

Mecanismos de Denuncias de Alto Nivel

Un análisis comparativo

Argentina, Colombia, Ucrania, Panamá y Péru

Valeria Silva | Gemma Aiolfi



© Basel Institute on Governance, Septiembre 2018

Este documento ha sido elaborado por Valeria Silva, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Gemma Aiolfi, del Instituto de Gobernanza de Basilea.

La responsabilidad de las opiniones expresadas y de los errores de hecho o de juicio recae en los autores.

Mecanismos de Denuncias de Alto Nivel

Un análisis comparativo

Argentina, Colombia, Ucrania, Panamá y Perú

Contenido

ACRÓNIMOS 5

1 INTRODUCCIÓN 6

- 1.1 Definición de las características de un Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel (MDAN) 6
- 1.2 Resumen de recomendaciones para los gobiernos 6

2 COLOMBIA 8

- 2.1 Perspectiva general del piloto del MDAN 8
- 2.2. Nuevos MDAN planificados en 2018 9
- 2.3 Análisis 10

3 UCRANIA 12

- 3.1 Perspectiva general 12
- 3.2. Análisis 13

4 PANAMA 15

- 4.1. Perspectiva general 15
- 4.2 Análisis 15

5 ARGENTINA 17

- 5.1 Perspectiva general 18
- 5.2 Análisis 18

6 PERU 20

7 EVALUACION COMPARATIVA 21

- 7.1 Puntos a considerar al diseñar un MDAN 22

ANEXO 1: NOTA DE ORIENTACIÓN PARA LOS GOBIERNOS 24

ANEXO 2: ENLACES ÚTILES Y OTRAS LECTURAS 31

Acrónimos

ANI	Agencia Nacional de Infraestructura, Colombia
ANTAI	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, Panamá
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDE	Consejo de Defensoría para Empresas
CFI	Corporación Financiera Internacional, Grupo del Banco Mundial
CSS	Caja de Seguro Social, Panamá
FCP	Fondo Colombia en Paz
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTC	Grupo de Trabajo sobre Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales,
OCDE	
Instituto de Basilea	Instituto de Gobernanza de Basilea (Basel Institute on Governance)
MDAN	Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel
MoE	Memorándum de Entendimiento
OA	Oficina Anticorrupción, Argentina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
SEPRECO	Secretaría de Alto Nivel para la Prevención de Actos de Corrupción, Panamá
ST	Secretaría de Transparencia, Colombia
UADD	Unidad de Admisión y Derivación de Denuncias, Argentina

1 Introducción

El presente informe analiza los diferentes contextos y procesos a través de los cuales se ha diseñado e implementado un Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel (MDAN) en Colombia, Ucrania, Panamá y Argentina, así como un interés inicial en el modelo de MDAN en Perú. Su objetivo es entender las características específicas de cada caso y aprender lecciones que puedan ser aplicables a futuros proyectos en otros países, respetando el compromiso de desarrollar un MDAN que tenga en cuenta el contexto específico de un país.

1.1 Definición de las características de un Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel (MDAN)

- Un MDAN es una herramienta pragmática, no jurídica que facilita la denuncia temprana de potenciales casos de corrupción o cuestiones similares con el fin de encontrar soluciones rápidas, rentables y prácticas.
- Ante todo, es un medio mediante el cual el sector privado plantea cuestiones con una oficina de alto nivel que es externa a la entidad pública donde ha ocurrido el tema denunciado.
- Proporciona una alternativa a los procedimientos tradicionales de aplicación de la ley y los procedimientos administrativos, sin reemplazarlos ni perjudicarlos.
- El MDAN tiene como objetivo proteger el proceso de contratación pública.
- La estructura, los procedimientos, los sectores y entidades económicas sometidas al MDAN varían según cada país.
- Un MDAN debe tener en cuenta el marco legal y político del país. No existe una «solución única para todos», por lo tanto, el MDAN se adapta según las instituciones existentes dentro de un país y los objetivos que persigue.
- Un MDAN requiere un compromiso político en los niveles más altos del gobierno para asegurar su aplicación efectiva y su credibilidad, especialmente porque está en un punto medio entre los procedimientos de aplicación de la ley y las preocupaciones de las empresas.

Un MDAN puede servir una triple función:

- 1) Recibir alertas de conductas, problemas técnicos o incluso situaciones que podrían indicar una posible solicitud de soborno en interacciones entre los licitadores (en un contexto de contratación pública), las empresas y los gobiernos.
- 2) Proporcionar un mecanismo de resolución alternativo, ágil y económico a los denunciantes, que permita que una transacción comercial o un proceso de contratación continúe sin ninguna traba.
- 3) Analizar, informar y asesorar a los gobiernos sobre los temas de interés para las empresas, incluida la modificación de medidas legislativas, normas o procedimientos para reducir las oportunidades de corrupción.

En 2013, el G20 adoptó principios rectores que alientan a los gobiernos a adoptar el modelo del MDAN para combatir y prevenir la solicitud de soborno por parte de los funcionarios públicos. Desde entonces, el B20 ha seguido pidiendo a los gobiernos avanzar con la implementación del modelo del MDAN. El Instituto de Gobernanza de Basilea (Basel Governance) y la OCDE están dispuestos a asesorar a los gobiernos en el diseño y la implementación de un MDAN. Para obtener más información, consulte el Anexo 1 (Nota de orientación para los gobiernos) y el Anexo 2 (Enlaces útiles y otras lecturas).

1.2 Resumen de recomendaciones para los gobiernos

En base a las experiencias analizadas en el presente documento, las siguientes recomendaciones generales pueden ayudar a asegurar un buen desarrollo de los futuros MDAN en todos los países y contextos.

Para iniciar y diseñar un MDAN:

- Es primordial contar con responsabilidad política dentro del país y aprobación en los niveles más altos del gobierno.

- La dirección del proyecto debe ser asignada a una entidad, generalmente ubicada dentro del gobierno y se le debe proporcionar los recursos suficientes para asegurar un progreso dentro de un plazo de tiempo razonable.
- La determinación del alcance del MDAN a través de las consultas y las coordinaciones con las partes interesadas, incluidos el sector privado, la sociedad civil según corresponda, y los organismos y departamentos gubernamentales pertinentes, creará las condiciones para su aceptación y relevancia.
- El MDAN debe abordar los temas que sean importantes para el sector privado.
- Es fundamental planificar cuidadosamente la estructura e implementación del MDAN.
- La determinación de cómo y cuándo interactuar con las diversas partes interesadas pertinentes, así como la identificación de los procesos formales (legales o reguladores) y los riesgos, ayudará a garantizar un buen lanzamiento.
- También es importante contar con una estrategia de comunicaciones para difundir la información sobre el Mecanismo, incluido el desarrollo de un sitio web que contenga enlaces para el envío electrónico de alertas y denuncias.

Una vez establecido el MDAN:

- Un organismo de supervisión, tal como un comité de múltiples partes interesadas, podría proporcionar un sistema de controles y contrapesos y garantizar la eficacia del MDAN y el cumplimiento de su mandato. Este organismo podría revisar los informes y las recomendaciones emitidas por el Mecanismo, supervisar los resultados, y proporcionar una orientación estratégica y sugerencias para una mejora. Podría estar compuesto por personas de prestigio e integridad del gobierno, sector privado, instituciones financieras, organismos internacionales y sociedad civil.
- La promoción de la transparencia y el conocimiento del MDAN, así como el compromiso de los posibles denunciantes es primordial para el éxito del Mecanismo. Mantener un sitio web dedicado con la información sobre el funcionamiento del MDAN, sus procedimientos,

resultados de denuncias anteriores, estadísticas y el canal de información debe ayudar a lograr ese objetivo.

Para promover la sostenibilidad del MDAN:

- El gobierno debe estar comprometido formalmente con el proyecto para asegurar la continuidad del Mecanismo y minimizar los riesgos de interferencia política. Por ejemplo, este compromiso puede adoptar la forma de un Memorándum de Entendimiento entre las partes interesadas que respaldan el Mecanismo, o que lo presentan a través de la incorporación en las disposiciones legales. Esta segunda posibilidad podría facilitar la asignación de fondos públicos para sus operaciones.
- El financiamiento necesario debe asignarse para asegurar el personal y los recursos necesarios para las investigaciones y garantizar las funciones del MDAN de manera eficiente y visible, idealmente por un plazo mínimo de 5 años.
- La capacidad técnica podría asegurarse a través de disposiciones presupuestarias específicas, para además mejorar la estabilidad del Mecanismo y evitar que sea sometido a cambios en la administración.

2 Colombia

Colombia fue el primer país en implementar un MDAN en relación con las licitaciones públicas en el proyecto de construcción de carreteras a nivel nacional 4G. Desde entonces, el MDAN ha evolucionado tal como se resume a continuación.

2.1 Perspectiva general del piloto del MDAN

El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, lanzó el MDAN piloto el 2 de abril de 2013 y estuvo en marcha desde octubre de ese año. La iniciativa estuvo coordinada y gestionada por la ST, la autoridad gubernamental de alto nivel encargada de luchar contra la corrupción y mejorar la transparencia en el país, y ubicada en la Presidencia de la República. La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) fue responsable del proceso de contratación.

Todas las alertas relacionadas con el proyecto de carreteras 4G fueron enviadas directamente a la ST.

El MDAN se activó cuando se consideraron algunos temas dentro de su alcance, tal como la falta de precisión en los aspectos técnicos de una licitación. Cuatro expertos independientes con experiencia en derecho penal, ingeniería civil, gestión financiera y ley sobre contrataciones públicas respectivamente fueron seleccionados tras una licitación para evaluar las alertas y hallar soluciones que permitan continuar con los procesos de contratación. Además de estar preparados para afrontar las alertas presentadas a través de la contratación, los expertos del MDAN desarrollaron una matriz para determinar los riesgos de corrupción en las licitaciones de obras públicas, para el uso de las autoridades públicas.

Los licitadores potenciales interesados en el proceso de contratación del proyecto de carreteras 4G tuvieron que comprometerse a usar el MDAN por medio de un pacto de integridad firmado como prerrequisito para participar en las licitaciones públicas seleccionadas.

Cronograma del MDAN en Colombia

Inicios de 2011	● Debate sobre el MDAN entre Colombia, la OCDE y el Instituto de Basilea.
Oct. 2012	● Proyecto de propuesta para un MDAN presentado por Colombia en una reunión paralela durante las reuniones del Grupo de Trabajo sobre soborno en la OCDE.
Feb. 2013	● La Secretaría de Transparencia (ST) comienza los preparativos para el lanzamiento del MDAN.
Abr. 2013	● Lanzamiento formal del MDAN, incluida una reunión internacional de expertos.
Jul. 2013	● Presentación del Mecanismo por la ST a los licitadores precalificados en el Proyecto de Carreteras 4G; firma de los Pactos de Integridad con una cláusula sobre el MDAN entre la Agencia Nacional de Infraestructura y los licitadores precalificados.
Ago. 2013	● Se inicia el piloto.
Inicios de 2014 a 2015	● Se reciben las primeras alertas y el MDAN envía una denuncia pertinente de manera oportuna.
2016–2017	● Activación del MDAN por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para las contrataciones realizadas por la institución bajo las Asociaciones Públicas-Privadas (PPPs).
2018	● Desarrollo de planes por la ST de una serie de nuevos MDAN aplicables al Metro de Bogotá, el Fondo para la Paz y la Agencia Nacional de Carreteras.
Ago. 2018	● El presidente de la República de Colombia, el alcalde de Bogotá, la OCDE y el Instituto de Basilea firmaron un Memorándum de Entendimiento para apoyar la implementación del MDAN para la primera línea del Metro de Bogotá.

La activación de los expertos de la ST en respuesta a un problema planteado por los licitadores muestra la efectividad del MDAN. Un consorcio de licitadores hizo una consulta luego de la modificación de las especificaciones técnicas para un túnel realizada por la agencia de contratación menos de un mes antes de la fecha de cierre del plazo de presentación de ofertas. El diámetro del túnel solicitado requería una máquina perforadora que sólo podía ofrecer una empresa. El consorcio de empresas candidatas reclamó que la modificación limitó el concurso sin motivos justificables. Para resolver esta alerta, la ST convocó a una reunión con la ANI y todos los licitadores potenciales para evaluar cómo solucionar el asunto y restablecer un entorno competitivo. Este diálogo se basó en los aportes de los expertos y llevó a que la ANI concluyera que no había motivos para no modificar los requerimientos técnicos para permitir ofertas de más licitadores, garantizando así oportunidades equitativas para que todos los participantes puedan competir. Todo el proceso, desde la alerta hasta la solución, no demoró más de dos semanas; el MDAN protegió el proceso de contratación y garantizó una competencia justa. La solución involucró a todas las empresas licitadoras, los expertos, la ANI y la ST. Fue considerado por todos como un proceso de resolución justo y transparente.

Luego de la exitosa aplicación del MDAN en el proyecto piloto de carreteras 4G, la aplicación del MDAN se amplió de manera informal para tratar contratos de concesión de servicios y de infraestructura realizados para el Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz en la ciudad de Barranquilla entre finales de 2014 y mayo de 2015.

Entre 2016 y 2017, la ANI activó el MDAN con respecto a todas las contrataciones realizadas por esa institución para proyectos de alto valor, incluida la construcción de carreteras, aeropuertos y ferrocarriles bajo el marco de la Asociación Pública-Privada (PPP) del país. La ANI proporcionó financiamiento para el MDAN para esta fase de trabajo hasta diciembre de 2017 y contrató a tres de los cuatro expertos originales para que trabajen en el MDAN (no se contrató nuevamente al experto en derecho penal). No se presentaron denuncias durante esta fase del MDAN, un hecho que la ANI

atribuyó al efecto disuasorio del Mecanismo.

2.2 Nuevos MDAN planificados en 2018

El gobierno colombiano decidió ampliar el ámbito de aplicación del MDAN a otras tres áreas: i) proyectos postconflicto contratados por el Fondo Colombia en Paz (FCP) como parte del proceso de paz; ii) la construcción de la primera línea del subterráneo de Bogotá (Metro de Bogotá); iii) cinco licitaciones a ser contratadas por Inviás (Autoridad Nacional de Carreteras) para la construcción de carreteras bajo el proyecto Ruta del Sol 2. Se reconoció que se necesitaría crear nuevos MDAN para cada uno de estos proyectos para reflejar la diversidad de los conocimientos necesarios en cada caso y los diferentes procedimientos de licitación de cada uno de estos proyectos. Se planificó implementar los nuevos MDAN hasta el año 2018 bajo la dirección de la ST y con el apoyo de la OCDE y el Instituto de Basilea. A mediados de 2018, sólo se está procediendo con el Metro de Bogotá, y se ha firmado un Memorándum de Entendimiento por parte del gobierno de la República de Colombia, el alcalde de Bogotá, la OCDE y el Instituto de Basilea para apoyar su implementación. A continuación, se presenta el estado de los demás proyectos planificados a partir de agosto de 2018.

Metro de Bogotá

El proyecto del Metro de Bogotá involucra al gobierno federal en alianza con la municipalidad de Bogotá. El alcance del MDAN para esta contratación será determinado por la ST en colaboración con Metro Enterprise y altos funcionarios del Distrito de Bogotá. Este importante proyecto de infraestructura está programado por cinco años y está cofinanciado por el gobierno central y el distrito de Bogotá. Los préstamos sindicados involucran a tres bancos multilaterales de desarrollo: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Mundial (BM). Esto ha significado, a su vez, que los reglamentos para el proceso de contratación sean los reglamentos del BID, y no la Ley de Contrataciones del

Estado Colombiano. La ST negoció con el BID y acordaron conjuntamente incluir el MDAN en este proceso de contratación luego de determinar la compatibilidad del MDAN con los propios procesos de integridad del BID, especialmente en relación a los temas de confidencialidad y las facultades del comité ad hoc del MDAN para investigar una vez que se haya presentado la denuncia. La construcción del metro debería empezar en 2018 con una fase de precalificación que podría durar hasta ocho meses.

La ST continúa trabajando con el Metro de Bogotá y la Veeduría Distrital en la preparación de los perfiles para los miembros del comité ad hoc y los procesos de contratación, con el objetivo de incluir especialistas nacionales e internacionales. La ST quisiera que el BID supervise el proceso de contratación para garantizar su independencia y transparencia. El comité ad hoc del MDAN también tendrá la tarea de definir y establecer las bases para el cumplimiento de las políticas del metro.

El MoE correspondiente, firmado por las partes mencionadas anteriormente el 6 de agosto de 2018, debe facilitar la integridad y la transparencia del proyecto de la primera línea del metro en Bogotá. Está diseñado para acelerar el análisis de las denuncias en relación con la corrupción, generando alertas tempranas y una respuesta pragmática y transparente de Colombia. Asimismo, tiene como objetivo promover la transparencia de los procesos de licitación que se están desarrollando y facilitar las interacciones entre las partes interesadas del sector público y privado.

Proyectos de Fondos de Paz

Las autoridades colombianas están considerando aplicar el MDAN a las siguientes iniciativas principales como parte del FCP: pequeñas obras públicas (PIC II) a nivel comunitario; auditorías en relación con PIC tanto en la fase I como II; y el sistema de información que apoyará a la Jurisdicción Especial de Paz (encargada de las investigaciones, sanciones y reparación a las víctimas del conflicto armado). El objetivo sería aplicar el MDAN tanto en la fase previa a la licitación como a la licitación misma de estos proyectos. Siguen en

curso las conversaciones sobre cómo adaptar el modelo de MDAN planificado para el FCP al nuevo diseño del Fondo de Paz.

Proyectos de carreteras

El MDAN está siendo considerado para cinco proyectos de carreteras a ser financiados por la ANI. La ANI también ha dado un paso importante en la modificación de su manual de contratos para consagrar la obligación de tener los MDAN en grandes licitaciones públicas en el futuro.

2.3 Análisis

El MDAN piloto colombiano fue principalmente una iniciativa dirigida por un gobierno de liderazgo al más alto nivel que asegura haber sido desarrollado rápidamente y con plena responsabilidad política. La presidencia dirigió la coordinación horizontal en todas las entidades estatales para:

- identificar las áreas de aplicación prioritarias para el piloto;
- adaptar el MDAN de modo que pueda reflejar la realidad local y responder a las necesidades de manera práctica;
- hallar soluciones innovadoras para superar las limitaciones de recursos;
- dar un paso más para aplicar los procedimientos acelerados y resolutivos del MDAN a otras alertas en las licitaciones públicas presentadas a la ST, incluso cuando no se someten a la aplicación del piloto;
- revisar de forma creativa el concepto original para procurar la prevención de corrupción en las iniciativas postconflicto que involucra la transferencia de grandes sumas de fondos públicos.

Colombia ha adaptado el MDAN para satisfacer sus necesidades y promover el beneficio público en el gobierno. Los funcionarios públicos encargados del Mecanismo piloto, tanto en la ST como en la ANI, han desarrollado soluciones creativas para superar la burocracia y la falta de recursos financieros y humanos para avanzar con el MDAN y asegurar su continuidad. La rápida gestión de la consulta en relación

con las especificaciones del túnel bajo el MDAN piloto, conjuntamente con el resultado positivo, contribuyó a la generación de confianza en el MDAN y demostró su utilidad para el sector público.

A pesar de que la propuesta inicial del MDAN piloto elaborada por Colombia incluía una disposición para la creación de un consejo consultivo permanente para supervisar la implementación del Mecanismo y establecer sus objetivos estratégicos, en la práctica, el consejo nunca se llegó a establecer.

Si bien la iniciativa totalmente dirigida por el gobierno demostró ser positiva para establecer el MDAN de manera rápida e informal, la falta de participación de las partes interesadas externas (sector privado y sociedad civil, entre otros) en la conceptualización y la supervisión de la implementación del Mecanismo, puede reducir su legitimidad y confianza por parte de usuarios potenciales. No obstante, en el caso del piloto, esto se vio contrarrestado con la obligación de los licitadores de usar el MDAN en los Pactos de Integridad.

La falta de información pública, como en un sitio web, reduce la comprensión general del uso y de los beneficios potenciales del MDAN y el compromiso de recurrir a él. Un organismo de supervisión, tal como el planificado, pero no implementado consejo consultivo, podría mejorar la legitimidad a través de una mayor transparencia y mejores controles y contrapesos en el MDAN.

Como no hubo instituciones que precedieran el MDAN en Colombia, por lo tanto, no hubo reglamentos preestablecidos que aclaren los criterios para la selección de expertos, envío de alertas, procedimientos para ejecutar soluciones sobre el conflicto de intereses. Por lo tanto, la ST ha desarrollado el MDAN de manera informal en base a sus propias normas y al hacerlo, ha identificado la contratación y la gestión de los expertos como un desafío especial dado al volumen reducido e irregular de alertas.

La configuración informal del MDAN en Colombia ha generado dificultades en la asignación del presupuesto público especialmente para el proyecto. Para la fase

experimental, el financiamiento para el desarrollo del Mecanismo, así como su sostenibilidad (por ejemplo, para cubrir los servicios proporcionados por el grupo de expertos ad hoc), fue asignado inicialmente del presupuesto general de la ST.

El ejemplo pionero colombiano ha servido como un modelo a seguir en la región y ha motivado a que otros países adapten el MDAN a sus propios requerimientos.

3 Ucrania

Cronograma de la Institución de Defensoría para Empresas de Ucrania

Set. 2012	● Se inician las conversaciones entre el BERD y el gobierno ucraniano sobre una iniciativa anticorrupción.
Abr. 2013	● Misión investigadora del Instituto de Basilea a Ucrania encargada por el BERD.
Jun. - Jul. 2013	● El grupo de múltiples partes interesadas debaten sobre los puntos importantes del marco de un MoE sobre las iniciativas anticorrupción y un mecanismo tipo MDAN.
Nov. 2013	● El Gabinete de Ministros de Ucrania aprueba el MoE preliminar. Viktor Yanukovich se niega a firmarlo.
Primavera 2014	● Nuevo compromiso en el MoE con el nuevo gobierno de Ucrania.
12 de mayo de 2014	● Firma del MoE sobre la Iniciativa Anticorrupción Ucraniana, que estableció los principios para crear una Institución de Defensoría para Empresas.
May. - Jul. 2014	● Reuniones de las múltiples partes interesadas para establecer una Defensoría Empresarial y el marco legal.
26 de noviembre de 2014	● El Gabinete de Ministros de Ucrania emite una resolución nro. 691 para establecer la Defensoría Empresarial.
22 de diciembre de 2014	● Nombramiento de Algirdas Šemeta, ex-comisionado de la UE y Ministro de Finanzas de Lituania, como Defensor Empresarial.
May. 2015 - actualidad	● El Consejo de Defensoría para Empresas (CDE) inicia sus operaciones en mayo de 2015. Las actividades y el impacto del CDE se hacen públicos en el sitio web del CDE. El CDE ha participado de manera activa en la elaboración de un proyecto de ley para fortalecer su institucionalización. El proyecto de ley aún está sujeto a la aprobación de los parlamentarios.

El contexto para la implementación de un mecanismo de denuncias anticorrupción en Ucrania fue muy diferente al que se observó en Colombia. Mientras que, en este último, la fuerza motriz para el diseño y la implementación de un MDAN provino de la Oficina del presidente de Colombia, en Ucrania, el actor principal que dirige la implementación de un MDAN era externo. El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), como principal inversionista extranjero en Ucrania, decidió abordar cuestiones sobre la corrupción que afectan al sector privado. El BERD condicionó la continuidad de sus actividades en el país en la implementación de una serie de iniciativas por parte del Gobierno para luchar contra la corrupción, incluido un MDAN o mecanismo similar.

Las conversaciones para adaptar el concepto de MDAN para Ucrania se iniciaron entre el presidente del BERD, Suma Chakrabarti, y luego con el presidente Viktor Yanukovich, y continuaron a través de los cambios de gobierno. El siguiente cuadro presenta el cronograma para establecer el Mecanismo.

3.1 Perspectiva general

El CDE fue desarrollado como resultado de las conversaciones de las múltiples partes interesadas dirigidos por el BERD y facilitados por el Instituto de Basilea. El CDE ha adaptado las determinantes características de un MDAN tomando en cuenta únicamente el contexto. Por ejemplo, se sintió que las empresas no confiarían en la entidad dirigida por el gobierno por cuestiones acerca de la integridad de altos funcionarios del gobierno.

Como consecuencia, se estableció el CDE para operar de manera independiente al gobierno. Sin embargo, mantiene una función de 'alto nivel' del MDAN a través de la participación del Gabinete de Ministros de Ucrania como miembro del Consejo de Fiscalización de las múltiples partes interesadas del CDE. El CDE es respaldado por el siguiente marco:

1. El MoE para la Iniciativa Anticorrupción Ucraniana se firmó el 12 de mayo de 2014. Los principios rectores para una Institución de Defensoría para Empresas fueron establecidos por el MoE, con el objetivo de promover el clima de inversión en Ucrania a través de la rendición de cuentas y la transparencia. El MoE también estableció las bases para la creación del CDE como una entidad jurídica. El proyecto de ley resultante espera la aprobación de los parlamentarios al momento de redactarse esta publicación (agosto 2018).
2. La resolución 691 del Gabinete de Ministros de Ucrania del 26 de noviembre de 2014, que establece el CDE como un organismo consultivo constante para el Gabinete. La resolución establece como uno de los objetivos del CDE la preparación de la legislación para establecer la Defensoría Empresarial como una institución.
3. El protocolo de respaldo al MoE firmado por la CFI y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, que reconoce la necesidad de grandes esfuerzos para luchar contra la corrupción y el trato injusto a las empresas para que logren un crecimiento económico y que expresa su respaldo a los esfuerzos anticorrupción.

El CDE está conformado por i) un Defensor Empresarial; ii) dos Diputados; iii) un grupo de investigadores; iv) un Consejo de Fiscalización.

El Consejo de Fiscalización, que actúa como el órgano rector del CDE, supervisa el funcionamiento del CDE y su conformidad con los términos estructurales y objetivos de su creación. Actúa como un consejo tripartito de administración e incluye representantes del Grupo de las partes signatarias del MoE, a saber, el Gabinete de Ministros de Ucrania, instituciones internacionales (BERD y OCDE) y asociaciones empresariales independientes. Se le asigna un voto a cada bloque en todas las decisiones, lo que asegura el balance de la gobernanza del CDE.

Una vez que se evalúa una denuncia y se considera bien

justificada por parte del CDE, las autoridades pertinentes toman conocimiento de ella. La dirección del CDE sostiene reuniones con las autoridades gubernamentales periódicamente o a solicitud, durante las cuales se revisa el progreso de las denuncias y se debate sobre la implementación de las recomendaciones del CDE. Por ejemplo, el CDE puede solicitar aclaraciones o informar a las autoridades sobre posibles malas interpretaciones de las leyes o normas por parte del personal del gobierno y acepta la rectificación de las irregularidades dentro de un marco de tiempo específico.

Se firmaron varios memorándums de alianza y cooperación con diferentes instituciones del gobierno para facilitar el diálogo con el gobierno y el establecimiento de un canal de comunicación directa para analizar las denuncias y encontrar soluciones. Además, el CDE identifica y proporciona recomendaciones sobre alternativas para tratar los asuntos sistémicos a través de informes publicados sobre diversos temas. Asimismo, presenta informes cada tres meses y anualmente sobre sus actividades y un análisis de fondo, todo disponible en línea.

El CDE también controla la implementación de recomendaciones y sostiene reuniones con diferentes miembros del gobierno, incluido el Primer Ministro, para examinar los éxitos, así como los problemas actuales.

Finalmente, en 2017 el CDE lanzó, junto con la OCDE y el BERD, la Red Ucraniana de Integridad y Cumplimiento de las Normas, una iniciativa de certificación contra la corrupción que se enfoca principalmente en el sector privado. El objetivo es promover la transparencia y el cumplimiento de las normas, motivando a las empresas a que participen en la Red para que se comprometan y mejoren sus estándares de integridad al hacer negocios.

3.2 Análisis

En Ucrania, la iniciativa de implementar un mecanismo de denuncias fue guiada desde el comienzo por el compromiso de las múltiples partes interesadas. El gobierno ucraniano, las

empresas, la sociedad civil y los organismos internacionales participaron activamente en el proceso de conceptualizar el Mecanismo de tal manera que sea adecuado para el contexto. Este compromiso de las múltiples partes interesadas constituyó un claro beneficio para asegurar más apoyo y legitimidad para la iniciativa.

La vasta experiencia y conocimiento del BERD sobre el contexto político en Ucrania, así como su importante influencia como principal inversionista en Ucrania y acceso directo a los responsables de alto rango de la toma de decisiones fueron elementos decisivos que contribuyeron al éxito obtenido por el Mecanismo hasta la fecha.

Además, el proyecto se ha beneficiado con la experiencia del Instituto de Basilea y la OCDE obtenida mediante las asesorías sobre el establecimiento del MDAN en Colombia, y el asesoramiento legal y conceptual continuo proporcionado por el Instituto de Basilea durante la fase de desarrollo del proyecto. La OCDE ha apoyado al CDE desde sus inicios y participa, junto con el BERD, en las reuniones del Consejo de Fiscalización.

El FMI también ha brindado apoyo de manera activa a la Iniciativa Anticorrupción. La carta de intención de Ucrania al FMI de fecha 1o de septiembre de 2016 incluye un párrafo en el cual se señala el compromiso del país para adoptar una ley sobre la Defensoría Empresarial de conformidad con la práctica internacional. Además, el Artículo IV del Informe sobre las consultas del FMI 2017 sobre Ucrania hizo referencia al Defensoría Empresarial, sus resultados positivos y el proyecto de ley.

En lo que respecta a la implementación, la publicación de los informes del CDE, junto con el conocimiento de los hechos de los líderes del gobierno, ha resultado en una considerable cooperación entre el CDE y las entidades que estaban en el lado receptor de las recomendaciones del CDE. El CDE se ha convertido, además, en una institución reconocida y respetada en la lucha contra la corrupción en el país, en gran parte producto de la integridad y el firme compromiso del actual Defensor Empresarial.

La naturaleza independiente del CDE lo aísla de la intervención del gobierno y le ha permitido ser considerado como confiable entre empresas y e individuos, como lo demuestra fehacientemente el creciente número de casos que ha recibido, mayormente de las PYMES.

El CDE toma un promedio de tres meses para procesar las denuncias y el índice de implementación de las recomendaciones por parte de las autoridades oficiales es de alrededor de 87 %, lo cual es significativo considerando la falta de poderes coercitivos del Mecanismo. Desde que empezó a funcionar hasta diciembre de 2017, el CDE ha recibido más de 2 900 denuncias. Se calcula que el impacto financiero directo de sus operaciones para las empresas durante el período 2015 - 2017 ha superado los 11 mil millones de UAH (405 millones de dólares americanos). El índice de satisfacción de los denunciantes que recurren al Mecanismo consistentemente alrededor de 95 %.

Uno de los retos que afrontó el CDE es su sostenibilidad financiera a largo plazo. El financiamiento se estableció a través de la Cuenta de múltiples donantes para la estabilización y el desarrollo sostenible de BERD-Ucrania establecida por el BERD en 2014. Asignó 3,4 millones de dólares americanos para asegurar el funcionamiento del CDE por dos años. El BERD ha asegurado el financiamiento hasta mediados de 2019, pero no hay garantía alguna de que los donantes estén preparados para renovar su compromiso financiero con la iniciativa más adelante. Por lo tanto, es importante que las partes locales del MoE asignen gradualmente sus propios recursos financieros para la continuidad del CDE.

La decisión de basar el fundamento jurídico del CDE en una resolución del Gabinete de Ministros fue justificada por conveniencia y para sacar provecho de este impulso político cuando el nuevo gobierno tomó posesión. Este enfoque permitió que el CDE empezara a trabajar rápidamente. Sin embargo, el CDE se beneficiaría indudablemente de la propuesta del proyecto de ley para establecerlo como una institución independiente y permanente, que actualmente está siendo considerado por el Parlamento Ucraniano.

4 Panamá

El interés en desarrollar un MDAN en Panamá surgió de una conferencia sobre el concepto de MDAN realizada en Bogotá en el año 2014 y organizada por la Embajada Británica, con la participación de la OCDE y el Instituto de Basilea. Después del cambio en el gobierno de Panamá, el Instituto de Basilea fue contactado para dirigir una misión exploratoria in situ, la cual fue facilitada, en parte, por la Embajada Británica en 2014.

El gobierno panameño eligió a la agencia anti-corrupción como sede del MDAN y fue inaugurado en 2016. No obstante, ha permanecido inactivo, sometido a aprobaciones finales dentro del gobierno.

Cronograma de MDAN en Panamá

Jul. 2014	● Debates sobre el MDAN entre el Instituto de Basilea y Panamá.
6 de octubre de 2014	● Expresión de interés por parte del Ministerio de Obras Públicas de Panamá para desarrollar un MDAN para las licitaciones en el sector de infraestructura.
11 - 13 de febrero de 2015	● Misión exploratoria dirigida por el Instituto de Basilea. El gobierno panameño decidió después aplicar el MDAN a las licitaciones en la organización del seguro social y el sector de salud.
Dic. 2016	● Informe interno que evalúa los problemas de corrupción en la contratación pública en el sector de salud en Panamá, alcance e impacto del MDAN en retrospectiva.

4.1 Perspectiva general

El gobierno originalmente contempló aplicar el MDAN a las licitaciones en el sector de infraestructura, en contratos ofrecidos por el Ministerio de Obras Públicas. El vicepresidente de Panamá eligió a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) para apoyar al MDAN y como sede del Mecanismo.

Sin embargo, en el año 2015, el gobierno de Panamá cambió el área de enfoque del MDAN piloto al sector de salud pública además del sector de infraestructura. Como consecuencia, el MDAN sería aplicable a la contratación pública realizada por la Caja de Seguro Social (CSS), la entidad del seguro social que administra uno de los presupuestos más grandes de la salud pública en Panamá. La ANTAI quedó a cargo de la dirección de la implementación del Mecanismo. Se mantuvo la fecha de lanzamiento original del MDAN.

Una propuesta técnica para la implementación del MDAN demostró la modificación de la aplicación del Mecanismo del sector de infraestructura al sector de salud. La propuesta fue inspirada en la estructura y experiencia del MDAN colombiano. El MDAN, llamado Secretaría de Alto Nivel para la Prevención de Actos de Corrupción (SEPRECO), tuvo una estructura muy similar al modelo de MDAN colombiano. Además, se decidió que los empleados públicos de la ANTAI formarían parte del personal de la Secretaría.

El Mecanismo fue lanzado públicamente en la ciudad de Panamá el 30 de marzo de 2016 por el vicepresidente, con la presencia de los representantes del sector público y privado, la sociedad civil y los medios. La fecha de inicio de las operaciones de la SEPRECO fue anunciada para el 1o de mayo de 2016.

El Mecanismo permanece inactivo en espera de la aprobación del reglamento interno para establecer la SEPRECO, que fue remitido en el año 2016 a la Oficina de la Contraloría General de la República (CGR) para su aprobación; aún no se ha otorgado. La CGR también sostiene una función del mecanismo de denuncias y fue una de las alternativas consideradas para organizar el MDAN.

4.2 Análisis

Aún no se ha establecido un MDAN efectivo en Panamá por problemas políticos, técnicos y de gestión de proyectos. La politización no necesariamente es un problema en sí, pero puede convertirse en uno si las decisiones importantes

para el establecimiento del MDAN no están alineadas con el papel que el MDAN puede desempeñar en la prevención de la corrupción. En este caso, el gobierno panameño se centró en la CSS como una entidad en necesidad de reforma y buscó utilizar el MDAN para conseguirlo.

5 Argentina

El Instituto de Basilea y la OCDE vienen trabajando con la Oficina Anticorrupción Argentina (OA) bajo el presidente Macri desde mediados de 2016 en el concepto de un MDAN para el país. Desde un principio, estos debates se centraron en las propuestas de Argentina para los contratos de asociación pública-privada (PPP). Estas conversaciones avanzaron con mayor rapidez a finales de 2017 de acuerdo con el cronograma de PPP propuesto. La Autoridad de Carreteras está poniendo a prueba el MDAN con la primera PPP programada para 2018, y la primera ronda de contratos fueron adjudicados a mediados de año.

Las PPPs son un nuevo concepto para Argentina. Las leyes y normas fueron desarrolladas por primera vez en el período 2016 - 2017 con el apoyo de consultores externos. El gobierno busca atraer inversionistas extranjeros a través de las PPPs para cumplir con la demanda de mejoras en las infraestructuras. Esta norma continúa por un largo período de incertidumbre económica y desconfianza por parte de las empresas extranjeras debido a las expropiaciones y otras medidas tomadas por el gobierno anterior. Se ha establecido una nueva Unidad de PPPs en el Ministerio de Finanzas para supervisar todos los proyectos de las PPPs.

Asociaciones públicas-privadas (PPP) piloto bajo la Autoridad de Carreteras

Las concesiones actuales en relación con la gestión y las mejoras de las carreteras se vencieron en abril de 2018. Esto ha brindado la oportunidad de introducir nuevos contratos de PPP de conformidad con la nueva ley y la política del gobierno que incluye mejoras en base a la reducción del tiempo de desplazamiento, reducción de costos, mejora en la seguridad de carreteras y creación de nuevos puestos de trabajo.

El objetivo es desarrollar 7 500 kilómetros de nuevas carreteras y rutas seguras con un plan a largo plazo que abarca de 2015 a 2027 y un costo de 35 mil millones de dólares americanos. La fase actual de 2015 a 2019 implicará gastos de 12 mil millones de dólares americanos en la región.

Cronograma del MDAN en Argentina

2016 - 2017	● Consultas iniciales entre el gobierno argentino y la OCDE y el Instituto de Basilea respecto al concepto del MDAN y su posible aplicación en Argentina.
Feb. 2017	● Aprobación del Decreto 117/2017, que implementa la Ley 27328 de 2016 creando un nuevo régimen para los contratos de PPP en Argentina.
Oct. 2017 - Ene. 2018	● Misión exploratoria de la OCDE y el Instituto de Basilea para consultar con el gobierno y las partes interesadas externas pertinentes y desarrollar y debatir sobre las opciones técnicas para el MDAN.
Ene. 2018	● Lanzamiento del MDAN.

El objetivo es desarrollar 7 500 kilómetros de nuevas carreteras y rutas seguras con un plan a largo plazo que abarca de 2015 a 2027 y un costo de 35 mil millones de dólares americanos. La fase actual de 2015 a 2019 implicará gastos de 12 mil millones de dólares americanos en la región.

La Autoridad de Carreteras creó una unidad de ética y transparencia y desarrolló una línea gratuita para denuncias en los últimos años. Ello permitió la introducción del MDAN, ya que el concepto de reportar problemas se ha ido desarrollando dentro de esta Autoridad junto con la Oficina Anticorrupción (OA) en el pasado reciente.

Entre octubre de 2017 y enero de 2018, la OCDE y el Instituto de Basilea se reunieron con el gobierno y partes interesadas externas en Argentina y propusieron diversas opciones para que el gobierno las considere para establecer el MDAN.

5.1 Perspectiva general

Argentina lanzó su MDAN en enero de 2018. Se ubica bajo la Secretaría de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción dentro de la OA. En la fase experimental, se aplicará a los contratos de PPP en relación con la extensión y la mejora del sistema nacional de carreteras bajo el Ministerio de Carreteras. Luego de recibir una denuncia, la Unidad de Admisión y Derivación de Denuncias (UADD), que se encuentra dentro de la OA, llevará a cabo una evaluación del asunto para determinar si recae dentro de su ámbito. Un asunto está “dentro del ámbito” cuando da lugar a una situación dentro de una o más de las siguientes categorías:

- Manipulación en la licitación u otras indicaciones de conductas potencialmente colusorias;
- Soborno o intento de soborno;
- Conflicto de intereses;
- Tráfico de influencias;
- Toda acción o decisión por cualquiera que pueda crear condiciones injustas o trato injusto para los licitadores.

Una decisión sobre la admisibilidad de una denuncia se realizará en 48 horas (dos días laborales). Si la denuncia es aceptada, la UADD informará al MDAN (conformado por la Secretaría de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, la Secretaría de Integridad y Transparencia, y la Secretaría de Investigaciones Anticorrupción). El MDAN se reunirá con un Grupo de Expertos para tratar el problema juntos, con el objetivo de encontrar una solución rápida, práctica y justa. El grupo de expertos debe estar conformado por las siguientes personas:

- Dos representantes técnicos propuestos por el Colegio de Ingenieros;
- Un representante técnico propuesto por la OA;
- Un representante del Centro de Estudios Anticorrupción de la Universidad de San Andrés (Buenos Aires).
- El MDAN;
- Trabaja con el grupo de expertos para tratar los asunto(s) que se estén presentando, con el objetivo de encontrar una solución justa y práctica de modo que el proceso de contratación pueda continuar, si es posible, sin retraso alguno o incluso sin tener que detenerse por completo;

- Decidirá si se debe cerrar la denuncia sin tomarse otras medidas o puede hacer recomendaciones a la institución pública responsable del proceso de PPP. En la fase experimental del MDAN, ésta será el Ministerio de Carreteras;
- Supervisará la implementación de cualquier recomendación;
- Dará a conocer públicamente sus recomendaciones y decisiones;
- La denuncia será generalmente tratada según los procedimientos en un plazo de 10 días laborables. En circunstancias excepcionales, este límite de tiempo puede ser ampliado por el MDAN;
- La parte denunciante será informada del resultado de la evaluación.

5.2 Análisis

El MDAN en Argentina aún está en su fase inicial de implementación por lo que es muy pronto para evaluar su efectividad. Sin embargo, en la primera fase de las licitaciones se utilizó el canal de información del MDAN en cinco ocasiones, aunque ninguna de las denuncias respondía al ámbito del Mecanismo y no generó denuncias graves de ningún tipo. La primera ronda de licitaciones incluyó la participación de unos 30 consorcios y doce empresas argentinas locales. A diez licitadores se le adjudicaron contratos en la primera fase. Se informó que la participación de ese gran número de licitadores fue sorprendentemente alta en un clima económico incierto, ninguna oferta fue considerada inválida y ninguna empresa fue rechazada. El precio fue el único criterio de selección y se utilizó un umbral acumulativo para prevenir la adjudicación de múltiples contratos a una sola empresa.

No obstante, existen algunas diferencias notables entre el MDAN argentino y los otros modelos. En primer lugar, el MDAN permite que las alertas sean presentadas por los empleados públicos involucrados en la contratación de PPP, así como los licitadores y las demás partes interesadas. Esto amplía el ámbito de personas que pueden reportar problemas más allá que aquellos en Colombia y Panamá.

En segundo lugar, el MDAN ha sido publicado en los sitios web de la OA y la Autoridad de Carreteras que dirige la contratación. Además del sitio web establecido por el CDE en Ucrania, la medida argentina de emitir información y preguntas frecuentes sobre su MDAN es la primera en América Latina. Para los países que están buscando desarrollar confianza con el sector privado y los ciudadanos, la creación de un sitio web que esté actualizada y proporcione información es un buen punto de partida.

En tercer lugar, el MDAN se está poniendo a prueba en el contexto de las PPPs, por lo que tanto el Mecanismo como el marco en el cual se está desarrollando son nuevos y no han sido probados en Argentina. Esta es una gran iniciativa y quizás un indicador del objetivo establecido por el gobierno para producir un cambio en relación con la lucha contra la corrupción.

En conclusión, la rápida introducción del MDAN demostró a todas las partes interesadas y, especialmente, al sector privado, el intento del gobierno por abordar la corrupción en las contrataciones de forma orientada al negocio y a través de un método nuevo. En segundo lugar, la cooperación en las entidades del gobierno, incluida la Oficina Anticorrupción y la Autoridad de Carreteras fue muy constructiva. Esto es una buena señal para otras ideas que quizás no estén probadas y sean novedosas, pero que podrían ayudar a desarrollar más programas anticorrupción. Estos resultados positivos preliminares del MDAN ayudan a describir cómo se puede luchar contra la corrupción no sólo en Argentina sino en cualquier parte y puede impulsar a otros a probar nuevos enfoques de forma similar.

6 Peru

El gobierno de Perú expresó primero su interés en desarrollar un MDAN al Instituto de Basilea y a la OCDE en 2014. Este fue seguido por una misión exploratoria en 2015 que analizó el estado de los mecanismos de denuncias dentro de los diversos ministerios del gobierno y en relación con la contratación pública y proporcionó un comentario al gobierno a fines de 2015.

Las conversaciones dentro del gobierno peruano han continuado desde 2016 con diversos niveles de intensidad sujetos a los desarrollos políticos y las elecciones. Al mismo tiempo, se ha incrementado el interés de diversas autoridades del gobierno en, por ejemplo, la organización de conferencias para debatir sobre el MDAN tal como aquella organizada por la Contraloría, a la cual asistieron unos 500 participantes en octubre de 2017.

El interés en un MDAN era aún evidente dentro del gobierno a fines de 2017, y el Primer Ministro indicó su respaldo sólido una vez más para la introducción de un Mecanismo a mediados de 2018. Otras partes interesadas también se han referido a la necesidad del sector privado de recurrir a una herramienta que aborde la solicitud de soborno, por lo tanto, parece que el momento es propicio para un MDAN.

La OCDE y el Instituto de Basilea han seguido apoyando y alentando al gobierno para determinar sus objetivos y embarcarse en el proceso de definir un MDAN adecuado a sus requerimientos.

7 Evaluación comparativa

Las versiones actuales del MDAN demuestran la variedad y la flexibilidad de esta herramienta. El ámbito de aplicación ha variado desde permitir el planteamiento de alertas sobre asuntos específicos relacionados con el soborno y la corrupción (Argentina), hasta los procesos de licitación (Colombia), hasta el concepto más amplio del trato injusto de las empresas (Ucrania).

El Defensor Empresarial de Ucrania es muy diferente a los MDAN en América Latina en varios aspectos. Además de recibir y evaluar las denuncias, el CDE brinda recomendaciones a las autoridades estatales y municipales en relación con las acciones y omisiones, así como la implementación de políticas y otras medidas para mejorar y facilitar la realización de negocios, combatir la corrupción y prevenir más violaciones a los intereses de las empresas. El CDE también emite denuncias que identifican asuntos sistémicos que deben ser tratados por el gobierno. En Colombia, los expertos externos tuvieron la tarea de identificar los asuntos sistémicos relacionados con el soborno en las contrataciones cuando fueron nombrados por primera vez, pero Argentina y Panamá no han optado por desplegar a los expertos de esta manera. En Argentina, los expertos sólo están enfocados en los elementos relacionados con la contratación de las carreteras bajo las PPPs en el contexto del MDAN.

Las personas que pueden denunciar también varían según cada país. En Argentina esto incluye a los empleados públicos involucrados en los procedimientos de PPP, así como los licitadores, mientras que en la fase de prueba en Colombia sólo los licitadores preseleccionados podían plantear problemas. En Ucrania, el Defensor acepta denuncias de los ciudadanos, así como de las empresas, sujetas al cumplimiento de otros criterios procesales.

Argentina y Colombia se han referido a la importancia de desarrollar confianza entre el gobierno y el sector privado para fomentar la denuncia de problemas. En Colombia, se utilizaron los Pactos de Integridad para obligar a los licitadores a utilizar el MDAN, mientras que, en Argentina, la Autoridad de Carreteras estableció un documento normativo que se

refiere al MDAN como el medio para emitir alertas para las personas asociadas con los procesos de PPP. Aunque estas son obligatorias para las empresas, el problema de confianza en la seguridad de los canales de información también ha sido referido como primordial para impulsar a las empresas y al sector público (en Argentina), a presentar denuncias. Desarrollar la confianza también fue claramente un problema para el CDE en Ucrania en un entorno de escasa seguridad e inestabilidad política. Al principio se luchó contra esto mediante la elección del Defensor con mucha precaución: para este puesto se nombró a una persona íntegra, titular de un poder público, que viniera fuera del país, y con una fortaleza de carácter para adoptar un enfoque activo para el mandato.

El alcance de los MDAN también ha variado en términos del marco temporal que abarcan. En Colombia, hasta el momento sólo ha sido hasta el término de la fase de licitación y no más allá, aunque se planea incluir la fase de ejecución en relación con los proyectos de la ANI en el futuro. En Argentina, el límite es de 48 horas antes del término de la fase de licitación; luego de ese período, se emprenden los procedimientos de aplicación de la ley y los procedimientos judiciales, según sea necesario. El CDE en Ucrania tiene poderes limitados de investigación y la habilidad para exigir la presentación de pruebas, aunque esto puede cambiar una vez que el marco legal esté totalmente establecido y el Parlamento apruebe la acción legal pendiente.

Todos los Mecanismos tienen como objetivo proporcionar soluciones rápidas. La consulta colombiana sobre la especificación de los túneles es un buen ejemplo de esto, tomando de dos a tres semanas en resolverse. El CDE publica el tiempo promedio de solución en la gestión de denuncias (alrededor de 80 % en 10 días). Argentina ha establecido plazos claros en su MDAN.

En todos los MDAN, incluido el CDE, la sostenibilidad a largo plazo sigue siendo un problema que necesita solución para asegurar que el financiamiento sea adecuado, sin trabas y no esté asociado a las condiciones políticas.

Un sitio web público y la difusión de información son importantes para comunicar lo que el MDAN está tratando de conseguir y crear conciencia y generar conocimiento sobre los MDAN para los usuarios potenciales. Esto es reconocido por la ST en Colombia, aunque hasta ahora no ha establecido uno. El nuevo proyecto debe brindar otra oportunidad para solucionar esta situación. Las audiciones públicas y las conferencias del sector privado para hablar sobre los MDAN a las que asistieron los altos representantes del gobierno han ayudado también a publicar los Mecanismos en todos los casos. Los presidentes de Argentina y Colombia y el vicepresidente de Panamá, así como las dos Secretarías de Transparencia en Colombia, han promovido y respaldado sus MDAN respectivos, al igual que el jefe de la Oficina Anticorrupción en Argentina. En Panamá, el apoyo del gobierno de alto nivel para el MDAN que era evidente en el lanzamiento se anuló después. La renovada voluntad política podría permitir que el Mecanismo funcione en el futuro.

Los Mecanismos que han sido activados, incluso de manera informal, han creado un nivel de confianza que supone un buen augurio para su continuo despliegue. Sin embargo, no puede darse nada por sentado. Es importante seguir apoyando a la creación de sólidos fundamentos jurídicos, asegurar el financiamiento, publicar resultados y analizar los impactos de los Mecanismos para asegurar que el MDAN siga siendo una herramienta útil y bien utilizada por las empresas y las demás partes interesadas.

7.1 Puntos a considerar al diseñar un MDAN

A pesar de las diferentes aplicaciones del MDAN en Argentina, Colombia, Ucrania, Panamá y Perú, es importante considerar algunos puntos generales al desarrollar el MDAN para un país y fin específico.

La siguiente lista complementa la nota de orientación para los gobiernos en el Anexo 1, que fue desarrollada por la OCDE y el Instituto de Basilea y está disponible en inglés, español, francés y portugués. Contiene sugerencias

para los gobiernos, los actores del sector privado y los organismos de la sociedad civil que podrían considerar desarrollar o promover el desarrollo de un MDAN como un mecanismo de prevención de corrupción en un país. Cualquier MDAN necesitará ser adaptado para tomar en cuenta las necesidades específicas del país y su sistema jurídico existente e instituciones políticas. La secuencia de los siguientes puntos no es precisa ni cronológica; algunas actividades se superponen y algunas tal vez no son pertinentes a un país determinado.

1. Desarrollar los objetivos del MDAN (¿Qué debe tratar y qué busca lograr?). Estos objetivos pueden estar articulados en la estrategia del gobierno (anticorrupción), pero también se podría lanzar un proceso de consulta para sondear a los representantes de las empresas y la sociedad civil, así como a las demás partes interesadas, tales como los departamentos gubernamentales pertinentes. Considerar si asesores externos, como la OCDE y el Instituto de Basilea, serían de utilidad para ayudar en este proceso.
2. Considerar el financiamiento y las necesidades presupuestarias para el MDAN en un período de 1 a 5 años.
3. Decidir dónde se debe organizar. ¿Dentro de una institución pública, o las circunstancias excepcionales hacen necesario establecerlo de manera externa?
4. Si el MDAN es organizado dentro del gobierno, ¿se creará como una (nueva) institución autónoma o como parte de una institución/departamento público existente?
5. Investigar la disponibilidad de un canal de información (línea telefónica gratuita/sistema en línea). Si no existe ninguno actualmente, desarrollar planes detallados para establecerlo desde cero (costos, tiempo, capacitación, recursos humanos y procedimientos).
6. Desarrollar una estructura adecuada para el MDAN, como una Secretaría asignada específicamente para el MDAN, un grupo de expertos ad hoc o permanente y la inclusión de un organismo de supervisión (considerando su jurisdicción, dotación de personal, gobernanza).
7. Considerar los aspectos legales. ¿Es necesaria una ley,

una norma, una resolución de gabinete o un decreto presidencial? ¿Bastaría un acuerdo informal?

8. Identificar un proyecto piloto (licitación para infraestructuras del gobierno o similar), marco de tiempo y marco legal para revisar y adaptar el MDAN, según sea necesario.
9. Desarrollar una estrategia de comunicaciones, incluido un sitio web para el MDAN y la difusión de información sobre los canales de información a personas con derecho a presentar alertas.
10. Planificar un lanzamiento de alto nivel y comunicados de prensa.

Anexo 1: Nota de orientación para los gobiernos

Diseño de un Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel para Empresas – Una Nota de Orientación para los Gobiernos

Un Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel (MDAN) es una herramienta que puede:

- Proporcionar un enfoque constructivo para que las empresas y los gobiernos enfrenten la solicitud de sobornos de manera preventiva;
- Mejorar las perspectivas de inversión extranjera directa;
- Crear mejores niveles de confianza y transparencia para las empresas;
- Adaptarse a diferentes contextos legales o institucionales, convirtiéndola en un método ágil y flexible para obtener resultados prácticos.

El concepto de MDAN fue desarrollado originalmente por el Instituto de Gobernanza de Basilea (Instituto de Basilea), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Transparencia Internacional junto con un grupo de compañías internacionales, que buscaban mecanismos alternativos a los engorrosos y lentos procesos judiciales: el MDAN no es un mecanismo legal y funciona en paralelo con las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley..

Los MDANs han sido especificados y probados en un programa conjunto del Instituto de Basilea y la OCDE, que pone en acción el llamado hecho por las empresas a los gobiernos del G20 en el año 2012, a fin de “establecer formas apropiadas de ‘mecanismos de denuncia de alto nivel’ para abordar alegatos de solicitud de soborno por parte de servidores públicos”. En 2013, el G20 adoptó una serie de principios rectores que fomentan el establecimiento de “canales fácilmente accesibles para empresas e individuos objeto de solicitud de sobornos con el fin de informar a las autoridades públicas”, y en los años 2014 y 2015 el B20 continúa promoviendo el establecimiento de MDANs en los países miembros del G20.

El Instituto de Basilea y la OCDE ofrecen apoyo a los gobiernos con el fin de asegurar un enfoque eficiente para el desarrollo

de los MDANs, lo que incluye la identificación de actores nacionales relevantes, la evaluación de diferentes opciones institucionales y legales en una jurisdicción determinada así como el acompañamiento al desarrollo, la implementación y el monitoreo del MDAN para ponerlo en marcha en un marco de tiempo razonable.

Este documento, que no es prescriptivo en su enfoque, proporciona una guía general a los gobiernos sobre cómo desarrollar y gestionar un MDAN. El texto consolida el conocimiento sobre mecanismos similares de diversas fuentes, incluidas las lecciones preliminares extraídas de la experiencia práctica en el establecimiento de dos mecanismos de este tipo en Colombia y Ucrania.

Antecedentes

Las empresas de todo el mundo se enfrentan a menudo con solicitudes explícitas o implícitas de sobornos en sus relaciones con las administraciones públicas, por ejemplo, en el contexto de procedimientos de contratación pública, permisos y licencias comerciales o auditorías fiscales. Las empresas también pueden tener que lidiar con un trato injusto que crea una incertidumbre en el contexto comercial que podría llevar a una situación en la que se podría pagar un soborno. Se requieren acciones específicas y rápidas en tales casos, ya que las empresas enfrentan serias consecuencias legales si recurren al soborno, o pueden arriesgarse a perder negocios o enfrentar obstáculos si se niegan a pagar sobornos. En algunas circunstancias, las empresas locales y extranjeras se desvincularán de los negocios del gobierno o abandonarán completamente un país donde la falta de transparencia y los niveles de corrupción hacen que actuar con integridad sea demasiado difícil.

En tales situaciones, se requiere una solución que permita a las empresas presentar denuncias de forma segura a través de un canal ad-hoc que no incluya a la institución que es objeto de la denuncia, y obtener una acción reparadora rápida. Este tipo de mecanismo es aún más crucial en países con estructuras de gobernanza débiles y / o un

sistema judicial inadecuado debido a preocupaciones sobre la eficiencia o independencia de estas instituciones, y donde los mecanismos de denuncias existentes no han podido proporcionar respuestas rápidas, imparciales y constructivas que son necesarias para las empresas cuando se enfrentan a la extorsión o son tratadas injustamente. Son estas preocupaciones las que trata de abordar el concepto de un Mecanismo de denuncias de Alto Nivel.

¿Qué es un Mecanismo de denuncias de Alto Nivel?

Un recurso temprano para las empresas. Un MDAN es un mecanismo doméstico para recibir, evaluar y resolver rápidamente las quejas de las empresas que enfrentan solicitudes de soborno u otras preocupaciones similares en el marco de procesos administrativos o proyectos públicos específicos. El objetivo principal es proporcionar a las empresas un punto focal al que puedan recurrir de manera temprana e independiente y proponer, siempre que sea posible, una “solución rápida” antes de que la situación se intensifique.

Una alternativa y complemento a otros sistemas de resolución de disputas. Un MDAN ofrece a las empresas una alternativa a los sistemas legales o administrativos o a los mecanismos de rendición de cuentas públicos, o a la mediación / arbitraje nacional e internacional. Los MDAN difieren de estas formas de resolución de disputas en que ofrecen una forma simplificada y más rápida de resolver problemas, al mismo tiempo que reconocen el derecho de las empresas a presentar sus denuncias a los tribunales u otros mecanismos, ya que los MDAN no brindan recursos legales. También son distintos, ya que, a diferencia de muchos otros mecanismos legales o cuasi-judiciales, no requieren que la empresa demuestre una violación de las normas.

Un mecanismo basado en principios que se puede adaptar al contexto particular de cada jurisdicción: el MDAN no es un mecanismo rígidamente definido ya que no existe un enfoque único para todos, y un MDAN puede

tomar diferentes formas. Por ejemplo, un solo MDAN puede responder a una gran variedad de sectores, o puede adaptarse a un sector industrial específico, o cumplir los requisitos de las empresas en relación con un proceso público particular (por ejemplo, licencias comerciales, despacho de aduana / impuestos, contratación pública). Un MDAN también puede comenzar en pequeña escala como piloto, antes de desplegarse más ampliamente. Cualquiera que sea la forma y el alcance que tome, debe sin embargo incorporar un conjunto de principios y funcionalidades:

- **Se concentra en la solicitud de sobornos.** Un MDAN está específicamente diseñado para abordar el “lado de la solicitud” de los sobornos, respondiendo rápidamente a las incidencias – solicitudes explícitas o indirectas – que enfrentan las empresas en sus tratos con los servidores públicos. El enfoque del mecanismo está sustentado en el hecho de que las empresas se ven directamente afectadas, en algunos casos de manera significativa, por solicitud de sobornos o por extorsión, pero a menudo carecen de opciones viables para plantear sus preocupaciones a través de estructuras más formales como los tribunales. Un MDAN proporciona un medio fácilmente accesible para que las empresas aborden los problemas relacionados con el soborno, directa, rápida e informalmente.
- **Un mecanismo que encaja en el sistema anti-corrupción más amplio.** Los MDAN están destinados a ser complementarios a otros esfuerzos anticorrupción. No están destinados a reemplazar otros mecanismos de denuncia ni a debilitar los procesos legales existentes, sino más bien a complementarlos proporcionando una vía a las empresas que buscan una plataforma más informal y confiable a través de la cual abordar sus denuncias y obtener una respuesta rápida para resolver los problemas. Por lo tanto, un MDAN no debería privar el acceso a recursos judiciales u otros mecanismos de rendición de cuentas. Las empresas deben estar claramente informadas de sus derechos para usar recursos alternativos si eligen hacerlo sin recurrir al MDAN o si no están satisfechos con su respuesta. Por la misma razón, debe quedar claro que cualquier sospecha fundada

de soborno u otros asuntos penales o administrativos será remitida a las autoridades competentes.

- **Legitimidad y fuerte compromiso desde los niveles más altos del gobierno.** El MDAN debe tener estructuras de gobernanza claras, transparentes y suficientemente independientes para garantizar que ninguna de las partes que participa en la denuncia pueda interferir con la imparcialidad del proceso de resolución. Como requisito previo para esto, el MDAN debe ofrecer un canal de información que sea superior e independiente de las instituciones en las que sus empleados supuestamente están solicitando sobornos. La participación temprana de todos los interesados al proceso de diseño del mecanismo también puede ayudar a asegurar una mayor confianza y apropiación por parte de ellos. Sin un fuerte compromiso de los mas altos niveles de las autoridades estatales, sin embargo, es probable que el MDAN sea ineficaz o infrutilizado.
- **Protección apropiada: Un mecanismo que previene las represalias.** Un MDAN solo funcionará cuando las empresas tengan incentivos a compartir sus inquietudes libremente, sin temor a represalias. Salir con una denuncia relacionada con el soborno puede plantear riesgos para las empresas. Un MDAN debe incorporar formas de prevenir daños. Estas precauciones pueden incluir una política de no represalias, medidas para garantizar la confidencialidad, la protección de los datos personales recopilados en relación con una denuncia y una opción para que los denunciantes presenten denuncias anónimas cuando sea necesario.
- **Hacer participar a todas las partes: Un mecanismo basado en el diálogo.** Una de las fortalezas de un MDAN es su poder de utilizar medios informales para la resolución rápida de problemas. El poder de iniciar un diálogo con la empresa denunciante en entornos formales e incluso informales, cuando sea posible (es decir, cuando no exista temor a represalias por expresar abiertamente las denuncias) con los directivos de la institución sobre la que se ha presentado la denuncia, es importante como medio para resolver disputas de manera expeditiva. También puede ayudar a evitar que un conflicto se intensifique.

- **Un seguimiento dedicado y exhaustivo.** El MDAN está dedicado al seguimiento de cualquier asunto pertinente que se informa. Siempre que sea posible, la institución implementadora del mecanismo buscará una resolución. Cuando la ley requiera que el asunto sea transferido a otra autoridad competente, el MDAN continuará siguiendo el proceso de resolución para garantizar resultados rápidos y apropiados.

¿Cómo es que un Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel Beneficia a las Compañías y al Gobierno?

Detiene prontamente la solicitud de sobornos y sin retrasos prolongados respecto del proceso concernido. Donde otros mecanismos de rendición de cuentas son lentos o no son de confianza, un mecanismo que tiene la tarea de responder de manera rápida e imparcial a los casos de solicitud de sobornos o extorsión debe satisfacer las expectativas de la empresa de llegar a una “solución rápida”. Por ejemplo, una respuesta rápida a la extorsión cuando ocurre en el contexto de obtener una autorización de aduana es fundamental para las empresas.

Demuestra que un gobierno está preocupado por reducir los sobornos y por tener servicios relacionados a las empresas que funcione bien. Un MDAN puede desempeñar un papel en la creación de un entorno propicio para la inversión. Las empresas pueden tener más confianza en invertir en un país si saben que, cuando se les solicite que paguen sobornos, podrán llevar sus denuncias a un órgano dedicado para una resolución rápida. Un MDAN también puede ayudar a crear “reglas de juego uniformes para el comercio”, ya que los competidores inescrupulosos que actúan injustamente serán finalmente responsabilizados.

Mitiga o previene impactos adversos en proyectos y procesos públicos causados por la corrupción. Por ejemplo, en el contexto de las adquisiciones, una respuesta rápida puede evitar los daños financieros que se relacionan

con los costos iniciales para compensar el que se mantenga inversiones corruptas o impactos ambientales adversos. En el contexto de las inspecciones fiscales, una solución rápida puede evitar el daño reputacional a las autoridades tributarias que las sospechas persistentes de irregularidades podrían causar.

Mejora del clima para la inversión y de la calificación crediticia. Para un país que esté considerando instaurar un MDAN, los incentivos para hacerlo incluyen la probabilidad de respuestas favorables por parte de las agencias de calificación crediticia de los países, así como de las compañías internacionales que consideren hacer inversiones directas y que tienen en cuenta las repercusiones positivas en la reputación.

Provee retroalimentación valiosa a los gobiernos. Un MDAN puede servir como un sistema de alerta temprana para problemas más amplios; obtener información de denuncias individuales que reflejen los cambios que podrían ser necesarios en las operaciones o sistemas de gestión de la institución en cuestión; o indicar posibles cambios sistémicos que puedan ser necesarios.

Proceso de Gestión de Denuncias

Pasos del proceso. Un MDAN debe contar con un proceso sólido para procesar las denuncias. Aunque los detalles de los procesos reales para la resolución de denuncias pueden variar de un país a otro de acuerdo con el contexto nacional, debe incluir en su forma más simple cuatro pasos: (i) recepción y selección de la denuncia; (ii) evaluación de la denuncia; (iii) selección de un enfoque de resolución; y (iv) resolución del problema.

Criterios de admisibilidad: ¿Quién puede presentar denuncias? Un MDAN puede tomar en consideración las denuncias de compañías directamente afectadas, ya sean por sí solas o consorciadas, tales como asociaciones comerciales, también de ONGs o de personas que puedan estar al tanto de las irregularidades. En todos los casos,

el MDAN debe estar disponible para todas las empresas, nacionales y extranjeras.

Selección. Se deben establecer criterios claros de elegibilidad. Las denuncias elegibles pueden incluir aquellas donde la denuncia se relaciona con el proyecto; el demandante está habilitado para presentar la denuncia; la denuncia cae dentro del alcance de los problemas que el MDAN tiene autoridad para abordar. Para ser más eficaz, el mecanismo debe estar abierto a una amplia gama de cuestiones, ya que la solicitud de sobornos abarca muchas situaciones. Por ejemplo, si una empresa cuestiona si las tarifas que se le pide pagar para asegurarse una autorización de saneamiento tras la solicitud del permiso comercial son legítimas, el MDAN debería abordar estas cuestiones dado que pueden ser pagos de soborno encubiertos.

Revisión, investigación y resolución de las denuncias. Para que un MDAN funcione, las quejas deben manejarse rápidamente. Por ejemplo, en el caso de una licitación, el calendario del mecanismo debería permitir la resolución antes de la adjudicación de la licitación. El proceso también debe enfocarse en el diálogo y el compromiso. Específicamente, con el fin de dar forma al proceso, el personal del MDAN responsable de manejar las denuncias debe involucrar a los directivos de los ministerios / instituciones cuyas actividades han dado origen a las denuncias. Dicha inclusión puede servir como base para la pronta respuesta de la institución en cuestión, o para un conjunto de recomendaciones o una decisión, que puede ser vinculante o no vinculante, emitida por los altos directivos de MDAN. Las recomendaciones o decisiones no vinculantes pueden ser poderosas y convincentes, especialmente si el mecanismo se beneficia de un compromiso político superior y se basa en un proceso transparente que permite la posibilidad de presión social para el cumplimiento voluntario de su resultado.

Caso específico en el que hay fundamentos razonables para sospechar una infracción de la ley. En tales situaciones, es probable que sea necesario un emplazamiento de las autoridades de aplicación de la ley competentes. Siempre que sea posible, se espera que la entidad cuyos

empleados presuntamente cometieron actos ilícitos tome medidas correctivas temporales (por ejemplo, suspendiendo el efecto de la decisión tomada por su personal) hasta que se reciba una evaluación exhaustiva de las autoridades competentes. Si parece que la sospecha persiste, decidirán qué acción posterior se debe tomar. Siempre que sea posible, la identidad de los denunciadores - si se conoce - debe anonimizarse en el informe presentado a las autoridades, siempre que se garantice que las autoridades puedan ponerse en contacto con ellos sin demora. En cualquier caso, los denunciadores deben tener la oportunidad de tomar una decisión informada sobre cómo desean proceder.

Reparaciones: ¿Qué tipo de respuesta pueden las compañías esperar tener del mecanismo? Una de las ventajas potenciales de un MDAN es su flexibilidad. Como tal, debe proporcionar un conjunto de posibles reparaciones apropiadas para diferentes tipos de denuncias. Las reparaciones pueden incluir modificar o detener actividades dañinas a través de, por ejemplo, reemplazar al servidor público cuyo comportamiento es sospechoso, demorar la adjudicación de un contrato público, modificar los requisitos para el despacho de aduana o revisar la política de la dependencia en cuestión.

Gobernanza

Encontrar un hogar para el mecanismo. Dónde reside el MDAN y quién es responsable dentro del mecanismo enviará una fuerte señal a todas las partes interesadas acerca del compromiso del gobierno para combatir la solicitud de sobornos. Si bien el hogar del MDAN debe ocupar un lugar prominente en la jerarquía de la administración pública y debe asignarse personal de alto nivel para administrarlo, sus actividades deben integrarse en el trabajo del gobierno. Si la responsabilidad de la resolución de denuncias se asigna a un ministerio específico, esta entidad puede no tener la autoridad para asegurar resoluciones efectivas de otras dependencias gubernamentales sujetas a su control. Del mismo modo, es probable que la efectividad del MDAN se vea comprometida si este está totalmente desconectado

o si está vinculado al gobierno de manera muy tenue, el cual es a menudo la fuente de una denuncia y, por lo tanto, debe participar en la resolución. En ese caso, el MDAN debe tener una base legal clara para obtener los insumos y la cooperación necesarios de las entidades gubernamentales.

Involucrar a terceros. Involucrar a terceros - como académicos, ONGs, expertos - en el mecanismo puede ayudar a aumentar el nivel de confianza de las empresas, así como a superar ciertas limitaciones del MDAN, como posibles conflictos de intereses y sesgos, siempre que ellos mismos sean percibidos como imparciales tanto frente a las empresas como a las entidades públicas concernidas. Su rol puede incluir la revisión de denuncias; actuando como asesores para la resolución de conflictos; ayudando a salvaguardar la equidad del sistema a través de funciones de supervisión; y asesorando sobre la reforma sistémica a largo plazo.

Financiación. Las funciones de un MDAN son intrínsecas a las acciones que un estado debe emprender para prevenir la corrupción y, por esta razón, idealmente deberían ser financiadas públicamente. Sin embargo, dadas las presiones actuales sobre las finanzas públicas en muchos países del mundo, no debe excluirse que sus costos sean sufragados en su totalidad o parcialmente por la comunidad empresarial a partir de la cual surge el trabajo del MDAN sobre la base de un modelo de financiamiento mixto (público - privado y / o financiamiento de donantes). Cada estrategia, sin embargo, presenta riesgos. En los casos en que las empresas sean los principales financiadores, esto puede generar posibles conflictos de interés. Por otro lado, una participación demasiado grande en el financiamiento de los donantes puede erosionar la legitimidad del mecanismo. Las políticas de los donantes también cambian y pueden decidir retirarse, especialmente si no están satisfechos con el desempeño del mecanismo.

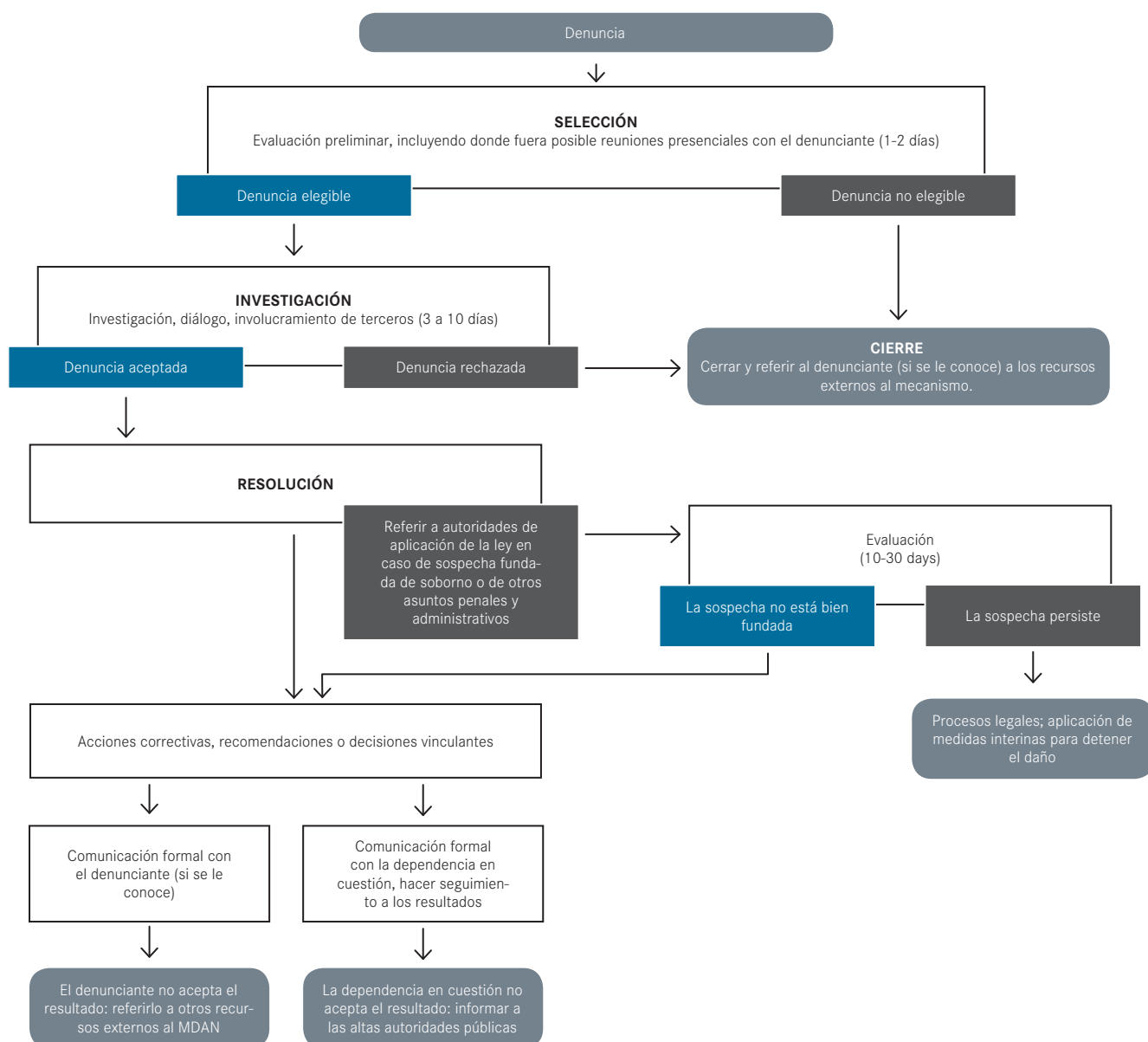


Figura 1. Proceso Básico del Mecanismo de Información de Alto nivel (con tiempos sugeridos)

Accesibilidad, Transparencia y Rendición de Cuentas

Publicitar el Mecanismo. Las empresas solo pueden acceder al HRLM si lo conocen y saben dónde encontrarlo. Como parte de este requisito, el MDAN debería tener un sitio web, lo que también le permitiría presentar una queja en línea. Un MDAN también debe tener un procedimiento publicado que sea claro y simple al tiempo que proporciona detalles sobre cómo funciona el mecanismo, quién puede acceder y cómo. También es crucial asegurarse de que las instituciones públicas relevantes conozcan el proceso y sepan cuándo y cómo lo pueden consultar las empresas. También es importante que las empresas creen conciencia sobre el mecanismo entre sus empleados.

Rendir cuentas a las partes interesadas. Se debe proporcionar información sobre los resultados del mecanismo ya que este conocimiento puede contribuir a una mayor comprensión de todas las partes. El mecanismo debería, por lo tanto, proporcionar retroalimentación regular a las partes interesadas para aclarar las expectativas sobre lo que hace y lo que no hace; alentar a las empresas y a las personas a usar el mecanismo; informar sobre los resultados; y reunir observaciones para mejorarlo. La información reportada puede incluir la naturaleza y el volumen de las denuncias y las respuestas a las mismas, y la forma en que las denuncias han influido en las políticas públicas, los procedimientos, las operaciones y el mecanismo en sí.

Monitorear, evaluar y mejorar el mecanismo. La rendición de cuentas es una condición esencial para que haya confianza continua en el MDAN. El monitoreo regular es necesario para salvaguardar su credibilidad y sostenibilidad. La credibilidad del proceso y la confianza entre las empresas y las autoridades públicas expuestas mejorarán si se establece un grupo de supervisión con autoridad asesora, compuesto por representantes de empresas, sociedad civil y gobierno para supervisar y evaluar el desempeño del mecanismo. Los criterios de evaluación claros pueden incluir: conocimiento general del mecanismo; si es usado y por quién; los tipos de problemas abordados; su capacidad para resolver quejas

de manera temprana y constructiva; y resultados (impactos, beneficios).

Usar el mecanismo como vehículo para el cambio. Los MDAN no sólo deben ser mecanismos de rendición de cuentas sino también vehículos de cambio. Además de proteger a las empresas del abuso, un MDAN es una oportunidad para identificar riesgos regulatorios sistémicos y promover cambios en las políticas y una mejor prestación de servicios públicos. El mecanismo debería tener el poder de asesorar al gobierno sobre las causas sistemáticas de la solicitud de sobornos o de presentar propuestas sobre cómo mejorar los procesos administrativos.

Anexo 2: Enlaces útiles y otras lecturas

Aiolfi, G., Bonucci, N. (2015). Designing a High Level Reporting Mechanism for Business – A Guidance Note for Governments [Diseño de un Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel para Empresas - Nota de Orientación para los Gobiernos]. Disponible en: https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/publications/baseloecd_guidance_note_for_governments.pdf

Heimann, F. (2012). High-level reporting: overcoming extortion [Denuncias de Alto Nivel: cómo superar la extorsión]. En Mark Pieth (ed.), Acción colectiva: Innovative Strategies to Prevent Corruption [Estrategias innovadoras para prevenir la corrupción] (págs. 210–211). Zurich, Suiza: Dike. Disponible en: https://www.collective-action.com/sites/collective.localhost/files/publications/15_heimann-2_0.pdf

Wehrle, F. (2014). High Level Reporting Mechanisms in Colombia and Ukraine. [Mecanismos de Denuncias de Alto Nivel en Colombia y Ucrania]. Working Paper Series 19 [Documento de trabajo serie 19], p. 15. Disponible en https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/publications/150812_hlrm_working_paper_no_19.pdf

IMF Country Report n. 17/83 [Informe nacional del IMF nro. 17/83], Ucrania, abril 2017. Disponible en <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-2016-Article-IV-Consultation-and-third-review-under-the-Extended-Arrangement-44798>

Business Ombudsman Council [Consejo de Defensoría de Empresas], Ucrania: <http://www.boi.org.ua>

HLRM de Argentina: <http://ppp.vialidad.gov.ar/anticorrupcion/>

Información sobre HRLM en el sitio web de la OECD: <http://www.oecd.org/corruption/hlrm.htm>

Información de HLRM en el sitio web de Acción Colectiva del Basel Institute: <https://www.collective-action.com/initiatives/hlrm>

Basel Institute on Governance (Instituto de Gobernanza de Basilea)

El Instituto de Gobernanza de Basilea es un centro de competencias independiente sin fines de lucro especializado en prevención de la corrupción, gobernanza pública, gobernanza corporativa y cumplimiento, lucha contra el lavado de activos, cumplimiento de las leyes penales, y recuperación de activos. Ubicado en Suiza, el equipo internacional y multidisciplinario del Instituto trabaja en todo el mundo, con organizaciones públicas y privadas apuntando a su misión de combatir los delitos financieros y mejorar tangiblemente la calidad de la gobernanza a nivel mundial.

El Instituto de Basilea está compuesto de cuatro áreas: el Centro Internacional para Recuperación de Activos (ICAR, por sus siglas en inglés), el área de Gobernanza Pública, el área de Gobernanza Corporativa y Cumplimiento, y el Centro Internacional de Acción Colectiva (ICCA por sus siglas en inglés).



The Basel Institute on Governance
is an Associated Institute of the
University of Basel.



Basel Institute on Governance
Steinenring 60
4051 Basel, Switzerland
www.baselgovernance.org
info@baselgovernance.org