

HACKEANDO LA CORRUPCIÓN

Herramientas tecnológicas para
promover la transparencia en
las Américas



María Fernanda Pérez Argüello
Tamar Ziff

JUNIO 2019

© 2019. Diálogo Interamericano. El Atlantic Council de los Estados Unidos.



Este trabajo cuenta con una licencia de atribución sin obras derivadas de Creative Commons. Para ver la licencia, por favor visite (www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0). Para reutilizar o distribuir el trabajo, por favor incluya esta leyenda de derechos de autor.

Primera edición.

Portada: Ales Nesetril / Unsplash

Diseño: Tamar Ziff / Diálogo Interamericano

Este informe es un producto del programa de estado de derecho Peter D. Bell del Diálogo Interamericano y el Centro para América Latina Adrienne Arsht del Atlantic Council. Las opiniones y recomendaciones contenidas en él son únicamente de las autoras y no necesariamente reflejan las de la junta directiva, el personal y los miembros del Diálogo Interamericano o el Atlantic Council o cualquiera de sus socios, donantes, y/o instituciones de apoyo.

HACKEANDO LA CORRUPCIÓN

Herramientas tecnológicas para
promover la transparencia en las
Américas

María Fernanda Pérez Argüello
Tamar Ziff

JUNIO 2019

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
DIAGNÓSTICO: OPORTUNIDADES DE EMPODERAMIENTO.....	6
1. Datos abiertos y procesos de contratación electrónica.....	6
2. <i>Smartphones</i> y aplicaciones tecnológicas cívicas.....	7
3. <i>Big data</i> y algoritmos de inteligencia artificial.....	7
4. Tecnologías de registro distribuido.....	8
RETOS: QUÉ HACE FALTA	9
1. Cooperación entre sectores.....	9
2. Mejores datos.....	9
3. Sacarle el mayor provecho a los datos disponibles.....	10
RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	12
AGRADECIMIENTOS Y METODOLOGÍA	16
SOBRE LAS AUTORAS.....	16
NOTAS FINALES.....	17

INTRODUCCIÓN

“El dinero alcanza cuando nadie roba.” Ese mensaje llevó a un candidato de partido minoritario, Nayib Bukele, a una victoria arrasadora en la elección presidencial de El Salvador en 2019, superando ampliamente los votos combinados de los dos candidatos de partidos mayoritarios. La elección de Bukele fue la última en una ola de victorias políticas en América Latina por candidatos que hicieron campaña con plataformas de anticorrupción.

Estas plataformas políticas son exitosas porque la corrupción es endémica en la región, como lo revelan tanto los escándalos estrepitosos como Lava Jato en Brasil, como las encuestas rutinarias que muestran, por ejemplo, que uno de cada dos ciudadanos mexicanos ha sobornado a un funcionario público.¹ Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los sobornos en los procesos de compra del gobierno incrementa los costos de contratación entre un 10 y un 20 por ciento, generando una pérdida de \$400 miles de millones al año.² Tan solo Lava Jato implicó sobrepagos por más de \$6 mil millones en la región.³ En Perú, el Banco Mundial ubica el costo de la corrupción en \$10 mil millones al año, aproximadamente del 3 al 5 por ciento del PIB total del país. En México, se estima que el costo de la corrupción es de hasta un 10 por ciento del PIB.⁴

Estos y otros escándalos han degradado la confianza de los latinoamericanos en sus gobiernos. Según una encuesta llevada a cabo por Pew, en el 2017, solo un 2 por ciento de los brasileños y mexicanos confían “mucho” en sus gobiernos. La situación no es mucho mejor en otras partes de la región: un 73 por ciento de los latinoamericanos está insatisfecho con su gobierno.⁵

La revuelta latinoamericana contra la corrupción— manifestada tanto en las protestas callejeras como en las urnas—no es necesariamente el resultado de un aumento en la corrupción, sino de una mayor conciencia e intolerancia ante la corrupción. Los adelantos tecnológicos y una mayor participación cívica, han empoderado a los medios, a la ciudadanía y a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de control y vigilancia, tipo *watchdog*, para descubrir y sacar a la luz la corrupción. Aunque hoy en día los ciudadanos tienen mayor percepción de la corrupción, también se sienten cada vez más motivados a combatirla; una encuesta reciente de Transparencia Internacional indica que 70 por ciento de los latinoamericanos cree que la gente común desempeña un papel clave en la lucha contra la corrupción.⁶

Ante este escenario de escándalos y descontento ciudadano, el gobierno peruano designó la “governabilidad democrática frente a la corrupción” como el tema central de la Cumbre de las Américas de 2018, una reunión celebrada cada tres años por los jefes de estado de los países de las Américas. Como preparación a este evento, el Centro para América Latina Adrienne Arsht del Atlantic Council y el Diálogo Interamericano colaboraron con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú con el fin de desarrollar insumos para la declaración y el plan de acción de la Cumbre. Las organizaciones reunieron a expertos anticorrupción de todo el hemisferio, en Washington, DC y en Lima, Perú, para las sesiones de discusión. Los resultados se presentaron en reuniones de planeación previas a la cumbre, auspiciadas por la Organización de Estados Americanos, con la participación de representantes de los gobiernos regionales. Estas ideas ayudaron a definir el Compromiso de Lima,⁷ que incluye 58 acciones concretas para mejorar y fortalecer la transparencia y la lucha anticorrupción en la región.

Para fomentar la implementación del Compromiso de Lima,⁸ a principios de 2019 el Centro para América Latina Adrienne Arsht del Atlantic Council y el Diálogo Interamericano, con el apoyo de Open Society Foundations, reunieron a expertos anticorrupción pertenecientes a sectores de tecnología, gobierno, multilaterales, medios, empresarial y de la sociedad civil, con la meta de identificar y promover soluciones de tecnología vanguardista en las áreas de transparencia y anticorrupción, específicamente aquellas relacionadas con las licitaciones públicas, dada su importancia en los recientes escándalos de corrupción. Este objetivo fue específicamente derivado del Compromiso 17 de la Declaración de Lima:

17. Promover el uso de nuevas tecnologías que faciliten el gobierno digital con el objeto de impulsar la transparencia, la interacción con los ciudadanos y la rendición de cuentas, a través del desarrollo de herramientas de identificación, detección, sistematización y monitoreo de procedimientos gubernamentales y, con esa finalidad, fortalecer la cooperación y el intercambio de buenas prácticas sobre el desarrollo y aplicación de dichas tecnologías.

Este reporte examina soluciones tecnológicas que apoyan la lucha contra la corrupción y presenta ejemplos de algunas de estas soluciones, mientras identifica obstáculos para su adopción generalizada y propone respuestas de políticas adecuadas.

DIAGNÓSTICO: OPORTUNIDADES DE EMPODERAMIENTO

En abril de 2015, un policía de Charleston, Carolina del Sur, disparó letalmente a un hombre negro desarmado llamado Walter Scott. El incidente fue grabado con la cámara de un *smartphone* de un transeúnte, y el video sirvió como prueba clave en el juicio del policía, quien fue declarado culpable y sentenciado a 20 años de prisión.⁹

Las grabaciones con *smartphones* de policías matando a hombres negros desarmados en los Estados Unidos han activado una conversación nacional sobre la mala conducta policial y han fomentado la presión para que los policías usen cámaras corporales¹⁰ a fin de mejorar la supervisión, reducir la impunidad, y ayudar a aquellos policías que actúan con rectitud.¹¹ Este es un ejemplo del poder de la tecnología para empoderar a los ciudadanos, estimular reformas, y mejorar la supervisión y rendición de cuentas, y esta medida puede resonar en países como Brasil que también enfrentan el reto del uso excesivo de fuerza por parte de la policía.¹²

Aunado a esto, las protestas anticorrupción que agitaron a toda América Latina y el Caribe en el 2015¹³ y han continuado periódicamente desde entonces—incluyendo la reciente protesta haitiana llamada “Kot Kob Petwo Kariba a?”¹⁴ (¿Dónde está el dinero de Petrocaribe?) exigiendo la rendición de cuentas respecto a los cientos de millones de dólares estafados y robados mediante el programa venezolano Petrocaribe¹⁵—han generado un clima donde las autoridades se encuentran bajo presión de hacer limpieza.

Los nuevos desarrollos tecnológicos, como la adopción generalizada de *smartphones*, crean una enorme promesa de empoderar ciudadanos para detectar actividades sospechosas y dar a los buenos actores en el gobierno las herramientas para detectar, castigar y prevenir actividades corruptas o maliciosas.¹⁶ La mayoría de los gobiernos latinoamericanos han dado pasos importantes para mejorar la transparencia gubernamental, adoptando leyes sobre el Derecho de Acceso a la Información¹⁷ e incrementado la digitalización y publicación de registros en línea.¹⁸ Todos los países, excepto Venezuela, Nicaragua, Cuba, Guyana, Surinam, Haití y Belice, forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)¹⁹ y se han comprometido con diversos planes de acción y reformas en el marco de esta alianza.

Sin embargo, la implementación de estos planes y políticas es inconsistente y aún existe una brecha entre lo que se promete y lo que se implementa. Como dice el refrán: “entre dicho y hecho hay mucho trecho.” La tecnología puede ser un elemento crucial para cerrar esta brecha, en conjunto con la voluntad política necesaria, vigilancia por parte de la sociedad civil y cooperación internacional.

Nuevos desarrollos tecnológicos crean la enorme promesa de empoderar ciudadanos para detectar actividades sospechosas y dar a los buenos actores en el gobierno las herramientas para detectar, castigar y prevenir actividades corruptas.

El siguiente es un esquema general de las oportunidades tecnológicas que existen para combatir la corrupción en las licitaciones públicas de la región, así como los retos correspondientes a su adopción más generalizada y efectiva.

1) Datos abiertos y procesos de contratación electrónica

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, “los procedimientos manuales, las interacciones presenciales y la falta de estandarización de procesos hacen que los trámites sean vulnerables a comportamientos deshonestos”²⁰ Esto es cierto para las transacciones diarias de los ciudadanos con el gobierno, tales como la solicitud de documentos, y se magnifica en los procesos públicos de compra, donde el potencial de ganancias ilícitas es mayor. Entre más transacciones se hagan digitalmente—a través de portales regulados por estándares y restricciones, y que pueden ser monitoreados—la mayor información sobre procesos de contratación pública puede ser publicada y monitoreada.

Por ejemplo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos de México fue destacada en un informe de la OCDE²¹ por mantener buenas prácticas de e-contratación (contratación electrónica) debido a su desarrollo y apego a las pautas de transparencia en línea, que involucraban la publicación de

la mayor información posible sobre los procesos de licitación así como el intercambio electrónico de documentos. Esto garantiza que todos tengan la misma información simultáneamente, dando a los funcionarios públicos menos influencia discrecional y personal sobre el proceso de compras. La publicación de información sobre el proceso de compras en un formato de datos abiertos²² puede permitir que la sociedad civil y otros monitores designados desempeñen un papel relevante en la identificación y denuncia de corrupción, especialmente si un gobierno no tiene los recursos o la voluntad política para identificar y exponer actores corruptos. Más allá de publicar los datos de los procesos de compra en formato abierto, el siguiente paso para simplificar y modernizar los procesos públicos de compra es crear un portal totalmente digitalizado y automatizado para estos procesos, como los implementados en Corea del Sur,²³ Filipinas y Singapur, entre otros.

Sin embargo, el sistema de e-contratación no se puede dejar solo, sino que debe ir acompañado de auditorías regulares y supervisión por parte de los organismos responsables, a fin de prevenir irregularidades. Esto puede apoyarse con Pactos de Integridad,²⁴ que son convenios entre los organismos gubernamentales ofreciendo el contrato y las compañías que licitan, para que no incurran en ninguna práctica corrupta durante el desempeño del contrato, y que sean supervisadas por grupos de la sociedad civil (tales como Transparencia Internacional).²⁵

2) Smartphones y aplicaciones tecnológicas cívicas

El poder de la tecnología de los *smartphones* ha sido utilizado por los ciudadanos para concientizar y responsabilizar la mala conducta policial en Estados Unidos²⁶ y Brasil,²⁷ así como para exponer el mal uso de fondos públicos en Haití.²⁸ Aunado al poder de difusión que tienen las redes sociales, el *smartphone* se ha convertido en un medio para recabar evidencia de ilegalidad y usarla para exigir una reparación política y judicial. La aceleración del uso de *smartphones* en Latinoamérica²⁹ ha generado la proliferación de aplicaciones tecnológicas cívicas que buscan proveer a los ciudadanos la información y los medios para responsabilizar a las autoridades. Estas aplicaciones están disponibles en plataformas como apps4citizens.³⁰

Las aplicaciones tecnológicas cívicas pueden potenciar la supervisión de procesos de contratación pública, al permitir que los ciudadanos monitoreen el avance de las obras públicas in situ, o que reporten sobornos por parte de los funcionarios públicos.³¹ Por ejemplo, Promise Tracker³² en Brasil alentó a los jóvenes a usar sus *smartphones* para reportar deficiencias en la infraestructura pública y servicios del gobierno, como el mantenimiento de las paradas de autobús, accesibilidad a los parques para las personas con discapacidad, o la calidad del almuerzo escolar, entre otros. Los proyectos de monitoreo de Promise Tracker generaron intervenciones por parte de las autoridades pertinentes, resultando en mejoras en algunos casos. Del mismo modo, Supercívicos³³ en México es una aplicación que permite a la ciudadanía grabar videos con sus *smartphones* para reportar problemas urbanos o de infraestructura en su ciudad, incluyendo por ejemplo carros estacionados en lugares prohibidos, basureros desbordados, accidentes de tráfico, obstáculos en las aceras, etc. para un manejo más eficiente por parte de las autoridades competentes. En algunos casos, el monitoreo produjo una intervención oportuna de las autoridades, y en general, tanto Promise Tracker como Supercívicos sirven para promover una cultura de responsabilidad comunitaria y la expectativa de que el gobierno se esforzará por fortalecer la rendición de cuentas.

3) Big data y algoritmos de inteligencia artificial

Muchas veces, una amplia evaluación de riesgo en procesos de contratación pública queda fuera de la capacidad de un análisis manual, porque existen demasiadas bases de datos y variables incluso para los analistas más experimentados. En este sentido, los algoritmos de inteligencia artificial (IA)—como la herramienta Arachne³⁴ de la Comisión Europea y el Bid Rigging Indicator Analysis System (BRIAS)³⁵ de Corea del Sur—pueden ser cruciales para identificar irregularidades en los procesos públicos de contratación y para monitorear de cerca los proyectos de alto riesgo. La herramienta Arachne usa bases de datos internas—por ejemplo, de contratos, beneficiarios, y gastos—que extrae de una autoridad administrativa a nivel nacional y de bases de datos externas—por ejemplo, de accionistas, subsidiarias y representantes de empresas; personas

La publicación de información pública en un formato de datos abiertos puede permitir que la sociedad civil y otros supervisores designados desempeñen un papel relevante en la identificación y denuncia de corrupción.

EJEMPLO: HACKS DE SOCIEDAD CIVIL

Los **grupos de periodismo investigativo** se encuentran al frente del movimiento que usa datos para lograr una mejor rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos en Latinoamérica. Entre los ejemplos más relevantes podemos mencionar a **Ojo Público**³⁶ en Perú, que fue creado en el 2014 y desde entonces ha llevado a cabo un trabajo fundamental investigando la corrupción en el gobierno del Perú, especialmente en relación con el escándalo de Lava Jato,³⁷ lo cual fue difícil de investigar porque el gobierno de Perú no cuenta con una base de datos centralizada sobre los procesos de contratación y la información. Además, cuando la información relevante sí está disponible, se encuentra dispersa. A pesar del importante trabajo que Ojo Público lleva a cabo para sacar esta información a la luz, sus recursos humanos son muy limitados: actualmente, el equipo de Ojo Público está conformado por diez empleados: algunos periodistas, unos cuantos ingenieros de datos y algunos desarrolladores de software.

En Guatemala, **Ojoconmipisto**³⁸ desempeña muchas funciones: además de ser un grupo de periodismo investigativo, maneja una base de datos que contiene información sobre contratos públicos municipales y realiza denuncias ciudadanas de corrupción para su investigación. Este grupo ha iniciado diversas investigaciones amplias y a detalle, incluyendo la llamada "40 alcaldías bajo la lupa",³⁹ que sirve de base de datos sobre los antecedentes penales y los casos pendientes donde están implicados los funcionarios de estas 40 alcaldías. Además, permite descargar esta información en formato XML. Ojoconmipisto también enfrenta dificultades por contar con recursos limitados, sumado con la renuencia del gobierno de Guatemala respecto de cumplir cabalmente las leyes sobre el Derecho de Acceso a la Información, que obliga a Ojoconmipisto a emprender costosos procesos legales o a solicitar ayuda del Procurador de los Derechos Humanos.

El **Instituto Observ** es un iniciativa startup en Brasil que desea mejorar la transparencia y promover la competencia, haciendo que los procesos de licitación del sector gubernamental sean accesibles al público en general.⁴⁰ Al crear un algoritmo para detectar irregularidades o posibles casos de corrupción en los procesos públicos de compra, Observ espera poder eliminar las licitaciones que reflejan manipulaciones fraudulentas con mayor eficiencia. Como se usan datos abiertos en lenguaje de computación, tanto la ciudadanía como las organizaciones de control y vigilancia, pueden ayudar a detectar irregularidades en las contrataciones gubernamentales. Los expertos participantes de nuestra mesa redonda resaltaron la importancia de los algoritmos de fuente abierta para analizar de manera efectiva los datos de las contrataciones del sector gubernamental y garantizar servicios públicos eficientes a los ciudadanos. La meta a largo plazo de Observ es transformar los procesos de licitación de proyectos públicos de infraestructura, tanto en Brasil, como en el extranjero. En otras palabras, si, de ahora en adelante, este tipo de monitoreo se convierte en un requisito básico para el financiamiento de los proyectos de infraestructura, la mejora que se logre en los procesos puede ayudar a restituir la confianza en el gobierno y en el sector privado. Lamentablemente, Observ aún no ha conseguido un financiamiento a largo plazo. Además de este obstáculo, la gestión de algunos gobiernos - especialmente los de los municipios más pequeños - es deliberadamente opaca, lo que hace que los documentos legales sean más difíciles de entender y se pongan trabas a los esfuerzos de las organizaciones como Observ.

RETOS ABORDADOS*:



*vea la próxima sección

expuestas; listas de sanciones; listas de los departamentos de seguridad del estado—que incluyen cientos de millones de nombres y referencias cruzadas con el fin de detectar proyectos de alto riesgo. Por otra parte, BRIAS se desarrolló a fin de “identificar las actividades tipo cartel y los posibles casos de manipulación fraudulenta de licitaciones en los procesos de contratación pública” y extrae información de KONEPS—el sistema de e-contratación de Corea del Sur—a fin de buscar cualquier anomalía en los factores de los procesos públicos de contratación, incluyendo el precio y la cantidad de ofertantes, para generar una calificación respecto a la posibilidad de manipulación fraudulenta que, si está por encima de un umbral determinado, puede servir de base para abrir una investigación. Otras herramientas analíticas y para la minería de datos pueden, al tomar grandes bases de datos y llevando a cabo una cuidadosa referencia cruzada, también ser útiles para identificar transacciones riesgosas.⁴¹ Con estas herramientas, se pueden desarrollar mapas de riesgo que saquen a la luz flujos financieros ilícitos y sofisticadas redes de corrupción.

4) Tecnologías de registro distribuido

Las tecnologías de registro distribuido (distributed ledger technologies, o DLT por sus siglas en inglés), tales como blockchain, pueden ser un método a prueba de piratería para “la verificación de la identidad, el registro de activos y la certificación de transacciones”⁴² en la contratación pública. Dichas tecnologías son ideales para escenarios donde los datos son públicos, pero existen dudas sobre la confiabilidad de las entidades responsables de su actualización.⁴³ Las tecnologías DLT democratizan el proceso de verificación que se aplica a las transacciones y distribuyen las responsabilidades de gestión de datos entre múltiples participantes, todos los cuales tienen acceso a una cadena de datos que es inquebrantable debido al uso de criptografía matemática que alerta sobre cualquier intento de manipulación indebida,⁴⁴ y todos los cuales cuentan con incentivos reales para identificar estas irregularidades.⁴⁵

RETOS: QUÉ HACE FALTA

Aunque las oportunidades ya descritas tienen el potencial de mitigar o prevenir la corrupción en los procesos de contratación pública, existen algunos obstáculos fundamentales que hacen difícil su adopción o su optimización. A continuación, se presenta una lista de retos que enfrentan los países latinoamericanos para el uso de tecnologías con el fin de luchar contra la corrupción.

1) Cooperación entre sectores

En muchos casos, las aplicaciones tecnológicas cívicas se derivan de la creciente indignación y esperanza de cambio que ha generado Lava Jato y otros casos de corrupción en la región. Contrarrestar la corrupción ha sido el lema de muchos de los funcionarios que han ganado las elecciones desde entonces, y las organizaciones de la sociedad civil—incluyendo las plataformas de periodismo investigativo—han trabajado sin descanso para utilizar estas nuevas tecnologías y comprometer a la ciudadanía en la lucha contra los manejos ilícitos del gobierno.

Sin embargo, estas aplicaciones operan a una escala limitada, o se mantienen aisladas; es decir, que logran invo-

lucrar a la ciudadanía y crear conciencia sobre la corrupción, pero no catalizan ningún movimiento por parte de los organismos gubernamentales. Un reto fundamental es crear un vínculo más profundo entre las organizaciones de la sociedad civil que recaban, minan y publican los datos gubernamentales a fin de exponer los casos de corrupción con los organismos regulatorios, procesales o judiciales del gobierno, y apoyar el intercambio de información y las mejores prácticas entre ellas, a fin de garantizar un seguimiento formal de la investigación. Un reto asociado a lo anterior es proporcionar un financiamiento constante para estos esfuerzos: por ejemplo, JOTA, organización de periodismo de datos, creó una base de datos pública sin precedentes sobre la investigación judicial relacionada con el caso Lava Jato en Brasil, llamada “Lava Jota.”⁴⁶ La base de datos fue un recurso esencial para periodistas, académicos y hasta los miembros del grupo de investigación de Lava Jato.⁴⁷ Sin embargo, como Jota la lanzó bajo el esquema de producto pro bono, no se contó con más financiamiento para continuarla o expandirla.

2) Mejores datos

Un reto central en los países donde la corrupción está muy

extendida es la indisponibilidad de la información pública. También los países que pretenden abrirse a veces lo hacen de manera insuficiente o inadecuada (una práctica llamada “openwashing”).⁴⁸ Aunque México, Brasil, Uruguay y Colombia tienen una alta calificación en el Barómetro de Datos Abiertos, debido a los considerables avances logrados en los últimos cinco años en términos de hacer que los datos gubernamentales queden accesibles y utilizables—muchas veces con la ayuda de organizaciones de la sociedad civil y los bancos multilaterales de desarrollo—y Chile y Argentina ganan una mención especial por sus esfuerzos en la apertura, aún queda mucho por recorrer antes de que esos gobiernos—y mucho menos algunos como El Salvador, Honduras, o Bolivia—operen con una administración realmente abierta como se define en la Carta Internacional de los Datos Abiertos (Open Data Charter).⁴⁹ La calidad de los datos aún es muy variable entre distintas bases de datos y organismos, y muchas veces se encuentran incompletos, o no están verificados, no son legibles, no están desagregados, o no son oportunos.

Las leyes de acceso a la información se aplican parcialmente en la región, o se da una respuesta deficiente o incompleta a las solicitudes, o se ven debilitadas cuando un gobierno inclinado hacia la opacidad asume el poder.

Esto representa un reto por varias razones. No es solo el hecho de que los malos datos impiden la transparencia, sino también significa que no se pueden aplicar los algoritmos de inteligencia artificial, o ningún mecanismo para hacer referencias cruzadas entre bases de datos. Estas tecnologías solo son relevantes cuando los datos cumplen ciertas normas de legibilidad y comparabilidad.⁵⁰ En algunos de los casos más graves, la información brindada son fotos de baja calidad o archivos PDF de documentos que no pueden ser verificados y están incompletos. En Guatemala, por ejemplo, los grupos de periodismo investigativo, como Ojoconmipisto, indican la necesidad de apelar al Procurador de los Derechos Humanos cuando el gobierno rechaza o ignora sus solicitudes de información pública según las leyes sobre el Derecho de Acceso a la Información de ese país. Además, las leyes para el acceso

a la información son poco reforzadas en la región, o se da una respuesta deficiente o incompleta a las solicitudes,⁵¹ o se ven debilitadas cuando un gobierno inclinado hacia la opacidad asume el poder.⁵²

De forma más amplia, existen muchas brechas de información en la región sobre los beneficiarios reales,⁵³ es decir quién es el dueño o lucra con ciertas compañías. Estas brechas lo hacen casi imposible obtener una imagen completa de la actividad de la compañía⁵⁴ para asegurar que no se beneficie de transacciones ilegales. Por ejemplo, muchos de los pagos ilícitos que efectuó la división de sobornos designada por Odebrecht—denominada División de Operaciones Estructuradas—se llevaron a cabo a través de cuentas *offshore* registradas a nombre de empresas fantasma, cuyos dueños se mantienen en secreto,⁵⁵ una estructura que fue posible gracias al uso de “bancos con características muy particulares [respecto al secreto bancario] que ayudaría en el sistema [de sobornos]” de Odebrecht.⁵⁶ Incluso cuando la información de las contrataciones gubernamentales se hace pública, se puede diseminar entre diversas bases de datos, haciendo que sea más difícil aplicar una referencia cruzada y detectar indicadores de corrupción o de jugadas sucias.

La opacidad en las contrataciones públicas se exagera por el hecho de que, en muchos casos, los contratos públicos se modifican con “enmiendas para facilitar el financiamiento bancario”⁵⁷ o apéndices que, en el caso de Odebrecht, se incorporaron durante las renegociaciones⁵⁸ y abrieron la puerta a la sobrevaluación de los contratos que, a su vez, financiaron los sobornos relacionados con los contratos de Odebrecht. En muchos países, este tipo de enmiendas no están sujetas a los mismos requisitos de transparencia que el proceso de licitación y los contratos iniciales.

3) Sacarle el mayor provecho a los datos disponibles.

Incluso los países que reflejan avances al facilitar datos abiertos, muchas veces lo hacen de una forma más bien pasiva.⁵⁹ Los gobiernos pueden crear portales de información (como la plataforma de información sobre cabildeo de Chile⁶⁰) sin promover de manera proactiva la forma en que los pueden usar los funcionarios gubernamentales para mejorar las políticas o la supervisión de los procesos públicos de compra, o la sociedad civil en su rol de control. Por otra parte, los grupos de la sociedad civil no siempre están bien ubicados o cuentan con recursos para maximizar el potencial de los datos que el gobierno hace disponibles. Aún los grupos vanguardistas, como Ojo Público en Perú, frecuentemente solo cuentan con

uno o dos ingenieros/analistas de datos entre su personal. Como unos observadores han indicado,⁶¹ muchas veces hay grandes expectativas para el big data como solución de la corrupción gubernamental, pero rara vez hay esfuerzos focalizados que tomen en cuenta, de manera realista, el alcance de los datos disponibles.⁶²

Un reto compartido es la empinada curva de aprendizaje y entrenamiento que enfrentan la mayoría de los países de Latinoamérica. Incluso en países que han progresado, el conocimiento y la experiencia técnica están limitados a solo algunos funcionarios gubernamentales, y en general, a un pequeño segmento de la población.⁶³ El entrenamiento y las capacidades tecnológicas, si es que existen, no están distribuidos uniformemente entre los organismos gubernamentales, especialmente a nivel local y provincial.

Las tecnologías de registro distribuido (DLT por sus siglas en inglés), particularmente, requieren de la participación de todos los actores de los procesos públicos de contratación

para ser efectivas. El sector privado está avanzando más rápido en este aspecto,⁶⁴ pero tratar con organismos gubernamentales usando contratos verificados con base en dichas tecnologías DLT resulta imposible, a menos que los organismos de gobierno responsables tengan la capacidad de operarlas.

Incluso para comenzar a usar los algoritmos de IA mencionados anteriormente, o integrar las tecnologías DLT, se requiere un almacenamiento de datos y una infraestructura de acceso muy amplios e integrales. Para construir esta infraestructura, o usar infraestructura pública ya existente como Ethereum,⁶⁵ los gobiernos no solo necesitan el *hardware*, *software* y un programa de actualización tecnológica para sus funcionarios, sino también la voluntad política para crear procesos públicos transparentes que se conviertan en rutina y fomentar una cultura que contrarreste la corrupción, especialmente en localidades sub-nacionales que en muchos casos operan con muy poca o ninguna supervisión federal.

EJEMPLO: HACKS GUBERNAMENTALES

Por la parte gubernamental, una iniciativa que está ayudando a incrementar la transparencia es el proyecto **Mapa Inversiones**, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Microsoft bajo una asociación con los gobiernos de Paraguay, Costa Rica y Colombia, cuyo objeto es crear mapas que reflejen todas las inversiones públicas a lo largo de cada uno de estos países.⁶⁶ Esta iniciativa se deriva de un proyecto piloto, llamado Mapa Regalías,⁶⁷ iniciado en Colombia en el 2013, a fin de reflejar todos los proyectos públicos financiados con regalías. Para este proyecto, se le solicitó a algunas alcaldías revelar la información financiera relacionada con proyectos públicos, indicando que cualquier incumplimiento generaría retenciones al financiamiento de los proyectos. En el 2016, se encontró que 125 alcaldías de Colombia reflejaban incumplimiento y, en consecuencia, no se les asignó la misma cantidad de fondos o recursos. El proyecto Mapa Inversiones busca reparar las asimetrías de información que existen entre los distintos gobiernos y el público, a través de datos abiertos o de libre acceso y herramientas interactivas. Mapa Inversiones también permite que la ciudadanía supervise, casi en tiempo real, los trabajos y las inversiones relacionadas con contrataciones públicas. Cuando se escribió este informe, Mapa Inversiones ya había publicado detalles sobre trabajos del sector público por más de \$8 mil millones en Costa Rica, y más de \$4 mil millones en Paraguay. Los proyectos incluidos en los mapas reflejan un incremento en eficiencia del 11 por ciento en Colombia, y un mayor retorno sobre la inversión tanto en Paraguay como en Costa Rica.

RETOS ABORDADOS:



RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para las comunidades en Latinoamérica, especialmente a nivel local o provincial, la transparencia en la administración y los procesos de compra del sector gubernamental—y especialmente la transparencia digital—pueden parecer prohibitivamente difíciles o costosos. En una región donde la informalidad y la discreción—en los procesos gubernamentales, la contratación pública y las transacciones rutinarias de negocios⁶⁸—son la práctica común, convencer al gobierno y a sus contrapartes del sector privado de que operen en un espacio digital no negociable y regido por normas, no siempre es fácil. Pero no es imposible gracias a la confluencia de las redes sociales, la cada vez mayor cultura digital y una activa sociedad civil, así como las nuevas herramientas tecnológicas que hacen que la detección y prevención de la corrupción sea más fácil que nunca. Las siguientes recomendaciones buscan servir como punto de partida para aquellos en el gobierno, el sector privado y la sociedad civil que buscan maximizar el uso de las herramientas digitales para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

1. TRABAJAR JUNTOS HACIA DATOS REALMENTE ABIERTOS.

Adoptar estándares internacionales para datos de contrataciones públicas.

Los países de Latinoamérica no tienen la necesidad de reinventar la rueda. Hay una abundancia de recursos sobre cómo registrar y publicar datos realmente abiertos. La carta internacional de los datos abiertos⁶⁹—suscrita por Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Uruguay—y los Principios de los Datos Abiertos del G20⁷⁰, establecidos y adoptados por los países del G20 en el 2015, pueden servir como un buen punto de partida, junto con los lineamientos más

técnicos establecidos por el Estándar de Datos para la Contratación Abierta (OCDS por sus siglas en inglés)⁷¹. En pocas palabras, esto implica asegurar que los datos sean legibles, comparables, de libre acceso, descargables, estén desagregados, sean oportunos, estén concentrados y sean complejos. Los gobiernos—con el apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo—deben adoptar estos estándares e ir más allá de las normas para crear un estándar nacional de publicación de datos sobre los procesos de contratación que tenga fuerza de ley, y cuyo cumplimiento se le pueda exigir a los distintos organismos. Esto debe ir de la mano de la inversión en el desarrollo de capacidades para la creación y el mantenimiento de portales nacionales para la contratación abierta que se integren al proceso de contrataciones públicas y reflejen una información actualizada sobre las licitaciones y su desarrollo en tiempo real.

Divulgar toda la información sobre los beneficiarios reales y las renegociaciones de los contratos.

Dar a conocer los datos del gobierno no es suficiente si esto no va acompañado de transparencia acerca de las empresas privadas que presentan sus ofertas en la licitación de los contratos gubernamentales. Por ende, se deben fortalecer las regulaciones sobre la transparencia de los beneficiarios reales para facilitar el escrutinio y disuadir la corrupción⁷². Los países deben cumplir los estándares de transparencia establecidos por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)⁷³ y el Foro Mundial (Global Forum)⁷⁴. La verificación automática se puede facilitar utilizando tecnologías de registro distribuido, y algoritmos pueden ser desarrollados para detectar las irregularidades que ameriten una investigación posterior. Aunado a esto, para prevenir la facilitación de sobornos a través de “apéndices” encubiertos, todos los cambios que se aplique al contrato original se deben hacer públicos.

Existen muchas brechas de información en la región sobre los beneficiarios reales, es decir quién es el dueño o lucra con ciertas compañías. Estas brechas lo hacen casi imposible obtener una imagen completa de la actividad de la compañía.

2. CENTRARSE EN EL PROPÓSITO DE LOS DATOS Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DIGITALES A LARGO PLAZO.

Identificar las correlaciones comunes de corrupción y continuamente hacer referencias cruzadas entre bases de datos.

Establecer metas enfocadas es clave para identificar el tipo de patrones inherentes a las redes de corrupción y a la captura de los procesos del Estado. Por ejemplo, 15 de los 20 principales donantes de las campañas políticas en Brasil se vieron involucrados en el caso Lava Jato, mientras las investigaciones llevadas a cabo en Estados Unidos reflejan que las donaciones corporativas que se dan a los políticos pueden orientar los contratos hacia las organizaciones donantes, especialmente cuando hay debilidad institucional.⁷⁵ Los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil deben explorar el potencial que ofrecen, por ejemplo, los algoritmos para la minería de datos y hacer de forma consistente una referencia cruzada entre las bases de datos relacionadas con el financiamiento de las campañas políticas y con las contrataciones públicas, ya que puede resultar muy valiosa para rastrear la influencia que se logra con ese dinero y mantener bien vigilados a los actores riesgosos.

Inclusión de tecnologías y publicación de datos con un claro fin anticorrupción.

En situaciones de captura del estado, o cualquier otra red de corrupción arraigada, la eliminación individual de las entidades corruptas, por sí sola, no cambiará la lógica del sistema. Los procesamientos agresivos, como el de Lava Jato, deben ir acompañados de planes de entrenamiento digital a largo plazo y de amplio alcance, no solo con el fin de publicar la mayor cantidad posible de datos, sino para hacerlo con una expresa meta anticorrupción. Crear programas de IA, ya sean nacionales o localizados, como la herramienta Arachne de la Comisión Europea, o el sistema BRIAS de Corea del Sur, puede ser útil en la identificación de los proyectos o entidades que reflejan mayor riesgo, dentro de los datos masivos de las contrataciones gubernamentales y, por ende, ayudar a que los gobiernos eviten las prácticas corruptas a través de un minucioso monitoreo de los proyectos de alto riesgo. Siempre y cuando exista la capacidad de hacerlo, pensar en la aplicación de tecnologías DLT para el manejo de los

contratos públicos puede ser beneficioso. Gobiernos⁷⁶ y el sector privado⁷⁷ están avanzando rápidamente a fin de patrocinar el desarrollo experimental de las aplicaciones de blockchain; por ejemplo, la solución Teneris⁷⁸ de la empresa argentina Signatura ofrece aplicar las tecnologías DLT al intercambio de documentos—de licitaciones y contratos—en los procesos públicos de compra, a fin de asegurar su integridad. Las DLT facilitan la verificación de la entidad y de la documentación debido a que aumentan los costos de manipular los contratos: las redes enteras se ven comprometidas. Además, en el contexto de la administración pública, al ofrecer una recompensa por identificar irregularidades que, de por sí, dependen de la continuidad lograda con la integridad del sistema (por ejemplo, una recompensa en Bitcoin o cualquier otra criptomoneda para los usuarios que monitorean el proceso, que solo tienen valor si la tecnología DLT se sigue monitoreando en forma efectiva), estas tecnologías pueden generar un mecanismo de retroalimentación que se refuerce a sí mismo e impida o haga fracasar cualquier posible práctica corrupta. Los funcionarios gubernamentales de los organismos encargados de manejar el proceso de licitación y supervisar la implementación del proyecto, así como los de las fiscalías, deben recibir entrenamiento para el uso de estas tecnologías.

Investigaciones como Lava Jato deben ir acompañados de planes de entrenamiento digital a largo plazo y de amplio alcance, no solo con el fin de cargar la mayor cantidad posible de datos, sino para hacerlo con una expresa meta anticorrupción.

3. CREAR ALIANZAS PROACTIVAS CON LA SOCIEDAD CIVIL PARA DESARROLLAR TECNOLOGÍAS PARA LA TRANSPARENCIA.

Establecer intercambios de buenas prácticas.

En muchos casos, los organismos gubernamentales que carecen de financiamiento para combatir la corrupción se pueden beneficiar de los grupos de la sociedad civil que ya trabajan en anticorrupción.⁷⁹ Los organismos gubernamentales y los funcionarios a cargo de las investigaciones y las políticas relacionadas con las contrataciones públicas deben acercarse rutinariamente y colaborar con las organizaciones que se especializan en identificar y exponer los casos de corrupción, tales como los grupos de tecnologías cívicas y las plataformas de periodismo investigativo que trabajan con grandes bases de datos, con el fin de mantenerse actualizados respecto a las mejores prácticas y los nuevos programas en materia de anticorrupción y también para comprender mejor cómo deben entrenar al personal para monitorear y detectar la corrupción. Igualmente, los gobiernos y/o empresas privada pueden servir como fuente

de financiamiento para proyectos con gran uso o potencial de anticorrupción.

Designar un claro punto de contacto en los organismos gubernamentales que rinda cuentas a los que denuncian con la ayuda de la tecnología.

Los gobiernos deben designar a un funcionario, en el organismo gubernamental pertinente—la policía, la fiscalía, los organismos encargados del manejo de proyectos, o cualquier otro similar—para que atienda a las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que deseen presentar pruebas de corrupción y compartir su trabajo o las herramientas que usan para la detección del corrupción.

Además, crear protecciones específicas para los denunciantes que deseen reportar algún caso de corrupción existente por las aplicaciones tecnológicas resulta esencial para animarlos a seguir haciendo su trabajo.

4. RECLUTAR AL SECTOR PRIVADO

Trabajar hacia la escalabilidad de los programas piloto eficientes.

Iniciativas apoyadas por el sector privado, tales como las Tecnologías para la Integridad y otros programas que ofre-

EJEMPLO: FONDO DEL SECTOR PRIVADO PARA HACKS

La Iniciativa para la Asociación Contra la Corrupción (Partnering Against Corruption Initiative – PACI) del World Economic Forum y Citi convocaron a un consorcio de organizaciones del sector privado y organizaciones multilaterales simpatizantes—incluyendo el BID, el Fondo Monetario Internacional, Mastercard, Facebook y Price Waterhouse Coopers (PWC)—para lanzar el programa **Tecnologías para la Integridad (T4I)**⁸⁰, cuya meta es identificar y financiar propuestas de tecnología destinadas a luchar contra la corrupción. Los concursantes del programa T4I presentan sus propuestas y los finalistas seleccionados forman parte de un programa virtual de aceleración, incluyendo tutorías y apoyo. En la versión inaugural del programa en 2017, se seleccionaron más de 213 participantes de 34 países y se asignó un monto de más de \$5 millones, en especie, a las distintas soluciones tecnológicas. En el proceso de diseño de T4I, Citi colaboró con sus socios para identificar más de 73 “Puntos Críticos de Integridad” para que los participantes enfocaran sus esfuerzos en ellos. La transparencia en los procesos de compra y las herramientas para aumentar la transparencia fueron los puntos que, como era de esperarse, se identificaron como los más importantes para los desarrolladores.

RETOS ABORDADOS:



cen capital semilla para desarrollar programas piloto en el área anticorrupción son esenciales a fin de incrementar el potencial y la eficiencia de las nuevas tecnologías. A través de una mayor adopción y conocimiento de las nuevas tecnologías que maximizan y promuevan la transparencia, el sector privado puede ayudar a reducir el riesgo de corrupción que se genera al hacer negocios.

Premiar la transparencia y las prácticas de negocios honestas.

Los riesgos que corre el sector privado de incurrir en actos de corrupción están bien documentados. Según una encuesta llevada a cabo por PwC, un 44 por ciento de los ejecutivos globales indicaron que evitan ciertos mercados debido a la corrupción y un 40 por ciento indicó haber perdido licitaciones debido a funcionarios corruptos. Evitar o negarse a hacer negocios con ciertos gobiernos que no cumplen, o no están en vías de cumplir los estándares de transparencia descritos anteriormente es otra manera de ayudar a elevar los estándares para hacer negocios. El sector privado puede trabajar a fin de crear “insignias” o “premios” para los gobiernos que cumplan los estándares de transparencia más altos.

El seguimiento es un factor esencial para aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías. Mientras los gobiernos, grupos de la sociedad civil, y el sector privado comiencen a emprender las reformas antes indicadas, deberán establecer mecanismos para supervisar o registrar los éxitos logrados, publicando los detalles del progreso alcanzado de manera comprensible, oportuna y transparente.

AGRADECIMIENTOS Y METODOLOGÍA

Las conclusiones y recomendaciones en este reporte están parcialmente basadas en el diálogo de una mesa redonda organizada en febrero 2019 por el Centro para América Latina Adrienne Arsht del Atlantic Council y el programa de estado de derecho Peter D. Bell del Diálogo Interamericano. Los participantes de esta mesa redonda fueron: Jonathan Adams (Baker McKenzie), Ana Carolina Alpirez (Ojoconmipisto), Eduardo Bohorquez (Transparencia Internacional México), Vonda Brown (Open Society Foundations), Jay Collins (Citi), Claudia Escobar (Georgetown University), Dr. Ronald Fischer (Universidad de Chile), Mary Beth Goodman (New America), Dr. Rodrigo Janot (ex Fiscal General de Brasil), Pedro Jardim (Albright Stonebridge Group), H.E. James Lambert (Organización de Estados Americanos), Nelly Luna Amancio (Ojo Público), Romina Mella (IDL Reporteros), Andrea Murta (JOTA), Georg Neumann (Open Contracting Partnership), Pablo Villareal Soberanes (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, México) y Leandro Volochko (Ministerio Público del Estado de Mato Grosso, Brasil). Las autoras desean expresar su agradecimiento a todos ellos por sus perspectivas y su conocimiento.

Las autoras también desean expresar su agradecimiento a Michael Camilleri y Jason Marczak por sus recomendaciones y tutoría a lo largo del proyecto, así como a Michael Shifter, Irene Estefanía González, Sarah Stanton, Laura Gualdron, Paulina Ornelas, Julia Searby y Ori Shimony por su ayuda en el proceso de revisión. El Atlantic Council y el Diálogo Interamericano desean agradecer a las Open Society Foundations (OSF) por financiar esta iniciativa. Nuestras organizaciones agradecen al Hon. Bernard Aronson, Embajador Alexander Watson, Embajador Robert Gelbard, Landon Butler y al Juez Mark Wolf por orientar nuestro trabajo anticorrupción.

SOBRE LAS AUTORAS

María Fernanda Pérez Argüello es Directora Asociada del Centro para América Latina Adrienne Arsht del Atlantic Council, donde dirige la labor del Centro en relación con las actividades anticorrupción, México, el tratado USMCA y Centroamérica. Durante su estancia en el Centro, ha codirigido el Grupo de Trabajo para Centroamérica y programado eventos en Asia para legisladores de Estados Unidos. Originaria de Costa Rica, María Fernanda obtuvo un título de Estudios Europeos en la Universidad de la Sorbona en Francia. Además tiene una maestría en Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Servicio Exterior de Georgetown University, y una maestría en Derecho Internacional y Derechos Humanos de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas.

Tamar Ziff se unió al Diálogo Interamericano en 2018 como Asistente del Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell. Se graduó de la Universidad de Virginia con título de Pensamiento Político y Social, ha trabajado con el New York Times en París, la Asociación pro Derechos Humanos de Israel (ACRI) en Tel Aviv, y la asociación Ciudadanos para la Responsabilidad y Ética (CREW) en Washington, D.C. Tamar ha vivido en Israel, Perú, Venezuela e Italia, y habla inglés, español y hebreo.

Notas Finales

¹ León A. Martínez, “7 datos sobre la corrupción en México, según Transparencia Internacional”, *El Economista*, 14 de octubre de 2017, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/7-datos-sobre-la-corrupcion-en-Mexico-segun-Transparencia-Internacional-20171014-0001.html>

² “Corruption and Public Procurement,” *Global Corruption: Law, Theory & Practice*, https://dspace.library.uvic.ca/bitstream/handle/1828/9253/Ch.%2011_April2018_web.pdf?sequence=12&isAllowed=y

³ Charles Orta, “How Odebrecht Profited From Corrupting LatAM Political Elites,” *Insight Crime*, 9 de agosto de 2017, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/how-odebrecht-profited-from-corrupting-latam-political-elites/>

⁴ Jose I. Rodriguez-Sanchez, “Measuring Corruption in Mexico,” *Mexico Center*, Diciembre de 2018, <https://www.bakerinstitute.org/media/files/b190ca73/bi-pub-rodriguez-sanchezcorruption-121118.pdf>

⁵ Richard Wike, et. al, “Many unhappy with current political system,” *Pew Research Center*, 16 de octubre de 2017, <http://www.pewglobal.org/2017/10/16/many-unhappy-with-current-political-system/>

⁶ “International Anti-Corruption Day 2018: The Power of People’s Pressure,” *Transparencia Internacional*, 6 de diciembre de 2018, https://www.transparencia.org/news/feature/international_anti_corruption_day_2018_the_power_of_the_peoples_pressure

⁶ “International Anti-Corruption Day 2018: The Power of People’s Pressure,” *Transparencia Internacional*, 6 de diciembre de 2018, https://www.transparencia.org/news/feature/international_anti_corruption_day_2018_the_power_of_the_peoples_pressure

⁷ EL COMPROMISO DE LIMA, “Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción” 14 de abril de 2018, <http://www.viiiicumbreperu.org/us/lima-commitment-democratic-governance-against-corruption/>

⁸ Este informe se publica una pocas semanas después de la fecha tope para que los países participantes reportaran, a la Organización de Estados Americanos (OEA), sus avances en la implementación de los compromisos asumidos en la Cumbre El Sistema de Seguimiento de las Cumbres de Las Américas (SISCA) es una herramienta en línea, disponible al público, donde se reflejan los avances logrados por los distintos países en relación con la implementación de los compromisos asumidos en la Cumbre.

⁹ Matthew Vann and Erik Ortiz, “Walter Scott Shooting: Michael Slager, ex-officer, sentenced to 20 years in prison”, *NBC News*, 7 de diciembre de 2017, <https://www.nbcnews.com/storyline/walter-scott-shooting/walter-scott-shooting-michael-slager-ex-officer-sentenced-20-years-n825006>.

¹⁰ Peter Hermann and Rachel Weiner, “Issues over police shooting in Ferguson lead push for officers and body cameras,” *Washington Post*, 2 de diciembre de 2014, https://www.washingtonpost.com/local/crime/issues-over-police-shooting-in-ferguson-lead-push-for-officers-and-body-cameras/2014/12/02/dedcb2d8-7a58-11e4-84d4-7c896b90abdc_story.html?utm_term=.428ff0287c0f

¹¹ Brett Chapman, “Body Worn Cameras: What the Evidence Tells

Us,” *National Institute of Justice*, diciembre 2018, <https://www.nij.gov/journals/280/Pages/body-worn-cameras-what-evidence-tells-us.aspx>; Maya Wiley, “Body Cameras Help Everyone - Including the Police,” *Time*, 9 de mayo de 2017, <http://time.com/4771417/jordan-edwards-body-cameras-police/>.

¹² Daniel E. Ortega, “El desafío de mejorar la conducta policial en América Latina,” *Brookings*, 22 de marzo de 2018, <https://www.brookings.edu/es/research/el-desafio-de-mejorar-la-conducta-policial-en-america-latina/>

¹³ Rosa Muñoz Lima, “Latinoamérica contra la corrupción: ¿despertó la sociedad civil?”, *Deutsche Welle*, 3 septiembre de 2015, <https://www.dw.com/es/latinoam%C3%A9rica-contra-la-corrupcion%C3%B3n-despert%C3%B3-la-sociedad-civil/a-18692566>.

¹⁴ Jacqueline Charles, “Where did the money go?” *Haitians denounce corruption in social media campaign* *Miami Herald*, 23 de agosto de 2018, <https://www.miamiherald.com/article217110220.html>.

¹⁵ “#Petrofraude”, *CONNECTAS*, 2018, <https://www.connectas.org/especiales/peetrofraude/en.html>.

¹⁶ Engel et al, “Report of the Expert Advisory Group on Anti-Corruption, Transparency, and Integrity in Latin America and the Caribbean”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, noviembre de 2018, <https://publications.iadb.org/sites/default/files/publications/english/document/Report-of-the-Expert-Advisory-Group-on-Anti-Corruption-Transparency-and-Integrity-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>.

¹⁷ Bill Orme “Acceso a la información: Lecciones de América Latina”, *UNESDOC*, 2017, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000249837_spa

¹⁸ Michael Steinberg and Daniel Castro, “The State of Open Data Portals in Latin America,” *Center for Data Innovation*, 2 July 2017, <https://www.datainnovation.org/2017/07/the-state-of-open-data-portals-in-latin-america/>.

¹⁹ Sitio del Open Government Partnerships: <https://www.opengovpartnership.org/>

²⁰ Ben Roseth, et al, “El fin del trámite eterno”, junio de 2018, *Banco Interamericano de Desarrollo*, <https://publications.iadb.org/es/el-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital-resumen-ejecutivo>.

²¹ “Preventing Corruption in Public Procurement,” *OECD*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

²² Tal como se define en el Estándar de Datos para la Contratación Abierta, fue desarrollado a fin de establecer una normativa global que rija la publicación de la información relacionada con las contrataciones públicas. Incluye varias clasificaciones de publicación – básica, intermedia y avanzada – para los datos y documentos y un enfoque general de “5 estrellas” respecto a la publicación como un todo. Por ejemplo la disponibilidad “básica” de datos, de 1 estrella, debe incluir, por ejemplo, el nombre y dirección del comprador, el nombre y la dirección del proveedor, que se hayan cargado de alguna manera y debe estar disponible en la red. Por otra parte, la

disponibilidad “avanzada” de datos, de 5 estrellas, debe incluir, entre otras cosas, información actualizada regularmente sobre los hitos, identificadores respecto a cada organización ofertante, debe tener disponibles elementos de los conjuntos de datos en su propia dirección web (quizás dentro de un sitio web organizacional o administrativo) con alimentación de datos actualizados, y permitir que la gente haga enlaces a otras bases de datos. Refiérase a: Estándar de Datos para la Contratación Abierta: Documentación, Open Contracting Data Standard, <http://standard.open-contracting.org/latest/en/>.

²³ En el 2002, el Servicio de Procesos Públicos de Compra (Public Procurement Service (PPS) de Corea del Sur implementó un nuevo sistema electrónico denominado KONEPS, que digitaliza todos los pasos del proceso de compra, e incluye un sistema (denominado BRIAS) que utiliza IA para detectar las estrategias de licitación que pueden resultar sospechosas. Este sistema ha reducido en forma significativa la percepción del público sobre la corrupción en los procesos de compra y la verificación de los ofertantes se facilita a través de componentes de seguridad biométrica. Refiérase a: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/integrated-e-procurement-system-koneps.pdf>.

²⁴ “Preventing Corruption in Public Procurement,” OCDE, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf> ;

²⁵ “Integrity Pacts,” Transparencia Internacional, https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5

²⁶ Uberti, David, “How smartphone video changes coverage of police abuse,” *Columbia Journalism Review*, 9 de abril de 2015, https://www.cjr.org/analysis/smartphone_video_changes_coverage.php.

²⁷ Jordana Timerman, “In Brazil, Where Police Killings Are Commonplace, Cell Phone Cameras Play a Powerful Role,” *Citylab*, 8 de octubre de 2014, <https://www.citylab.com/equity/2014/10/in-brazil-where-police-killings-are-commonplace-cell-phone-cameras-play-a-powerful-role/381212/>.

²⁸ Tania Karas, “Meet the Petrochallengers: A new generation wants to bring accountability to Haiti. Can they succeed?,” *Public Radio International*, 29 de abril de 2019, <https://www.pri.org/stories/2019-04-29/meet-petrochallengers-new-generation-wants-bring-accountability-haiti-can-they>.

²⁹ “The Mobile Economy: Latin America and the Caribbean 2017,” *GSMA Intelligence*, 2017, <https://www.gsmaintelligence.com/research/?file=e14ff2512ee244415366a89471bcd3e1&download>

³⁰ Lanzada en el 2014, en sociedad con Google, m4Social, y FGC Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, apps4citizens es una plataforma de acceso libre en la web que ofrece aplicaciones tecnológicas cívicas desarrolladas por diversos socios que operan en distintos países de Latinoamérica y Europa. Para mayor información, visite <http://appteca.apps4citizens.org/>.

³¹ Las repeticiones nacionales o locales de una aplicación de “Yo pagué un soborno” abundan: México —donde 1 de cada 2 ciudadanos h apagado un soborno 1 in every 2 citizens has paid a bribe— cuenta con innumerables aplicaciones de este tipo, incluyendo “Yo Di Un Moche”, “Incorruptible,” y una trágica declaración o testamento sobre el predominio de los sobornos en México, publicada por el Ministro de la Secretaría de la Función Pública de México, denominada “Denuncia la Corrupción.” Por otra parte, “Dilo Aquí” es una aplicación multinacional para las denuncias sobre sobornos,

con versiones en Guatemala; Honduras; e incluso en Venezuela, desarrollada por organizaciones de la sociedad civil, en muchos casos con financiamiento del sector privado (por ejemplo, Tigo financia la versión de Guatemala).

³² En el 2015, un grupo de organizaciones de Brasil se asociaron con el Centro para los Medios Civiles de MIT a fin de lanzar campañas experimentales de monitoreo cívico en diversas comunidades de ese país, básicamente a través de talleres de estudiantes que enseñaba a los jóvenes cómo reportar las fallas en los servicios públicos o escolares, o en la infraestructura, por medio de una aplicación y en consecuencia, generó expectativas respecto a las acciones del gobierno. Este proyecto se mantuvo hasta diciembre de 2017. <https://promisetracker.org/>

³³ A partir del inicio de “Los Supercívicos” en el 2016, cinco alcaldes de Ciudad de México han firmado el “convenio Supercívico” donde se comprometen a usar la aplicación entre sus ciudadanos y crear una cuenta gubernamental verificada usando esta aplicación, a fin de atender y hacer seguimiento a los reportes de los ciudadanos. Hasta ahora, 65 mil mexicanos han descargado la aplicación han filmado 9 mil videos geo-localizados. <https://www.supercivicos.com/>

³⁴ “Arachne – Be distinctive” Comisión Europea, 11 de marzo de 2016, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7883&type=2&furtherPubs=no>.

³⁵ Sitio web de Ojo Público: <https://ojo-publico.com/>

³⁶ Sitio web de Ojo con Mi Pisto: <http://www.ojoconmipisto.com>

³⁷ Lava Jato, serie periodística, Ojo Público, <https://ojo-publico.com/lava-jato>

³⁸ “40 Alcaldías Bajo la Lupa,” Ojo con mi pisto, <http://www.ojoconmipisto.com/corrupcion-municipal/>

³⁹ Aún no está operativo; se encuentra en la etapa de recaudación de fondos.

⁴⁰ OECD, “Country case: Korea’s Bid Rigging Indicator Analysis System (BRIAS),” *Public Procurement Toolbox*, 2016, <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/korea-bid-rigging-indicator-analysis-system-brias.pdf>

⁴¹ “The Potential of Fighting Corruption Through Data Mining,” *Transparencia Internacional*, 9 de enero de 2015, <http://blog.transparency.org/2015/01/09/the-potential-of-fighting-corruption-through-data-mining/>.

⁴² Carlos Santiso, “Will Blockchain Disrupt Government Corruption?” *Stanford Social Innovation Review*, 5 de marzo de 2018, https://ssir.org/articles/entry/will_blockchain_disrupt_government_corruption.

⁴³ Jonathan Hassell, “What is blockchain and how does it work?,” *CIO*, 14 de abril de 2016, <https://www.cio.com/article/3055847/what-is-blockchain-and-how-does-it-work.html>

⁴⁴ Goldman Sachs, “Blockchain – The New Technology of Trust,” *The Outline*, 2017, <https://theoutline.com/sponsor/goldman/blockchain-2017>.

⁴⁵ Sinrod, Margaret Leigh, “Still don’t understand the blockchain? This explainer will help,” *World Economic Forum*, 9 de marzo de 2018, <https://www.weforum.org/agenda/2018/03/blockchain-bitcoin-explainer-shiller-roubini>.

⁴⁶ Lava Jota, Transparencia Internacional Brasil, <https://www.jota.info/lavajota/>

⁴⁷ Laura Diniz, “Lava Jota,” JOTA, 23 de mayo de 2017, <https://data-journalismawards.org/projects/lava-jota/>

⁴⁸ Brandusescu, Ana, “#openwashing...anyone?,” World Wide Web Foundation, 31 de octubre de 2016, <https://webfoundation.org/2016/10/openwashing-anyone/>.

⁴⁹ “Principios”, Carta Internacional de los Datos Abiertos - Open Data Charter, 2015, <https://opendatacharter.net/principles/>.

⁵⁰ Por ejemplo, el Estándar de Datos para la Contratación Abierta (Open Contracting Partnership standards)

⁵¹ Si desea ver un análisis detallado, preparado país por país, sobre el estatus del cumplimiento que reflejan las leyes sobre el Derecho de Acceso a la Información del Latinoamérica, refiérase al: “Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2018,” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 17 de marzo de 2019. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/IA2018RELE-es.pdf>

⁵² Uno de los primeros actos del Presidente Jair Bolsonaro en Brasil fue firmar un decreto, permitiendo a los funcionarios públicos determinar que una mayor cantidad de documentos se deben considerar como clasificados a fin de protegerlos del público. Si desea ver un análisis más extenso, refiérase a: Jessie Bullock, “The Bolsonaro Administration is Quietly Reducing Transparency in Brazil”, The Global Anticorruption Blog, 25 de febrero de 2019, <https://globalanticorruptionblog.com/2019/02/25/the-bolsonaro-administration-is-quietly-reducing-transparency-in-brazil/>.

⁵³ Knobel, Andres, “Regulation of Beneficial Ownership in Latin-America and the Caribbean: Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2017, <https://publications.iadb.org/en/publication/17330/regulation-beneficial-ownership-latin-america-and-caribbean>.

⁵⁴ “Taking a step back: Why do we care so much about public registers of beneficial ownership?”, Transparencia Internacional, 9 de mayo de 2018, <https://voices.transparency.org/taking-a-step-back-why-do-we-care-so-much-about-public-registers-of-beneficial-ownership-263f212f8362>.

⁵⁵ “United States of America v. Odebrecht S.A.”, Department of Justice, 21 de diciembre de 2016, <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919911/download>.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Natalia Mori, “Operation Car Wash and Its Impact in Peru”, NYU Journal of Legislation and Public Policy, <http://www.nyuilpp.org/quorum/operation-car-wash-and-its-impact-in-peru/>.

⁵⁸ Nicolas Campos et al, “Renegotiations and Corruption in Infrastructure: The Odebrecht Case”, National Bureau of Economic Research, 13 de febrero de 2019, http://papers.nber.org/conf_papers/f117532.pdf.

⁵⁹ Carlos Santiso, “Going digital: restoring trust in government in Latin American cities”, The OECD Forum Network, 30 de enero de 2018, <https://www.oecd-forum.org/users/80160-carlos-santiso/posts/29680-going-digital-restoring-trust-in-government-in-latin-american-cities>.

⁶⁰ Consejo para la Transparencia, Autoridades del Estado de Chile, <http://www.infolobby.cl/>

⁶¹ Mihaly Fazekas, panelist in “2019 OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum – Room 1”, 20 de marzo de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=JIBEGuC7AWw&t=583s>.

⁶² No hay mejor ejemplo para esto que el Portal de Transparencia de la Administración Pública Federal de Brasil. Creado en el 2004, ganó varios premios internacionales de transparencia y, hay que admitirlo, ayudó a fomentar una cultura de transparencia que llevó a Brasil a ocupar una posición de liderazgo con respecto a los gobiernos abiertos en Latinoamérica (aunque no hay mucha competencia que digamos). Sin embargo, enfrenta diversos problemas relativos a la efectividad, incluyendo la implementación sub-nacional y el formateo de los datos, además, a fin de cuentas, no logró evitar lo que quizás sea el mayor esquema de sobornos en la historia de la región. Para mayor información sobre los méritos relativos de este portal, refiérase a: Brazilian Transparency Portal-Access to Information and Citizen Oversight, OpenSpending, <http://community.openspending.org/resources/gift/chapter2-4/>; Auralice Graft, Stefaan Verhulst y Andrew Young, “Brazil’s open budget transparency portal.” GovLab, <http://odimpart.org/case-brazils-open-budget-transparency-portal.html>.

⁶³ Por ejemplo, México cuenta con una estrategia digital muy desarrollada a nivel nacional, pero en el país aún existe una muy marcada “división digital”; es decir una gran brecha en la conectividad y la capacidad que tienen los centros urbanos y rurales y entre las clases sociales más altas y las más bajas. Refiérase a: Márquez Andrés, Ana Maria et al, “Brecha Digital y Desigualdad Social en México,” Research Gate, agosto de 2016, https://www.researchgate.net/publication/305993997_BRECHA_DIGITAL_Y_DESIGUALDAD_SOCIAL_EN_MEXICO_DIGITAL_GAP_AND_SOCIAL_INEQUALITY_IN_MEXICO; Ochoa, Wilfrido Ruiz, “Desigualdades entre entidades en materia de tecnologías de información y comunicación en México,” Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), enero de 2015, <https://www.inegi.org.mx/rde/2015/01/07/desigualdades-entre-entidades-en-materia-de-tecnologias-de-informacion-y-comunicacion-en-mexico/>.

⁶⁴ Hassell, Jonathan, “What is blockchain and how does it work?”, CIO, 14 de abril de 2016 <https://www.cio.com/article/3055847/what-is-blockchain-and-how-does-it-work.html>.

⁶⁵ Ethereum es una plataforma open-source platform para construir aplicaciones DLT: www.ethereum.org.

⁶⁶ “BID lanza Mapa Inversiones, una iniciativa regional para mejorar la transparencia y eficiencia de las inversiones publicas”, Grupo BID, 19 de abril de 2017, <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-04-19/mapainversiones-transparentara-inversiones-publicas%2C11784.html>

⁶⁷ Mapa Regalías, Departamento Nacional de Planeación del Gobierno de Colombia, 2012 <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

⁶⁸ Emily Hart, “Bogota police lose absurd empanada battle”, Colombia Reports, 11 de marzo de 2019 <https://colombiareports.com/bogota-police-loses-absurd-legal-battle-over-empanada/>

⁶⁹ “Principios”, Carta Internacional de los Datos Abiertos, Open Data Charter, 2015 <https://opendatacharter.net/principles/>.

⁷⁰ “G20 Anti-corruption Open Data Principles,” University of Toronto, 2015, <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>.

⁷¹ Ver nota n° 16.

⁷² La Red de Justicia Tributaria (Tax Justice Network) ofrece una guía muy útil para fortalecer las normas que rigen la información sobre la propiedad beneficiaria.

⁷³ El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ofrece una guía amplia y detallada sobre las recomendaciones sobre el intercambio de información para el sector público y el privado, incluyendo diversos contextos y una amplia gama de categorías de información: GAFI – FATF (por sus siglas en inglés), “Consolidated FATF Standards on Information Sharing” FATF, París, actualizado en noviembre de 2017, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Consolidated-FATF-Standards-information-sharing.pdf>

⁷⁴ La OCDE desarrolló las Normas para el Intercambio Automático de la Información sobre Cuentas Financieras, que más o menos viene a ser una versión internacional de la Ley de Cumplimiento Tributario de las Cuentas Extranjeras (Foreign Accounts Tax Compliance Act - FATCA), donde la información que se debe compartir no se limita a los activos y las identidades de los ciudadanos de EE.UU.; “Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters,” OCDE, 15 de julio de 2014, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-for-tax-matters_9789264216525-en#page11

⁷⁵ Mihaly Fazekas, et al, “Institutional quality, campaign contributions, and favouritism in US federal government contracting,” Government Transparency Institutes, agosto de 2018, http://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2018/08/Fazekas-et-al_DonationsPPcorr_US_GTI_WP_2018.pdf

⁷⁶ Javier Bastardo, “Gobiernos del mundo optimizan sus procesos administrativos con tecnología blockchain,” Cripton <https://www.criptonoticias.com/colecciones/gobiernos-mundo-optimizan-procesos-administrativos-tecnologia-blockchain/>

⁷⁷ Por ejemplo, la Iniciativa para la Asociación Contra la Corrupción (Partnering Against Corruption Initiative - PACI) del World Economic Forum, se unió con Citibank para lanzar la plataforma Tecnologías para la Integridad (T4I), como incubadora para las innovaciones tecnológicas en las áreas de transparencia y gobernabilidad. Para más detalles, refiérase a: “Shaping the Future of Trust and Integrity,” World Economic Forum <https://widgets.weforum.org/tech4integrity/>.

⁷⁸ Signatura, “Teneris Demo – Citi Tech for integrity challenge,” YouTube, 13 de abril de 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=Pc-JYjftp2Q>.

⁷⁹ De hecho, un experimento de campo llevado a cabo en Perú reflejó que al darle a la ciudadanía las herramientas para monitorear las obras públicas, se redujo la incidencia de la corrupción y el proyecto se pudo culminar con un costo menor. Paul Lagunes, “Guardians of accountability: Corruption and inefficiency in local public infrastructure,” VoxDev, 4 de enero de 2019, <https://voxdev.org/topic/guardians-accountability-corruption-and-inefficiency-local-public-infrastructure>

⁸⁰ Citi Announces the Citi Tech for Integrity Challenge,” Citigroup Inc., <https://www.citigroup.com/citi/news/2017/170207b.htm>; “Shaping the Future of Trust and Integrity,” World Economic Forum, <https://widgets.weforum.org/tech4integrity/>



www.thedialogue.org

Diálogo Interamericano
1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005
Tel: 202-822-9002



Atlantic Council

ADRIENNE ARSHT
LATIN AMERICA CENTER

www.atlanticcouncil.org

Atlantic Council
1030 15th St. NW, Washington, DC 20005
Tel: 202-778-4952