colusión que ocurría en el país para la contratación de obras públicas, en este sentido, la constructora habría tenido que asociarse con empresas locales y pagar sobornos a funcionarios del Ministerio de Planificación, Inversión y Servicios para ganar contratos en el país. En esta etapa los pagos se encontraban bajo coordinación de Javier Sánchez Caballero, Gerente General de IECSA y socia de Odebrecht en el proyecto. Una segunda etapa en los sobornos ocurrió posterior a la muerte de Néstor Kirchner cuando se detienen los pagos corruptos y el ejecutivo responde deteniendo los desembolsos. Para la liberación de los mismos se vuelven a pagar sobornos, pero esta vez mediante Jorge Rodríguez. Esta obra es la que sufrió mayores variaciones del valor original en Argentina⁶⁸.

Inicialmente el objeto de la licitación, publicada el 2005, consistía en el proyecto ejecutivo de ingeniería y obras para la primera etapa del proyecto correspondientes a las estaciones ubicadas entre Once y Liniers. Luego de la precalificación, el 7 de junio de 2007, tras la celebración de audiencias públicas, el gobierno decide cambiar el objeto de la licitación, ampliando el proyecto que pasó a tener tres etapas en lugar de una. El Decreto 151/2008 que lo modifica expone lo siguiente *"en resguardo de los principios de concurrencia e igualdad de los postulantes eventuales, convocarlos a fin de posibilitar su participación en el presente proceso, sin que implique retroceder las etapas cumplidas, razón por la cual aquellos oferentes precalificados mantuvieron tal carácter, no requiriéndoles una nueva presentación para su precalificación. Y, en función de la modificación de la obra señalada, se los facultó a desistir de su participación en la presente licitación, sin sanción alguna"*⁶⁹. El plazo al cual se refiere fue de tan sólo 20 días. Finalmente, la licitación es adjudicada al Consorcio Nuevo Sarmiento, integrado por Constructora Norberto Odebrecht S.A. (30%); IECSA S.A. (30%); GHELLA Societa Per Azioni (30%); COMSA S.A. (10%), quien presentó la oferta económica más baja, por \$ 2.798.956.410 pesos⁷⁰, pero que había sido ofertado sólo para la Etapa I, sin nunca haberle requerido una actualización de la misma.

El contrato se firmó el 23 de diciembre de 2008, por \$11.702.929.915 pesos, cuando la Etapa 1 ya había dejado de valer \$2.798.956.410 pesos y ahora iba a costar \$4.074.309.610 pesos⁷¹. Para el 2010, la empresa seguía sin cumplir una de las cláusulas de la base: garantizar el financiamiento. Por la misma razón, la obra no comenzó hasta finales del mismo año, cuando Cristina Fernández de Kirchner decidió financiar la obra con dinero del Tesoro “transitoriamente hasta obtener un financiamiento internacional”. El Ministerio de Planificación bajo cuyo paraguas funcionaba Transporte instruyó que se creara un programa

⁶⁷ Otros proyectos investigados por corrupción en Argentina.

⁶⁸ Más detalles en: *Lava Jato en Argentina: las constructoras sospechadas ganaron contratos con sobreprecios de US\$ 300 millones*. Chequeando (Oct. 11, 2017) , disponible en: https://chequeado.github.io/empresas-brasileñas/dist/index_es.html#/, último acceso 31/01/2019.

⁶⁹ Más detalles en: [http://meppriv.mecon.gov.ar/Normas2/151--08.htm](http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas2/151--08.htm).

⁷⁰ La otra oferta económica presentada fue la de la Unión Transitoria de Empresas GRUPO ISOLUX CORSAN SOCIEDAD ANONIMA - ESUCO SOCIEDAD ANONIMA por \$ 3.618.323.013.

⁷¹ Más detalles en: <https://investigalavajato.convoca.pe/>

para financiar la obra⁷². La situación anterior se enmarca en un proceso irregular de pago de sobornos para controlar la adjudicación y las posteriores renegociaciones, que han sido reconocidos por ejecutivos de Odebrecht. Por ejemplo, en declaraciones de Luiz Mameri, líder empresarial de la compañía:

"El Señor Javier [Sánchez Caballero] informó que había realizado gestiones con los funcionarios públicos en nombre del consorcio para que el mismo pudiese ganar la licitación. Ni bien el consorcio empezase a recibir pagos por los servicios prestados, el consorcio debía realizar esos pagos (retornos). A medida que avanzaran las obras y que fuesen pagadas las facturas por esas obras, de manera concomitante, una parte correspondiente de esos pagos había que pasársela a él, al señor Javier Sánchez Caballero. En caso de que la empresa no aceptase esas condiciones, la empresa quedaría fuera del proceso licitatorio. (...) Yo autoricé pagos (retornos) identificados hasta el momento por el valor de 2,9 millones de dólares"⁷³. Estos habrían ocurrido entre enero de 2011 y enero de 2014, es decir, tras el inicio formal de la ejecución de las obras en 2010 y a medida que el consorcio debía cobrar sus primeros certificados⁷⁴.

La segunda etapa de sobornos está determinada por la muerte de Néstor Kirchner en 2010, según declara Marcio Faria, la constructora decide dejar de pagar los sobornos hasta ver como se reconfigura el poder en Argentina⁷⁵. La repuesta del ejecutivo en ese momento es retrasar los pagos por las obras. En este punto aparece, un nuevo intermediario, Jorge Rodríguez, en las declaraciones de Luis Mameri es posible ver el rol de este intermediario:

"LM: Rodney Rodrigues, mi subordinado, fue contactado por un empresario local, llamado Jorge Rodríguez, que se decía interlocutor del señor Roberto Baratta, subsecretario de Coordinación y Gestión del Ministerio de Planificación, y responsable de definir las prioridades de pago de las obras realizadas por el gobierno. Rodney me pasó la información de que el señor Jorge Rodríguez solicitó una contrapartida a cambio de la liberación del pago de las facturas" (...) Fiscal: "¿Usted acredita que esa relación (entre Baratta y Rodríguez) tuvo resultados en la práctica?" LM: "Así fue en un principio y se constató la efectividad de ese compromiso de contacto del señor Jorge Rodríguez, con el señor [Roberto] Baratta porque, por ejemplo, en este caso, se reanudaron los pagos de las facturas y eso nos permitió constatar esa relación". Los pagos realizados fueron dos, el primero por \$180.000 dólares, pagados durante la representación Rodney Rodrigues de Odebrecht en Argentina, y un segundo por \$290.000 dólares, durante su sucesor, Ricardo Viera".

A pesar de que los montos señalados rondan los \$3,3 millones de dólares, el fiscal que lleva la causa maneja evidencia basada en correos entre Mauricio Couri Ribeiro⁷⁶ y Sánchez

⁷² Más detalles en: <https://investigalavajato.convoca.pe/>

⁷³ Más detalles en: *Un exjefe de Odebrecht confesó coimas de US \$2,9 millones por el Sarmiento*. La Nación (May. 8, 2018), disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2132501-un-exjefe-de-odebrecht-confeso-coimas-de-us29-millones-por-el-sarmiento>, último acceso: 31/01/2019.

⁷⁴ Más detalles en: <https://investigalavajato.convoca.pe/>

⁷⁵ Más detalles en: *Las exigencias secretas que debió enfrentar Odebrecht para los negocios de la Argentina*. La Nación (May. 7, 2018), disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2132169-las-exigencias-secretas-que-debio-enfrentar-odebrecht-para-los-negocios-de-la-argentina>, último acceso: 31/01/2019.

⁷⁶ Ex representante de Odebrecht en Argentina.

Caballero, donde se hablan de reuniones para tratar el pago de coimas y que las sumas mencionadas en ellos habrían superado los \$20 millones de dólares⁷⁷.

Por otro lado, en el 2013 Odebrecht aumenta su participación en el consorcio al 50% asumiendo el liderazgo exclusivo en la dirección y ejecución de las obras tras obtener financiamiento del BNDES⁷⁸. En esta parte habrían ocurrido pagos en Brasil, por \$15 millones de reales para conseguir el préstamo antes nombrado al entonces ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior brasileño, Fernando Pimentel, con el objetivo de destrabarla⁷⁹. La obra siguió sin ejecutarse, el dinero nunca llegó y no se dieron explicaciones del por qué⁸⁰.

Este caso muestra un proceso licitatorio que avanza sin haberse cumplido la entrega de documentación necesaria, la que, en este caso, trajo excesivos retrasos en la obra al tratarse del financiamiento. Parece ser necesario aplicar mecanismos que aseguren el cumplimiento de las condiciones estipuladas en el Pliego de Condiciones, que parecen pasarse a llevar sin ninguna sanción, lo que incluye también las modificaciones a reglones e incluso el objeto del contrato. Adicionalmente, se observan un sinnúmero de irregularidades y de corrupción que podrían estar ligadas a priori con la fuerte modificación que sufrió el valor del contrato.

Caso #10: IIRSA SUR Tramos II - III (Perú)

La carretera IIRSA Sur se encuentra en Perú y fue licitada bajo el gobierno de Alejandro Toledo con el objetivo de conectar al país con Brasil. El proyecto fue adjudicado a Odebrecht el año 2005 bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP). Ambos tramos constituyen más de 700 km. Existieron un importante número de renegociaciones de contrato y un importante cambio de valor para cada uno de los tramos, por ejemplo, el tramo II pasó de US \$263 MM a US \$654 MM mientras que el tramo III paso de US \$395 a \$US 868 millones de dólares.

Se acordaron sobornos a Alejandro Toledo por US \$35 millones de dólares con el fin de dar ventajas a la compañía en el proceso de adjudicación. El pago de sobornos incluía la promesa de que el proceso de licitación se realizaría lo más rápido posible, pero también que se respondería a solicitudes de modificaciones a las bases. Por ejemplo, Jorge Barata (JB), ex ejecutivo de Odebrecht, declaró que luego de haber influenciado sobre las bases de licitación fue abordado por un intermediario del gobierno que le insinuó que el presidente quería que la obra le fuera adjudicada a la compañía brasileña. Una de las preocupaciones para la constructora era que el precio referencial del proyecto era muy bajo, y en Perú, solo se admiten ofertas que se encuentren en un margen del 10 alrededor de ese valor. Por lo que, a ese precio más el soborno que se pedía, la empresa no obtendría beneficios. En declaraciones de Jorge Barata:

⁷⁷ Más detalles en: <http://cij.gob.ar/d/doc-24773.pdf>

⁷⁸ Más detalles en: *Odebrecht admitió millonarias coimas por el Sarmiento*. La Nación (Ago. 3, 2017), disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2049537-odebrecht-admitio-millonarias-coimas-por-el-sarmiento>., último acceso: 31/01/2019.

⁷⁹ La delación corresponde a la de João Carlos Mariz Nogueira, ex ejecutivo de Odebrecht.

⁸⁰ Más detalles en: <https://investigalavajato.convoca.pe>.

JB: "La licitación continuó. Se hicieron muchas modificaciones en las propias bases, yo reclamaba mucho el monto que ellos tenían estimado, [...] ... ellos dijeron que no nos preocupásemos, porque después si ganásemos buscarían las formas de mejorar eso (vía renegociaciones)".

No obstante, Toledo no pudo cumplir con la totalidad de las promesas hechas a la compañía. En las declaraciones de Jorge Barata con respecto a este proyecto se pueden apreciar las razones:

JB: "Fueron pedidos en algún momento (con respecto a los cambios en las bases de licitación). Por ejemplo, que se haga tal ajuste, que se revise tal punto, pero nunca lo consiguieron. La institucionalidad funcionaba. **El gobierno no tenía nivel de influencia para poder entrar a discutir detalles técnicos** (A cargo de la agencia Proinversión.). Lo único que él [Toledo] conseguía era un discurso político de mantener un plazo (con respecto a que la licitación se realizaría) porque le gustaría ser beneficiario [político] de esa obra".

De este modo, solo se terminaron pagar US \$20 millones de dólares en vez de los US \$ 35 millones pactados originalmente. Adicionalmente, Alejandro Toledo dejó el poder un mes después de la buena pro. Lo que Barata identifica como "un problema tremendo" al obligarlos a cumplir el contrato en "condiciones inadecuadas". **Sin embargo, esto se solucionó posteriormente con adiciones a la obra.** Este caso ilustra tanto el rol de la manipulación de criterios subjetivos como el rol de las renegociaciones. De hecho, la compañía reconoce haber acordado pagos para cambiar las especificaciones técnicas de la regla de asignación y también haber ofertado un precio agresivo con la promesa de que en el futuro existirían renegociaciones que le entregaría mayores beneficios a la compañía.

Caso #11: Refinería Abreu Lima (Brasil)

El Consorcio Rnest, y el Consorcio Refinería Abreu y Lima; compuestos por Odebrecht y OAS en el primer caso, y por la Constructora Norberto Odebrecht S.A., Constructora Queiroz Galvao S.A., Construcciones y Comercio Camargo Corrêa S.A. y Galvao Engenharia S.A., habrían pagado sobornos para la adjudicación y aprobación de renegociaciones con el consecuente sobreprecio para la obtención de sobornos, del proyecto Refinería Abreu y Lima. Proyecto que contempló la firma de 202 contratos, de los cuales 23 se encuentran bajo investigación⁸¹. Nuestra atención se restringirá a los contratos bajo investigación firmados entre la estatal Petrobras y Odebrecht. Los agentes políticos involucrados en este esquema corresponden a 3 partidos políticos: Partido Progresista (PP), el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB); representados por distintos directorios de la estatal Petrobras: internacional, de servicios y abastecimiento. En este sentido los directores habrían sido piezas claves en este esquema, Pedro José Barusco Filho, Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque, Nestor Cervero y Jorge Zelada⁸²; entre otras acciones habrían aprobado aditivos sin justificación, y habrían

⁸¹ Según lo que recoge Petrobras en su relatorio final. Más detalles en: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/01/3_COMP115.pdf

⁸² Gerente Ejecutivo de la Dirección de Servicios (2003-2011), Director de Abastecimiento (2004-2012), Director de Servicios (2003-2012), Director Internacional (2003-2008) y Director Internacional (2008-2012).

omitido su accionar en relación a las distintas irregularidades practicadas en los distintos procesos licitatorios⁸³.

Los contratos o proyectos fueron adjudicados el 2007 (1) y 2009 (2), durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, bajo la modalidad de Obra Pública (OP) por la estatal Petrobras al Consorcio Refinería Abreu y Lima, y al Consorcio Rnest. Actualmente los contratos firmados en 2009 son investigados por 1) Favorecimiento en la fase de licitación y cartelización de las empresas vencedoras de los distintos procesos licitatorios; 2) Sobreprecio y sobrefacturamiento: congruente con una serie de licitaciones canceladas por precios excesivos; 3) Sobornos a funcionarios públicos: Se investigan las actuaciones de agentes públicos relacionados a la estatal, en particular los directores de aquel período; 4) Sobornos hacia partidos políticos.

Este proyecto se adjudicó mediante una Licitación Competitiva, bajo el criterio de selección de menor costo de operación o construcción. En el año 2009 el Consorcio Rnest se adjudicó 2 contratos, uno para la implantación de la Unidad de destilación atmosférica (UDA) y el segundo para la implantación de las Unidades de Hidrotratamiento de Diesel y de Nafta (UHDT) y Unidad de Generación de Hidrógeno (UGH). El acuerdo corrupto consistía fundamentalmente en la selección por parte del cartel de la ganadora, la omisión de los distintos agentes públicos frente a irregularidad y su contribución para llevar el precio hasta el máximo legal (precio techo), generando con ello los ingresos necesarios para pagar los sobornos y obtener mayores gananciales⁸⁴.

En una primera instancia (etapa de pre-llicitación) hubo favorecimientos para la adjudicación del proyecto, en particular la investigación recoge que 16 empresas apodadas como "El Club" procedieron a repartirse las distintas obras a cargo de Petrobras, desde donde luego surgió el denominado "Club VIP" compuesto por Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutiérrez y Queiroz Galvao; quienes pusieron una fuerte resistencia a la división de los contratos de la Refinería Abreu y Lima, dado que señalaron que ella era prioridad para ellos. De esta manera se configuro un esquema con propuestas falsas como acompañamiento a la propuesta de las empresas que el cartel selecciono para adjudicarse dichos contratos. El favorecimiento se mostró de manera similar, una vez canceladas las primeras instancias de licitación, ya que el precio referencial aumento sin la debida definición de los porcentuales de la fórmula de reajuste de las bases de licitación, acoplándose con la disminución de los precios de los distintos proponentes, alcanzando con esto un diferencial legal⁸⁵.

La investigación recoge que los directores de la estatal jugaron un papel central en los distintos eventos de corrupción. **Ellos permitieron la celebración de aditivos innecesarios, aceleraron contrataciones con supresión de etapas relevantes y filtraron información confidencial a favor de las empresas cartelizadas.** En relación con la licitación, además, los mismos directores permitieron la aprobación de comisiones de licitaciones con funcionarios inexpertos, junto con no incluir a empresas nuevas una vez canceladas las primeras instancias de licitación. El nexo entre dichos directores y los distintos agentes políticos y en especial los tres partidos políticos antes mencionados, se debe a los

⁸³ Más detalles en: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/denuncia-no-inquerito-3998>

⁸⁴ Más detalles en :

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/44/42/68/8A/F7D965105F3FD1652A2818A8/000.168%20Abreu%20Lima.pdf> (Página 14).

⁸⁵ Más detalles en: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/01/3_COMP115.pdf (Página 15).

directores son nombrados en base al apoyo de partidos y agentes políticos⁸⁶. De esta manera los funcionarios de alto rango de Petrobras recibían sobornos por parte de las empresas cartelizadas, y en contrapartida no obstaculizaban el funcionamiento de dicho cartel.

Finalmente la indagatoria recoge que, los partidos políticos encontraron apoyo en los distintos directores de Petrobras, bajo el siguiente esquema de reparto: la dirección de Abastecimiento ocupada por Paulo Roberto Costa entre 2004 y 2012, fue indicación del PP, con un posterior apoyo del PMDB; la dirección de servicios fue ocupada por Renato Duque entre 2003 y 2012 obedeció a una indicación del PT y la dirección Internacional ocupada por Nestor Cervero entre 2003 y 2008 y por Jorge Zelada entre 2008 y 2012 fue inicialmente una indicación del PT y posteriormente del PMDB. De la delación del propio Paulo Roberto Costa se desprende que las empresas en cuestión fijaban un margen de un 3% de sobreprecio en promedio con el fin de generar un excedente de recursos para ser entregados a los agentes políticos a modo de sobornos. Costa declara estar a cargo del 1%, y que el otro 2% relativos a los contratos y destinados con fines políticos el control quedaba a cargo de Renato de Souza Duque, director de servicios encargado de la licitación y de todos los contratos de grandes inversiones de la empresa (superiores a 20 millones de reales)⁸⁷.

El caso de la Refinería Abreu y Lima nos revela como los distintos espacios y grados de discrecionalidad soportados por agentes políticos y públicos logran ejercer por medio de un exceso de poder, fuertes modificaciones en la forma y el fin de los proyectos cuando se encuentran con agentes corruptos. En particular la Refinería Abreu y Lima reúne una serie de elementos nocivos para el normal desarrollo de la competencia y el correcto desarrollo de los proyectos; elementos que eventualmente pueden generar fuertes perjuicios sociales, económicos y políticos. En este caso las empresas estatales, y la política en su extensión (partidos políticos y agentes políticos en particular) son usadas como conductos de favorecimientos y privilegios. Se aprecian también las múltiples renegociaciones que fueron llevadas a cabo. También se observa el retraso del proyecto en donde a abril de 2016 sólo 1 de las 2 unidades de refinería se ha terminado

Mecanismo #3: Extorsión ex-post

Caso #12: Sistema Aductor Castanhão (Brasil)

La ejecución de las obras del Sistema Aductor de Castanhão constituye un conjunto complejo de bombeo, canales, aductores y túneles cuyo objetivo es permitir el transporte de agua desde la presa Castanhão a la región metropolitana de Fortaleza. La capacidad máxima de su caudal es de 22 m³/s. El tramo 3 del sistema, que va desde Serra do Félix a Pacajus fue adjudicado al consorcio conformado por Andrade Gutierrez, Constructora Norberto Odebrecht y Queiroz Galvao por 129 millones de dólares. En la etapa de prelicitación habrían existido pagos a funcionarios de la Secretaría de Recursos Hídricos con la finalidad de conocer las bases del concurso, previa publicación, e introducir en ellas modificaciones a las cláusulas que las beneficiaran⁸⁸.

⁸⁶ Más detalles en: <http://www.mpf.mp.br/pqr/documentos/denuncia-no-inquerito-3998> (Página 6).

⁸⁷ Más detalles en:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/44/42/68/8A/F7D965105F3FD1652A2818A8/000.168%20Abreu%20Lima.pdf> (Página 18).

⁸⁸ No se conoce si las benefició al limitar la competencia o a través de mejoras en su puntaje técnico.

En este caso el consorcio⁸⁹ realizó pagos corruptos con distintos propósitos. En un primer momento, se les pagó a funcionarios de la Secretaría de Obras Hidráulicas con el fin de que las empresas cartelizadas tuvieran acceso a las bases de la licitación de forma anticipada para introducir modificaciones que las beneficiaran. Paralelamente se acordaron con los Secretarios de Obras Hidráulicas, César Pinheiro y Edinardo Ximenes, un 0,3% de los pagos que recibiera el consorcio por la obra⁹⁰.

Durante el desarrollo del contrato, se le pagó 206 mil dólares⁹¹ a Leao Montezuma Filho, superintendente de Obras Hidráulicas, para evitar que publicara un informe que daba cuenta de pagos a la empresa por servicios no realizados. Su publicación podía significar para la empresa la imposición de sanciones. Por otro lado, se le pagó 16,5 mil dólares al asesor del Procurador, Marco Antônio Araripe, para que liberara las solicitudes de documentos que retardaban los procesos relacionados con pagos, reembolsos o adiciones al contrato. No se tiene conocimiento de los ejecutivos que habrían participado de las negociaciones con funcionarios. En la declaración de Ariel Parente Costa se pueden observar estas irregularidades:

"Según el delator (Ariel Parente), las empresas tuvieron acceso al borrador de las bases de licitación antes de ser publicadas para incorporaran modificaciones en su beneficio. Costa afirmó, además, que hubo negociaciones con otras constructoras, a fin de frustrar el carácter competitivo del certamen. (...) Según el delator, tras la firma del contrato, el entonces Secretario de Recursos Hídricos del gobierno de Lúcio, Edinardo Ximenes, ahora fallecido, solicitó el pago equivalente al 0,3% sobre los valores recibidos por el consorcio. Las empresas ganadoras habrían aceptado pagar". Con el cambio de gobierno en Ceará, el acuerdo se habría mantenido, pagándole lo acordado al nuevo secretario Cesar Pinheiro⁹². El gobernador, Lúcio Alcântara, también habría requerido pagos corruptos al consorcio⁹³. No es explícito que los funcionarios que hayan provisto las bases y permitido su modificación sean los secretarios.

Durante el desarrollo del contrato se habrían establecido dos acuerdos corruptos, uno de ellos con Marco Antônio Araripe, que actuaba como asesor del procurador de la República y era funcionario de la secretaría. A él se le habría pagado para evitar que la procuraduría exigiera documentación a la secretaría sobre el consorcio que retrasaran los procesos de pago, establecimiento de adiciones o reembolsos relacionados al contrato. Cada uno de estos sobornos se negociaba de forma independiente y ascendían hasta los 16,5 mil dólares⁹⁴. En este acuerdo es posible ver evidencia de extorsión, según las declaraciones del delator:

⁸⁹ Andrade Gutierrez S.A. (líder); Norberto Odebrecht S.A. y Queiroz Galvao S.A.

⁹⁰ No se ha encontrado evidencia de que a los funcionarios que se refiere, de los cuales obtuvieron las bases de licitación, hubieran sido los secretarios.

⁹¹ Valor en moneda nacional \$500.000 reales brasileños. Para la conversión se utilizó el tipo de cambio promedio anual del 2005 (1USD=2,43BRL).

⁹² Más detalles en: *Delator descreve suposta rota de propina em obras de adutora*. OPROVO (Jun. 6, 2017), disponible en: <https://www.opovo.com.br/jornal/politica/2017/06/delator-descreve-suposta-rota-de-propina-em-obras-de-adutora.html>, último acceso: 31/01/2019.

⁹³ Más detalles en: *Delator cita exgobernador do Ceará Lúcio Alcantara*. O Globo (Jun. 12, 2017), disponible en: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/mpf-ce-pede-que-a-policia-federal-investigue-citados-em-delacao-da-odebrecht-na-lava-jato.ghtml>, último acceso: 31/01/2019.

⁹⁴ Valor en moneda nacional \\$.40.000 reales brasileños. Para la conversión se utilizó el tipo de cambio promedio anual del 2005 (1USD=2,43BRL).

"Y cuando alguien del consorcio se contactaba con la secretaría para conocer el estado de un proceso, ya sea sobre pagos, adiciones o reembolsos producto de atrasos en los pagos, el presentaba alguna exigencia [de documentación] con la finalidad de recibir una oferta de sobornos⁹⁵".

El segundo acuerdo, corresponde al establecido con el entonces superintendente de obras hidráulicas, Leao Montezuma Filho, para evitar que publicara un informe (elaborado el 2007) que daba cuenta de pagos al consorcio por servicios no realizados que ascendían a la suma de 17 millones de dólares⁹⁶. A cambio de que no lo publicara, se le pagaron 206 mil dólares⁹⁷⁹⁸. De haber sido publicado la empresa arriesgaba sanciones que van desde advertencias, hasta multas o embargos⁹⁹.

No existe documentación ni testimonios con respecto al proceso de licitación, sin embargo, se sabe que, mediante la modificación de las bases, el consorcio habría resultado beneficiada en el concurso. No se sabe si fue mediante la eliminación de competencia y/o una mejor evolución técnica. Durante la implementación del contrato se establecieron 2 de los acuerdos corruptos con funcionarios. Mediante ellos la empresa logró que los procesos relacionados al contrato no se vieran retrasados (pagos, adiciones y reembolsos). Además, evitó el establecimiento de sanciones por servicios pagados y no realizados.

Adicionalmente, existe más evidencia de extorsión por parte de funcionarios. En las declaraciones de Ariel Parente Costa¹⁰⁰:

"El delator (Ariel Parente Costa) afirma que, durante el 2007, durante la ejecución del aductor, el entonces presidente de la Superintendencia de Obras Hidráulicas (Sohidra), Leão Montezuma Filho, firmó un informe que concluía la existencia de servicios no realizados, por el valor de US \$17 millones de dólares. Por este informe, habría pedido que se le pagaran sobornos, como condición para no publicar el informe. Así, según Ariel Costa, habría sido acordado el pago de US \$206 mil dólares a Montezuma, valor que se repartieron entre las empresas del consorcio"

En este caso se percibe una importante vulneración del carácter fiscalizador de las instituciones (Procuraduría y Superintendencia de Recursos Hídricos). El doble rol que cumplía Maco Antônio Araripe, como funcionario de la Secretaría y como asesor del procurador, le permitió controlar la documentación requerida al consorcio y agilizar/ralentizar los trámites. Por otro lado, resulta interesante conocer más sobre el poder

⁹⁵ Delación de Ariel Parente Costa. Más detalles en: *Delator cita exgobernador do Ceará Lúcio Alcantara*. O globo (Jun. 12, 2017), disponible en: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/mpf-ce-pede-que-a-policia-federal-investigue-citados-em-delacao-da-odebrecht-na-lava-jato.ghtml>, último acceso: 31/01/2019.

⁹⁶ Valor en moneda nacional \$41.000.000 reales brasileños. Para la conversión se utilizó el tipo de cambio promedio anual del 2005 (1USD=2,43BRL).

⁹⁷ Valor en moneda nacional \$500.000 reales brasileños. Para la conversión se utilizó el tipo de cambio promedio anual del 2005 (1USD=2,43BRL).

⁹⁸ Más detalles en: *Delator descreve suposta rota de propina em obras de adutora*. O PROVO (Jun. 6, 2017), disponible en: <https://www.opovo.com.br/jornal/politica/2017/06/delator-descreve-suposta-rota-de-propina-em-obras-de-adutora.html>, último acceso: 31/01/2019.

⁹⁹ Artículo 61 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Obras Hidráulicas. Más detalles en: <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/legislacao/leis?download=171%3Alei-estadual-14844-de-281210>.

¹⁰⁰ Más detalles en: *Delator cita exgobernador do Ceará Lúcio Alcantara*. O globo (Jun. 12, 2017), disponible en: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/mpf-ce-pede-que-a-policia-federal-investigue-citados-em-delacao-da-odebrecht-na-lava-jato.ghtml>, último acceso: 31/01/2019.

de voto que concentraba el superintendente en relación a la emisión de informes fiscalizadores a las obras. Este es un caso complejo que muestra tanto manipulación en la asignación de los proyectos y extorsión por parte de funcionarios con cierto grado de discrecionalidad a lo largo del desarrollo de las obras.

