

Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción en Defensa

Un Compendio de Buenas Prácticas

Ginebra

Las siguientes personas participaron en la elaboración del Compendio de Buenas Prácticas en el Fomento de la Integridad y la Reducción de la Corrupción en Defensa

Consejo Editorial

Philipp Fluri (DCAF), Adrian Kendry (OTAN), Simon Lunn (DCAF), Mark Pyman (TI-RU)

Editor y autor principal: Todor Tagarev (Bulgaria)

Colaboradores

Jean-Jacques de Dardel (Suiza) – Introducción, Francois Melese (EEUU) – Capítulos 2 y 9, Adrian Kendry y Susan Pond (OTAN) – Capítulo 3, James Greene (EEUU) – Capítulos 5, 16 y 22, Mark Pyman (RU) – Capítulo 8, Aditya Batara (Indonesia) – Capítulo 11, George Lucas (EEUU) – Capítulo 12, Alexandre Kukhianidze, Tamuna Karosanidze, Nina Khatiskatsi y Alexander Scrivener (Georgia) – Capítulo 13, Anne-Christine Wegener y Mark Pyman (TI-RU) – Capítulo 14, Leonid Polyakov (Ucrania) y James Greene (EEUU) – Capítulo 17, Wim F. van Eekelen (Países Bajos) – Capítulo 18, Valeri Ratchev (Bulgaria) – Capítulo 19, Alice Eldridge (Lockheed Martin Corporation) – Capítulo 20.1, Dominique Lamoureux (Thales) – Capítulo 20.2, Ian Davis (RU) – Capítulo 21, Nickolay Slatinski (Bulgaria) – Capítulo 24.

Algunos cuadros del texto los aportaron otros autores como: Maciej Wnuk (Polonia) – cuadros 7.2, 17.4 y 17.6; Elisabeth Wrigth (EEUU) – cuadro 7.6; Leonid Polyakov (Ucrania) – cuadro 16.2; Sami Faltas (Países Bajos) – cuadro 23.6; Velizar Shalamanov (Bulgaria) – cuadro 24.2; Todor Tagarev – cuadros 2.4, 8.2, 9.4, 9.5, 9.9, 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 17.1, 19.5, 20.1, 20.2 y 24.1.

Corrector de Lenguaje: Ashley Thornton

Aviso Legal

Las opiniones y ejemplos expuestos en este Compendio son responsabilidad personal de los autores, y no representan necesariamente la posición oficial de la OTAN ni del Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.

Versión original: Inglés, Ginebra, 2010

© Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2016

Editor ejecutivo: Procon Ltd., www.procon.bg

Diseño de portada: Hristo Bliznashki

Traducción: Gral. (ret.) Jaime Lahoz

ISBN 978-92-9222-410-3

CONTENIDO

Parte I	Introducción.....	1
Capítulo 1	La Maldición de la Corrupción.....	3
Capítulo 2	Enfoque Estratégico del Fomento de la Integridad y de la Reducción de la Corrupción en Defensa.....	13
Capítulo 3	La OTAN y la Evolución de la Iniciativa del Fomento de la Integridad.....	22
Capítulo 4	Enfoques Nacionales en Apoyo del Fomento de la Integridad y la Reducción de la Corrupción en Defensa.....	32
Parte II	Riesgos de Corrupción y Vulnerabilidades en Defensa.....	43
Capítulo 5	Políticas de Personal.....	45
Capítulo 6	Elaboración del Presupuesto de Defensa y Gestión Financiera.....	60
Capítulo 7	Adquisiciones de la Defensa.....	75
Capítulo 8	Acuerdos de Compensación (Offsets).....	90
Capítulo 9	Oportunidades y Riesgos de la Subcontratación, la Privatización y las Sociedades Público-Privadas en la Defensa.....	103
Capítulo 10	Empleo de Material e Infraestructura Excedente (Surplus).....	116
Capítulo 11	Implicación de Personal y Bienes de la Defensa en Actividades Económicas.....	128
Capítulo 12	Temas de Integridad Relacionada con Operaciones Militares.....	139
Capítulo 13	Lucha Contra la Corrupción Relacionada con la Defensa en Países con Disputas Territoriales sin Resolver o con Conflictos Congelados.....	152
Parte III	Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción Potencial en Establishments de Defensa.....	167
Capítulo 14	Importancia del Fomento de la Integridad.....	169
Capítulo 15	Marcos Normativos.....	175
Capítulo 16	La Persona Informada.....	196
Capítulo 17	Papel del Gobierno.....	210
Capítulo 18	Papel de los Parlamentos y de las Auditorías.....	227
Capítulo 19	Papel de las Instituciones del Ombudsperson.....	240
Capítulo 20	La Industria de Defensa como Aliada en la Reducción de la Corrupción.....	256
Capítulo 21	Papel de la Sociedad Civil y de los Medios de Comunicación.....	268
Capítulo 22	Papel de las Organizaciones Internacionales.....	290

Parte IV	Implementando los Programas de Fomento de Integridad.....	307
Capítulo 23	Haciendo Realidad los Cambios	309
Capítulo 24	Concienciación Cultural en la Implementación de Programas de Fomento de la Integridad.....	323
Anexo 1:	Recursos Escogidos.....	335
Anexo 2:	Programa de TI sobre Defensa y Seguridad Internacional	339
Anexo 3:	Abreviaturas	341

Parte II

Riesgos de Corrupción y Vulnerabilidades en Defensa

La segunda parte del compendio incluye nueve capítulos que examinan en detalle las fuentes y las razones para la corrupción en defensa. Siete de los capítulos examinan el comportamiento corrupto, así como buenas prácticas en el fomento de la integridad y la mejora de la transparencia y la fiscalización en las principales áreas de gestión de la defensa: políticas de personal y gestión de la mano de obra, presupuestos de defensa y gestión financiera, adquisiciones, acuerdos de compensación, subcontratación, privatización, organizaciones de defensa público-privadas, empleo de material y de infraestructura surplus, y la implicación de personal y recursos en actividades económicas. El capítulo 12 se centra en los riesgos de corrupción y en asuntos de integridad relacionados con las operaciones militares actuales, mientras que el capítulo 13 estudia la corrupción relacionada con la defensa en los países con disputas territoriales no resueltas, o con conflictos congelados.

Capítulo 9

Oportunidades y Riesgos de la Subcontratación, la Privatización y las Sociedades Público-Privadas en la Defensa

Introducción

Muchas de las mismas lecciones que se aplican en las adquisiciones de defensa normales para frenar la corrupción, se aplican también en los acuerdos de contratación menos tradicionales, como la subcontratación (el “estudio de mercado” y las “fuentes en competición”), la privatización y las sociedades público-privadas (APP). Dos constantes son, la importancia de mantener la competitividad, y la supervisión independiente. Aplicando estas dos lecciones, junto a una mezcla específica del país, de herramientas como la integridad, la transparencia, y la fiscalización, se puede disminuir la corrupción al aumentar el coste que pueden esperar los funcionarios oportunistas al involucrarse en comportamientos corruptos.¹

A los Ministerios de Defensa modernos les preocupan dos cosas:

- La eficacia, creando las mejores fuerzas de defensa posible para satisfacer las peticiones de seguridad, tanto nacional como colectiva; y
- La eficiencia, haciendo el mejor uso de los limitados presupuestos.

El actual entorno económico hace reconsiderar el modo en que la defensa lleva sus negocios. El reto de reestructurar el gobierno para hacerlo más eficaz y eficiente se ha abordado fijándose en el sector privado.

Los miembros de la OTAN y sus socios confían cada vez más en el sector privado, en tres formas:

1. Para que proporcione armas y servicios de apoyo (subcontratación);
2. Para aumentar los ingresos mediante la venta de servicios y pertenencias sobrantes que ya no se necesitan (privatización); y, particularmente cuando los presupuestos son ajustados;
3. Solicitando inversiones del sector privado en proyectos y operaciones de defensa (sociedades público-privadas).

¹ Simeon Djankov y Peter Murrell, “Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey,” *Journal of Economic Literature* 40:3 (Septiembre 2002): 739–92.

Cuadro 9.1. Fuentes para la Obtención

Subcontratación: Las actividades organizativas se subcontratan a vendedores o proveedores que se especializan en estas actividades (generalmente en forma de concurso).

Concurso: Los actuales proveedores públicos compiten con los privados (también conocido como Concursos Públicos-Privados o “Estudio de Mercado”).

Privatización: Los principales equipamientos, instalaciones, y trabajadores actuales del estado pasan al sector privado, bien de forma individual o por concurso.

Sociedades Público-Privadas (PPP,s): Una empresa mixta de los sectores público y privado, creada bajo la experiencia de cada socio que mejor satisfaga las necesidades públicas, claramente definidas, mediante la asignación adecuada de los recursos, los riesgos y las recompensas. Se ha intentado combinar lo mejor de los sectores privado y público, bien por concurso o individualmente. Un tipo de sociedad público-privada es la Iniciativa de Financiación Privada. Con una financiación privada, en lugar de que las finanzas del estado reciban inversiones públicas, son financiadas realmente por el sector privado a cambio de una cuota de ahorro, o de compras del estado garantizadas.

Iniciativa Empresarial del Gobierno (“Franquiciamiento”): Una agencia gubernamental se especializa en una función determinada y la aporta a otras agencias gubernamentales, o incluso al sector privado, de nuevo en forma de concurso o individual.

Fuentes: Jacques S. Gansler and Roger C. Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*, New Ways to Manage Series (Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003), 10, http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansler_Report.pdf; The Canadian Council for Public-Private Partnerships, www.pppcouncil.ca.

Aunque la subcontratación, la privatización y las PPP,s ofrecen ocasiones considerables de mejorar la eficiencia y la eficacia de las fuerzas de defensa, hay un lado oscuro, la corrupción. Obtener los resultados deseados de subcontratación, privatización y PPP,s requiere un delicado equilibrio de un liderazgo preparado y ético, unas instituciones fuertes (mercados competitivos, normas y regulaciones claras, un sistema legal y judicial competente) y un control eficaz (capacidad de medición y supervisión/ auditoría) para impedir actos de corrupción sin hacer uso de una eficacia agobiante. Combinando una integridad básica y unas buenas instituciones que garanticen los mejores resultados posibles de subcontratación, privatización y PPP,s.

Idealmente, el objetivo de cada país miembro y socio de la OTAN sería encontrar una mezcla óptima de iniciativas para fomentar la integridad, aumentar la transparencia y mejorar la fiscalización, en cooperación con otros miembros y asociados, para minimizar los riesgos de corrupción en la subcontratación, la privatización y los PPP,s. Iniciativas de lucha contra la corrupción coordinadas, como los “Pactos de integridad de Defensa” de Transparencia Internacional (ver capítulos 7 y 17 para ejemplos) fomentan unos compromisos creíbles por parte de los actores clave, que aumentan la eficiencia y la eficacia de las obligaciones sobre la seguridad nacional y colectiva.

Riesgos de Corrupción en la Decisión de “Fabricar o Comprar”

Un desafío al que se enfrenta cada Ministerio de Defensa (MdD) es el de si “fabricar o comprar” equipamiento, infraestructura, suministros y servicios de apoyo, de defensa. ¿Debería el MdD implicarse más en las empresas de la defensa (fabricar), o debería apuntar hacia más empresas de defensa del sector privado (comprar)?

Hay dos pasos clave necesarios para resolver el “fabricar o comprar”: la primera consiste en un análisis de la “eficacia,” y la segunda una revisión de la “eficiencia.” Ejemplos de análisis de eficacia son la “Revista Cuatrienal de Defensa (QDR)” de EEUU, o su proceso de “Realineamiento y Clausura Base” (BRAC). El análisis de la eficacia evalúa el tamaño y la composición apropiada de la infraestructura de defensa, y de las actividades de apoyo, frente a las amenazas existentes y emergentes, y en cooperación con miembros de la alianza y sus socios. Tomada la decisión sobre las capacidades adecuadas y la estructura de la fuerza, el análisis de la eficiencia busca el modo de reducir los costos o mejorar el rendimiento.

El análisis de la eficacia da como resultado dos categorías de recursos y actividades: “necesarios” e “innecesarios.” La infraestructura y las actividades de apoyo innecesarios son candidatos para la desinversión o la privatización. Los recursos y las actividades necesarios pueden ser también subdivididos entre los que son “inherentemente gubernamentales” y los que son más “comerciales” por naturaleza.

Cuadro 9.2. “Infraestructura” Militar y Opciones para la Obtención

La “infraestructura” militar típica incluye:

- Adquisición
- Logística militar
- Personal
- Comunicaciones
- Gestión de la fuerza
- Instalaciones
- Funciones médicas
- Ciencia y tecnología
- Formación y entrenamiento.

Las tres opciones para la obtención discutidas en este capítulo son utilizadas por los ejércitos en todo el mundo. Por ejemplo:

- La subcontratación se utiliza para proporcionar servicios de logística;
- Las sociedades público-privadas para viviendas militares (instalaciones); y
- La privatización en la provisión de muchas funciones médicas.

La Circular A-76 de la Oficina de Gestión y Presupuesto de EEUU define una “actividad esencialmente gubernamental” como:

... una actividad que está tan íntimamente relacionada con el interés público que exige la actuación del personal del estado. Estas actividades requieren el ejercicio de una considerable discreción en la aplicación de la autoridad del gobierno y en la toma de decisiones por dicho gobierno.²

Para ser candidatas a la subcontratación, se puede conocer la infraestructura comercial y las actividades de apoyo mediante el “estudio de mercado” o las “fuentes en competencia.” Mientras tanto, donde los ajustados presupuestos restringen las inversiones de defensa, las sociedades público-privadas (PPP,s) permiten al gobierno aprovechar de forma privada la infraestructura, la tecnología, y las capacidades propias, o la financiación de la inversión privada para mejorar de forma intrínseca las actividades comerciales gubernamentales, o reservadas (ver figura 9.1). En el Reino Unido se usa el término iniciativa de financiación privada (PFI).

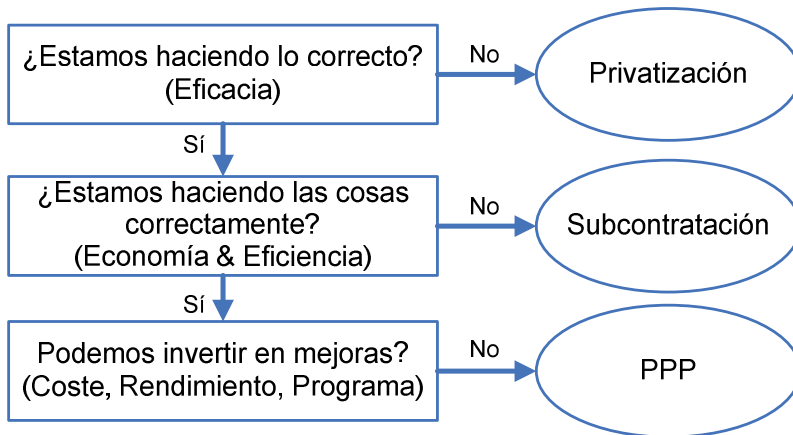


Figura 9.1: Esquema de la Decisión en Defensa

Las evaluaciones de eficiencia requieren que los gobiernos apliquen medidas internas que les permitan comparar los costes internos con los de los proveedores comerciales de capacidades y servicios de defensa. Esto implica una transición a alguna forma de estimación de costes basada en la actividad, para determinar los costos totales relacionados con una función pública. Este “costo total” debe incluir todos los costes “indirectos” que apoyan la función particular que se está llevando a cabo, incluyendo muchos costes no atribuidos actualmente a esa función, tales como la contabilidad, el apoyo legal, la gestión de personal, etc.³ Mientras tanto, en previsión de los costes de subcontratación y

² Mitchell E. Daniels, Jr., *Circular A-76 Revised* (Washington, DC: US Office of Management and Budget, Mayo 29, 2003), www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf.

³ Gansler y Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government* (2003), 11.

Cuadro 9.3. Ventajas de la Subcontratación en los Concursos Público-Privados

“Estudio de Mercado” del Ministerio de Defensa del RU:

- Del año fiscal 1987 al año fiscal 1992 el MdD concursó por 246 actividades con un promedio de ahorro el primer año del 24 por ciento.

En 1966, la Oficina de Gestión y Presupuesto de Estados Unidos (OMB) publicó la Circular A-76: Realización de Actividades Comerciales, que estableció la política para la obtención de actividades comerciales. En 1979, la OMB publicó los procedimientos para los estudios de comparación de costos A-76 para determinar si las actividades comerciales deben realizarse por el gobierno, por otra agencia federal o por el sector privado. El objetivo de A-76 es proporcionar un proceso “justo” de obtención por concurso público-privado, tratando de determinar el método más económico de obtención de los servicios que estén disponibles en el mercado comercial.

- Del AF79 al AF96, el ejército estadounidense completó 486 comparaciones de costos. Internamente ganó 240, los contratistas ganaron 228. La media de ahorro fue del 28 por ciento de los costos anteriores al concurso, ahorrando 4 mil millones de USD en ese período.
- Del AF78 al AF92, el Departamento de Defensa realizó 2000 concursos, con una media de ahorro del 30 por ciento.

En la actualidad, un estudio del A-76 pide un organismo para desarrollar una Declaración del Trabajo a Realizar para identificar el trabajo que se ha de llevar a cabo; preparar una estimación del costo interno del estado basado en la Organización Más Eficiente que pueda realizar el trabajo; solicitar las ofertas para realizar este trabajo desde el sector privado; y comparar esta estimación con la oferta más baja o con mejor relación calidad-precio del sector privado. El gobierno cambia a la realización por el sector privado si la oferta es más baja que la estimación interna de los costes directos de personal en un 10 por ciento, o de 10 millones USD a lo largo del período de ejecución. El período de tiempo establecido para las comparaciones de costes es de 24 meses para una sola actividad y de 48 meses para concursos de múltiples actividades.

A finales de la década de los 90, la OMB estimó ahorros de aproximadamente 9.200 millones USD en los costos de operación del DdD entre 1997 y 2005, y de 2.800 millones USD en ahorros anuales periódicos después de 2005, según el resultado de los estudios de A-76.

Fuente: Gansler and Lipitz, Moving Toward Market-based Government (2003).

de las PPP,s, se necesita dar cuenta no sólo de los costes para el estado por la obtención de productos y servicios por contrato, sino también los costes para el estado por la escritura, supervisión y gestión del contrato, incluyendo el riesgo de costes posteriores más altos, cuando el gobierno comience a confiar con más fuerza en el contratista ganador. Finalmente, los riesgos de corrupción deben abordarse con prontitud en el proceso de evaluación, ya que los costes de la transacción pueden aumentar significativamente, y destruir la confianza pública en la subcontratación, la privatización y las PPP,s.⁴

⁴ Francois Melese, Raymond Franck, Diana Angelis y John Dillard, “Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case

Cuadro 9.4. Ejemplos Escogidos de Subcontratación, Privatización y PPP,s

Las áreas utilizadas por las fuerzas de defensa australiana están gestionadas de manera centralizada por la Organización del Estamento de Defensa (DEO). La misión de la DEO es gestionar estos recursos de acuerdo con los principios de las empresas que optimizan los ingresos del gobierno. Las fuerzas armadas son las arrendatarias, y muchos edificios y muchos terrenos han sido vendidos y arrendados de nuevo. La privatización de los recursos y la eliminación de propiedades no utilizadas, o infrautilizadas, incrementa los ingresos.

Las áreas utilizadas por las fuerzas de defensa polacas son gestionadas de manera centralizada por la Agencia de la Propiedad Militar. Su misión es vender toda la propiedad militar redundante, desde hardware a antiguas instalaciones militares. Las ganancias de las ventas van directamente al MdD, que las utiliza para modernizar las fuerzas armadas polacas.

Fuente: Bonn International Centre for Conversion (BICC), *Conversion Survey 2001 – Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization* (Alemania: NOMOS, 2001).

Los concursos público-privados siempre deben ser estructurados considerando la necesidad por parte del gobierno de un trabajo de alta calidad, fiable y sostenido, así como de una oportunidad para el ahorro de costes y el riesgo de corrupción. Los controles de eficiencia pueden animar la innovación y la inversión. Independientemente de si es el sector público o el privado el que gane en la comparación de costes, funcionarios del Departamento de Defensa han señalado que no es raro el ahorro del 20 por ciento o más. Esto es porque los concursos bien llevados pueden promover la eficiencia, minimizar la corrupción y mejorar la realización de las actividades de defensa.⁵

Riesgos de Corrupción en la Subcontratación, la Privatización y las PPP,s

La venta (privatización/liquidación) de los recursos innecesarios permite a los gobiernos concentrarse en las actividades principales, y reducir las costosas subvenciones y la carga sobre los contribuyentes. La subasta de los recursos y de las actividades de defensa innecesarios puede crear nuevas posibilidades de negocio para el sector privado. También puede aumentar los ingresos del estado para recapitalizar las operaciones de la defensa, o para reducir los déficits presupuestarios. Por otro lado, las privatizaciones de bonos estimulan la generalización de las propiedades compartidas, y las iniciativas empresariales para manejar los recursos y las actividades que beneficien a los accionistas.

Los siguientes objetivos se aplican a muchas subcontrataciones, privatizaciones y a iniciativas de sociedades público-privadas:

- Mejorar la eficiencia y reducir el endeudamiento del gobierno (ahorro de costes);

of U.S. Military Acquisition,” *International Public Management Journal* 10:4 (Octubre 2007): 357–85.

⁵ Commercial Activities Panel, *Improving the Sourcing Decisions of the Government* (Washington, DC: Government Accounting Office, 2002).

- Mejorar la eficacia (aumento del rendimiento);
- Estimular la propiedad compartida;
- Generar ingresos mediante subastas para la recapitalización de la defensa o para reducir la deuda pública; y
- Centrarse en las actividades básicas.

Mientras que de un proceso competitivo y transparente de subcontratación, privatización y PPP,s, se pueden obtener importantes beneficios públicos, también se corren graves riesgos.

El primer riesgo está en que aunque unos bienes, actividades o recursos concretos (tierra, trabajo, capital, etc.) sean suficientemente valiosos para el sector privado, los intereses privados particulares pueden tratar de inclinar los resultados en favor de la subcontratación, la privatización o las PPP,s. El riesgo es que a través de intereses legales, y mordidas o favores ilegales, quienes estén en posición de ganar tratarán de influir en el proceso político y burocrático, de modo que se considere que recursos valiosos son “innecesarios” para las futuras fuerzas de defensa, por lo que pasarían a manos privadas mediante la privatización. Como alternativa, se podría usar la influencia legal e ilegal para la “compra” de valiosas subcontrataciones, u oportunidades para las sociedades público-privadas.

Otro factor representa un riesgo igualmente importante. Los ministerios de defensa a menudo están sometidos a una intensa presión pública y (legal e ilegal) de especial interés por parte de países, ciudades, localidades, y empresas, para impedir la venta o las transferencias de propiedades a través de la privatización, subcontratación o PPP,s, que podrían implicar la pérdida de ingresos y de puestos de trabajo, incluso cuando esos bienes o actividades ya no sean necesarios para la seguridad nacional.

Cuadro 9.5. Criterios Escogidos de Valoración Militar como Base en EEUU para la Reestructuración y el Cierre (BRAC)

La Comisión BRAC utilizaba criterios que eran totalmente transparentes para todos los interesados, así como para el público en general. Por ejemplo, la comisión tuvo en cuenta:

- Los requisitos de misión actuales y futuros, y la influencia en la disponibilidad operativa del total de fuerzas del Departamento de Defensa;
- La disponibilidad y condición del terreno, instalaciones y espacio aéreo asociado, tanto de las localizaciones existentes como de las que se puedan obtener;
- La capacidad de adaptación a las contingencias, a la movilización y a los futuros requisitos del total de fuerzas, tanto en las localizaciones existentes como en las que se puedan obtener;
- Implicaciones del costo y de la mano de obra, etc.

En décadas recientes, los Estados Unidos han conseguido un relativo éxito en el tratamiento de estos riesgos conflictivos. En varios de sus recientes análisis de la “eficacia” de la infraestructura y de las actividades de apoyo de la defensa, los Estados Unidos crearon una comisión independiente como Base para la Reestructuración y el Cierre (BRAC) (para detalles ver Cuadro 9.5). Una innovación clave que minimizó la presión legal y el ilegal tráfico de influencias. Las recomendaciones de la comisión no se podían modificar y no eran negociables. Una vez presentadas al presidente y al Congreso solo podían ser aprobadas, o rechazadas, en su totalidad.

La subcontratación, la privatización y las PPP,s se pueden llevar a cabo a través de varios métodos:

1. Fuente de obtención única, o venta directa a, o empresas mixtas con, un inversor estratégico;
2. Subastas por concurso de ofertas en sobre sellado, u online, que den por resultado la venta de recursos (o la concesión de contratos) al postor más alto (o al más bajo); y
3. En el caso de la privatización, las ofertas públicas de acciones (IPO,s), reparto de cupones, o venta directa al público, planes de participación de los trabajadores, o gestión de compra de empresas, o alguna combinación.

Cada uno de estos métodos es vulnerable a la corrupción.

La corrupción se origina a menudo con un postor (que ofrece un pago ilegal para influir en el resultado, es decir, un soborno) o con un funcionario público (que exige un pago para influir en el resultado, es decir, una extorsión). Como apunta Rose-Ackerman, “... una empresa puede pagar para ser incluida en la lista de los postores cualificados o para restringir su número. Puede pagar para obtener una baja valoración de la propiedad pública que va ser arrendada o vendida, o para ser favorecida en el proceso de selección... las empresas que pagan mordidas no sólo esperan ganar el contrato o ... subasta, sino también obtener subsidios ineficientes, ventajas de monopolio y una laxitud reguladora en el futuro.”⁶ Además, cuanto mayor sea el riesgo de corrupción, más difícil es atraer inversión extranjera directa y nueva tecnología, menor el número de competidores y peores los resultados.

Puede ser útil contar con un organismo central independiente anticorrupción, para controlar las adquisiciones no convencionales, incluyendo la subcontratación, la privatización y las PPP,s. Con un buen apoyo de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno, esta institución debe ser capaz de investigar y perseguir la corrupción, allá donde aparezca.

⁶ Susan Rose-Ackerman, *When is Corruption Harmful* (Washington, DC: World Bank, 1996).

Cuadro 9.6. Conducta Corrupta en la Privatizaciones Compartidas

Siguiendo los programas de privatización de bonos, en algunos países, los gestores de accionistas con grandes inversiones en empresas, intentaron conseguir el control de las empresas de varios modos. Uno de los medios utilizado para obtener el control de las empresas a costa de los accionistas originales se llama “dilución”. Esta supone la emisión de nuevas acciones a niveles que diluyen el patrimonio neto por acción. Algo de dilución es común en la mayoría de los países. Por ejemplo, se produce dilución cada vez que las empresas emiten opciones para la gestión o compra de futuras acciones, a precios considerablemente por debajo de los precios de mercado.

Recomendaciones Relativas al Personal de la Agencia de Privatización y del Fondo Fiduciario para Reducir el Riesgo de Corrupción:

- Garantizar que el personal de la Agencia de Privatización y del Fondo Fiduciario está completa y adecuadamente preparado, tanto inicial como posteriormente a intervalos regulares, así como supervisado eficazmente y adecuadamente protegido de influencias corruptas;
- Garantizar que todos los directivos y el personal de la Agencia de Privatización y del Fondo Fiduciario declara, a intervalos regulares, sus ingresos, activos y cualquier posible conflicto de intereses;
- Garantizar las adecuadas estructuras para el pago de los directivos y del personal de la Agencia de Privatización y del Fondo Fiduciario;
- Asegurar unas normas claras sobre los conflictos de intereses para todo el personal de ambas instituciones. Para evitarlos están especialmente los nombramientos de personal no basados en méritos (competencia y experiencia) sino en contactos políticos;
- Exigencia de compromisos éticos (“no aceptaré ni exigiré ningún soborno ni los toleraré para otros, y revelaré voluntariamente cualquier posible conflicto de intereses”) de todos los funcionarios y del personal seleccionado que participe en la toma de decisiones en el proceso de privatización;
- Garantizar que el organismo de privatización emplea a expertos externos independientes para las decisiones sobre aspectos técnicos para los que carece de los conocimientos necesarios;
- Implantar y mantener normas de rotación adecuadas (ningún directivo o personal puede permanecer en un puesto sensible el tiempo suficiente para desarrollar contactos impropios o dependencias de posibles corruptos); e
- Implantar y garantizar la obligación de todos los directivos y del personal de ambos organismos, y de los demás funcionarios involucrados en asuntos de privatización, de informar sobre cualquier sospecha o conocimiento de comportamientos corruptos a las autoridades competentes, independientemente de si quien soborna es un directivo o una persona privada, y de proporcionar la adecuada protección a los informantes.

En casos donde la privatización es gestionada por los ministerios técnicos en lugar de por una agencia de privatización especial, garantizar que todas las salvaguardas recomendadas más arriba por la Agencia de Privatización se aplican *mutatis mutandis* a los funcionarios y al personal correspondiente del ministerio técnico respectivo.

Fuentes: Michael H. Wiehen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide* (Germany: GTZ, 2004); Excerpts from Division 42 Sector Project: Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption, 20–25: www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf; Jeffrey Miller, “Evaluation of Mass Privatization in Bulgaria,” William Davidson Institute Working Paper #814 (Marzo 2006).

Conclusiones

Los riesgos de corrupción no sólo dependen del ambiente competitivo y de los métodos elegidos para la subcontratación, la privatización o las PPP,s, sino también de la integridad de los funcionarios públicos y de los contratistas privados, así como de la transparencia y de la fiscalización de los mecanismos y organismos de gobernanza.

El riesgo de corrupción puede reducirse significativamente mediante pactos de integridad desarrollados por Transparencia Internacional. Los pactos de integridad requieren que todos los participantes se impliquen en acuerdos de contratación transparentes, que incluyan el control y la supervisión por parte de la sociedad civil.

Los acuerdos sobre Códigos de Conducta aún aportan más ventajas, al exigir que los funcionarios públicos y los contratistas privados prometan abstenerse de todas las actividades corruptas y, más importantemente, que sean fiscalizables en caso de violaciones. Las partes acuerdan de antemano las sanciones específicas, que incluyen la pérdida del contrato, confiscación de los bonos de oferta, responsabilidad por daños, e inclusión en listas negras para futuros concursos públicos. Organizaciones como la OCDE, OSCE, UE y el Banco Mundial ofrecen normas anticorrupción que pueden reforzar los pactos de integridad, e incluyen reglas claras para la divulgación pública de activos, ingresos y posibles conflictos de interés de los políticos y los funcionarios públicos.

En conclusión, hacer el mejor uso de los recursos de defensa a menudo requiere subcontratación, privatización y PPP,s. Muchas de las mismas lecciones que se aplican en las adquisiciones estándar de defensa para frenar la corrupción se aplican también en esos acuerdos de contratación “no convencionales.” Las constantes son una competencia

Cuadro 9.7. Principios de un Enfoque Basado en el Mercado para la Subcontratación, la Privatización y las PPP,s

Gansler y Lipitz (2003) formulan cuatro principios de un enfoque basado en el mercado para la subcontratación, la privatización y las PPP,s:

1. La clave del éxito está en pasar de un monopolio a un ambiente competitivo;
2. La competencia debe regirse por la “mejor relación calidad-precio” en lugar de simplemente por el bajo costo;
3. Incluso cuando el gobierno subcontrata, no abandona sus responsabilidades de gestión;
4. Hay una necesidad crítica de medidas clave en cuanto al funcionamiento y al costo, que se supervisarán, y de los que se informará continuamente.

Fuente: Gansler y Lipitz, *Moving Toward Market-based Government* (2003), 9–11.

constante, unos acuerdos transparentes de contratación y una supervisión independiente. Aplicando estas enseñanzas, junto a una mezcla propia de cada país, de integridad, transparencia y técnicas de fiscalización, se puede reducir la corrupción reduciendo los beneficios y aumentando el costo de la implicación en comportamientos corruptos.

Cuadro 9.8. Evitando la Corrupción en la Privatización

Indicadores de riesgo de corrupción:

- Parlamento/poder legislativo sujeto a influencia indebida por el sector privado, posibilitado también por la ausencia de una adecuada campaña sobre leyes y procedimientos financieros;
- Falta de transparencia de la administración pública en general, así como una toma de decisiones privada y no transparente por el gobierno;
- Acceso inadecuado del público en general (incluida la sociedad civil) a información sobre programas, procesos y decisiones del gobierno; ausencia de ocasiones de debate sobre los programas y la toma de decisiones del gobierno, y de ocasiones para que el público y la sociedad civil participe en el desarrollo de las políticas y de las estrategias de privatización, y de la ley de privatización, de las instituciones y de los programas;
- Ausencia de:
 - Un sistema de control eficaz (por parte del parlamento, de la administración o de instituciones independientes externas) del programa de privatización;
 - Sistemas de fiscalización y control de los políticos y funcionarios involucrados en el programa de privatización;
 - Posibilidad de que el público o los funcionarios puedan exponer sospechas de corrupción, de forma confidencial o anónima;
 - Procesos penales, civiles y disciplinarios contra los políticos y los funcionarios que hayan estado implicados en casos anteriores o hayan sido sospechosos de comportamiento corrupto;
 - Instrumentos y organismos de sanciones penales eficaces, así como un uso ineficaz de los instrumentos sancionadores existentes;
 - Normas nacionales para la declaración pública de bienes, ingresos y posibles conflictos de interés por parte de los políticos y funcionarios públicos involucrados en las decisiones sobre la privatización;
 - Medios independientes valientes;
 - Instrumentos y organismos colectivos de gobernanza; y
- Servicio continuado de políticos y funcionarios en cargos críticos, a pesar de los evidentes conflictos de interés (posiblemente incluso a pesar de las acusaciones o condenas por anteriores delitos de corrupción).

Sistemas de Auditoría y Control Contra la Corrupción:

- Instalar y mantener sistemas eficaces de auditoría y control (auditoría interna y externa, supervisión parlamentaria, etc.), y actividades en todas las decisiones de la Agencia de Privatización y del Fondo Fiduciario, incluyendo tanto las decisiones políticas como las empresariales:
 - El pertinente control del estado y de los organismos auditores deberían tener y ejercer autoridad sobre todas las decisiones de privatización, tomadas en la Agencia de Privatización o en otro lugar;
 - Las evaluaciones de los organismos de auditoría y control deben ser totalmente transparentes;
 - Garantizar que los informes de violaciones o de una actuación inadecuada se siguen apropiadamente y conducen a correcciones y mejoras;
 - Dar a la sociedad civil involucrada en la supervisión y el control de la privatización, acceso a toda la documentación pertinente, incluidos normalmente los documentos confidenciales, bajo el compromiso de tratar dicha información como confidencial, excepto cuando se hayan descubierto violaciones y no se hayan corregido.
- Garantizar y supervisar el funcionamiento de las instituciones e instrumentos apropiados de auditoría y control. También, garantizar la aplicación de las sanciones penales, civiles y disciplinarias a los políticos y funcionarios atrapados vulnerando las leyes y las reglas, incluyendo:
 - Medidas disciplinarias, incluyendo el retiro de las funciones actuales y la no elegibilidad para futuras funciones públicas;
 - Confiscación de bienes obtenidos ilegalmente;
 - Responsabilidad por daños y perjuicios; y
 - Reclusión y sanciones monetarias.

Fuente: Michael H. Wiehen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide* (Germany: GTZ, 2004), www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf.

Recomendaciones:

- Formular guías, políticas, presupuestos y procesos de decisión, y medidas del rendimiento de defensa.
- Llevar a cabo evaluaciones periódicas de la eficacia del establishment de la defensa proporcionando capacidad de defensa, empezando por las capacidades de apoyo, como el desarrollo de infraestructura y mantenimiento, apoyo médico, etc. y avanzar hacia los servicios de apoyo al combate como el reabastecimiento en vuelo, el apoyo a las fuerzas desplegadas, etc. Incluir dichas evaluaciones en las revisiones estratégicas de la defensa, o en procesos similares.
- Realizar evaluaciones periódicas de la eficacia en la obtención de una capacidad de defensa por el *establishment* de la defensa, y a través de fuentes alternativas, p. ej., la subcontratación o las sociedades público- privadas, teniendo en cuenta

el costo-eficacia así la como necesidad del gobierno de un rendimiento de alta calidad, fiable y sostenida.

- Establecer normas legales y financieras claras, e impuestas eficazmente, para la subcontratación, la privatización y las sociedades público-privadas.
- Mantener un funcionamiento eficaz y transparente de las estructuras legislativas, judiciales y burocráticas, incluyendo auditorías internas y externas, control parlamentario y acceso público a la información (teniendo en cuenta la sensibilidad de la información).

Cuadro 9.9. Transparencia de las PPPs

El Consejo Canadiense para las Sociedades Público-Privadas (<http://www.pppcouncil.ca>) fue creado en 1993 como una organización financiada por sus miembros, con representantes de los sectores público y privado. Como partidarios del concepto de sociedades público-privadas (PPP,s), el consejo lleva a cabo investigaciones, publica resultados, facilita foros de debate, patrocina una conferencia anual sobre temas relacionados con las PPP,s (nacionales e internacionales) y homenajea a las sociedades público-privadas que han conseguido el éxito, a través de un Programa de Premios Nacionales.

Como voz nacional y acreditada sobre el tema de las sociedades público privadas, el consejo apoya a funcionarios políticos y a quienes toman las decisiones en la exploración y desarrollo de alianzas con el sector privado. Por otra parte, el consejo se esfuerza en crear oportunidades para que el sector privado trabaje con los gobiernos en proyectos publico-privados, que cubran el espectro desde los contratos simples a las privatizaciones completas.

Además de estimular y aportar información sobre las sociedades público-privadas, el consejo estimula el diálogo entre quienes toman las decisiones en los sectores público y privado sobre la financiación y entrega de servicios públicos, informa al público, lleva a cabo investigaciones objetivas sobre cuestiones fundamentales que influyen en el empleo eficaz de las sociedades, y publica trabajos de investigación, estudios de casos, directivas, encuestas de opinión, y las memorias nacionales sobre temas claves de las sociedades público-privadas.

Como medida de transparencia, el Consejo mantiene una base de datos de libre acceso sobre el proyecto PPP, llamado "Proyecto Tracker" (disponible en www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp). Esta base de datos abarca proyectos en fase de propuesta, proyectos ejecutados recientemente, y proyectos cancelados. Por cada proyecto en marcha el público puede acceder a la siguiente información: título del proyecto, una breve descripción, el costo total del proyecto, modelo de la sociedad público-privada y duración de proyecto y fase actual y próxima del proyecto, sitio web para obtener información adicional y el punto de contacto.

En mayo de 2009, el ministro de defensa de Canadá anunció que un importante proyecto de infraestructura de seguridad se conseguiría como sociedad pública-privada. Aunque los vendedores exigirán autorizaciones de seguridad, la noticia de la adquisición se publicó en la página web del consejo.

Para los modelos de sociedades público-privadas, ver: http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp.