



Diagnóstico de la corrupción en el sector extractivo: una herramienta para la investigación y la acción

2.^a edición

SUSANNAH FITZGERALD, ALEX GILLIES, SEBASTIAN SAHLA, MATTHIEU SALOMON Y TOM SHIPLEY

DICIEMBRE DE 2023

Contenido

Resumen	3
Introducción	7
El enfoque	17
Paso 1: Elegir un sector o materia prima y definir los objetivos	19
Paso 2: Analizar los datos existentes	21
Paso 3: Seleccionar las áreas de interés	27
Paso 4: Diagnosticar la corrupción	30
Paso 5: Priorizar las formas de corrupción para la acción	36
Paso 6: Desarrollar un plan de acción	40
Paso 7: Implementar el plan de acción	46
Fuentes y consultas	50
ANEXOS	53
Paso 1: Muestra de términos de referencia para expertos independientes	53
Paso 2: Cuaderno de trabajo para el análisis de datos existentes	55
Paso 2: Plantillas de resumen del informe	55
Paso 3: Plantilla de la tabla de selección	57
Paso 4: Guías de investigación	58
Paso 4 y Paso 5: Plantilla de las tablas de diagnóstico	59
Paso 6: Plantilla del plan de acción	60

Resumen

La corrupción en el sector extractivo puede socavar las iniciativas de los países ricos en recursos naturales que buscan reducir la pobreza, diversificar sus economías, alcanzar una gobernanza democrática y abordar la crisis climática. Además, sus impactos desestabilizantes tienen consecuencias internacionales. Los facilitadores externos suelen ayudar al funcionamiento de las tramas de corrupción, mientras que los fondos ilícitos pueden circular hacia el exterior. La presente guía del Natural Resource Governance Institute (NRGI) está diseñada para respaldar las acciones basadas en pruebas de las múltiples partes interesadas destinadas a enfrentar este desafío.

La herramienta presenta un proceso estructurado y participativo que permite a los usuarios:

- Usar evidencias y consultas para identificar las formas de corrupción más probables y que más afectan a las industrias extractivas del país.
- Diagnosticar las causas de esas formas de corrupción.
- Desarrollar e implementar un plan de acción anticorrupción basado en pruebas que se centre en prevenir la corrupción en el futuro.

Cada evaluación comprende tres actores clave: la organización que lleva a cabo la evaluación (el “usuario”), un experto independiente que dirige la investigación (el “experto independiente”) y un grupo más amplio de partes interesadas a quienes se les consulta en las distintas etapas del proceso. Si bien los usuarios pueden, potencialmente, elegir llevar a cabo la investigación (pasos 2 y 4) por sí mismos, recomendamos contratar a un experto independiente para este proceso.

Figura 1: Siete pasos para diagnosticar la corrupción en el sector extractivo



El proceso de evaluación consta de siete pasos:

- 

1 Elegir un sector y definir los objetivos: El usuario identifica el sector o materia prima y el nivel de gobernanza que se evaluará y formula una serie de objetivos más amplios que describen las motivaciones para efectuar el diagnóstico. Las prioridades del usuario deberían orientar este paso donde no debería haber investigación.
- 

2 Analizar los datos existentes: Mediante investigación documental, el experto independiente analiza un conjunto básico de datos y análisis existentes sobre la corrupción y la gobernanza en el sector extractivo del país (p. ej., datos de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, (EITI por sus siglas en inglés), el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales de NRGÍ, casos de corrupción en el pasado, etc.) usando las preguntas orientadoras del Paso 2: Cuaderno de trabajo (consulte el anexo) para el análisis de datos existentes. El experto independiente redacta un resumen de informe con la evidencia que sirve como base para limitar el alcance de la evaluación del Paso 3.
- 

3 Seleccionar las áreas de interés: A partir del análisis del Paso 2 y de los comentarios de las múltiples partes interesadas recibidos durante el Taller 1 (el primero de dos o tres talleres de consulta con las múltiples partes interesadas), el usuario completa una tabla de selección para identificar las áreas de interés más relevantes para el análisis en profundidad y una eventual planificación de acciones.
- 

4 Diagnosticar la corrupción: El experto independiente lleva a cabo una investigación y un análisis detallados acerca de las áreas de interés que se hayan elegido, a fin de detectar formas habituales de corrupción, descubrir por qué se producen y reflexionar en cómo los distintos actores podrían ayudar a abordarlas. Los anexos contienen una guía de investigación para cada área de interés. Los métodos de investigación comprenden entrevistas, grupos de opinión, investigación documental y encuestas. Después, el experto independiente redacta un informe preliminar y completa una tabla que resume los hallazgos.
- 

5 Priorizar las formas de corrupción para la acción: A partir de la tabla de diagnóstico y los comentarios de las múltiples partes interesadas recibidos durante el Taller 2, el usuario prioriza las formas de corrupción identificadas en el Paso 4, en función de la probabilidad de que sucedan, su impacto y la viabilidad de una reforma.
- 

6 Desarrollar un plan de acción: Con el apoyo del experto independiente, el usuario interactúa con una serie relevante de partes interesadas para desarrollar un plan de acción (esto sucede también durante el Taller 2 o el Taller 3 si los Pasos 5 y 6 se planifican de manera secuencial). El plan de acción está dirigido a las formas de corrupción priorizadas en el Paso 5. Define los objetivos y establece las acciones estratégicas para alcanzarlos. Después, el informe de diagnóstico y el plan son publicados.
- 

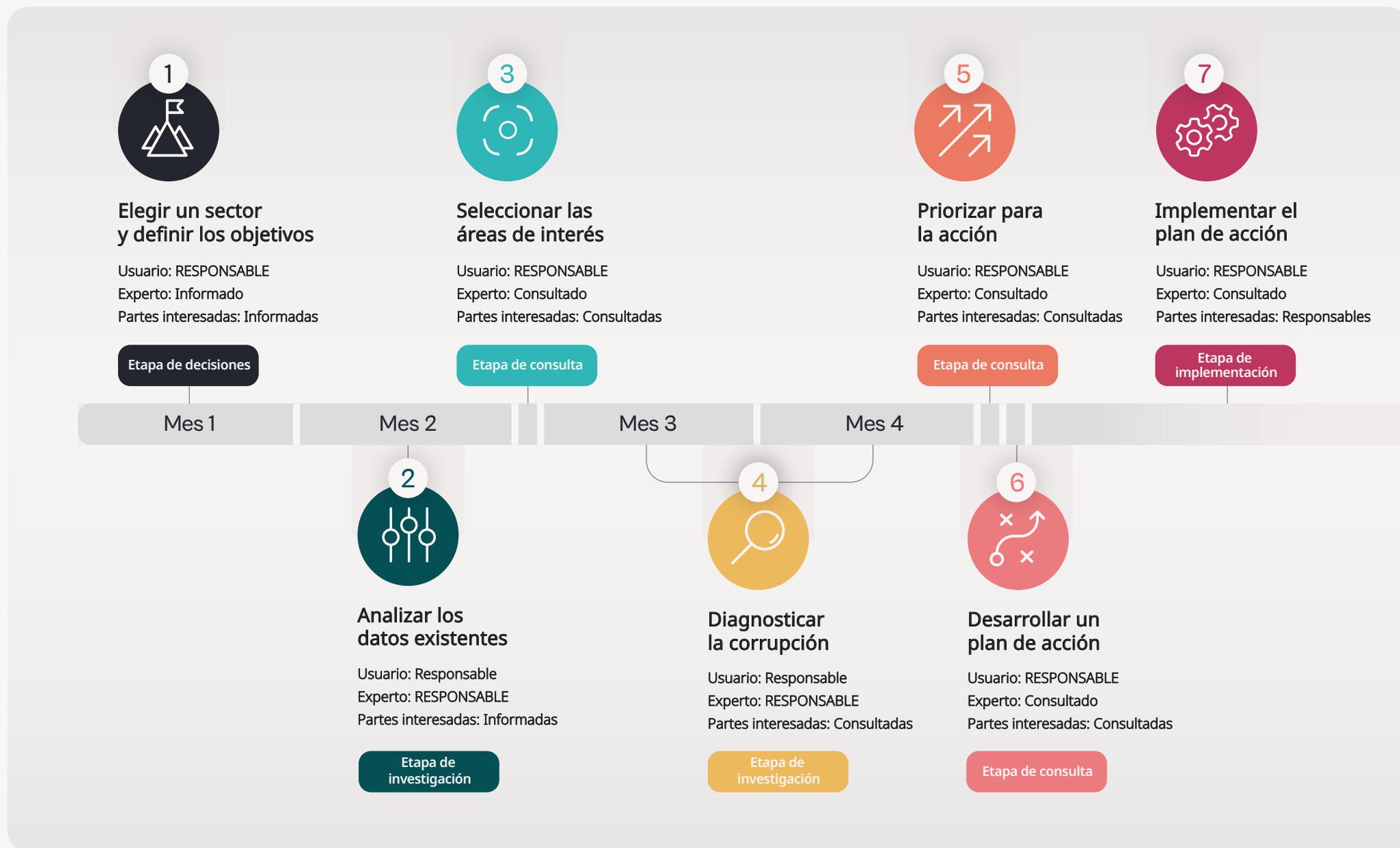
7 Implementar el plan de acción: El usuario diseña una estrategia de difusión e incidencia para compartir las conclusiones del proceso de diagnóstico, respaldar la implementación mediante los agentes relevantes y supervisar el avance de la implementación del plan de acción acordado.

Hemos diseñado la herramienta para que sea flexible y permita a los usuarios adaptar el contenido y el proceso a fin de satisfacer sus necesidades. Por tanto, las líneas de tiempo serán variables, aunque estimamos que, en promedio, el proceso tomará de cuatro a seis meses para los pasos uno al seis, con un seguimiento durante los meses posteriores como parte del Paso 7. Consulte la Figura 2.

Publicada inicialmente en agosto de 2021, esta versión actualizada de la herramienta, lanzada en diciembre de 2023, incorpora perspectivas obtenidas del uso de la herramienta en cinco contextos distintos:

Mongolia, Colombia, Filipinas, Guinea y Chile. Esta versión hace un énfasis mayor en la implementación del plan de acción, que ha sido identificado como la parte más desafiante del proceso. Hemos creado un paso más, el séptimo, centrándonos específicamente en este tema e integrando las lecciones obtenidas de iniciativas anticorrupción exitosas en otros sectores a fin de ayudar a los usuarios a transformar los planes teóricos en reformas de la vida real y, en última instancia, en impactos concretos.

Figura 2: Plazos y responsabilidades





Introducción

La corrupción en el sector extractivo puede socavar las iniciativas de los países ricos en recursos naturales que buscan reducir la pobreza, diversificar sus economías, alcanzar una gobernanza democrática y abordar la crisis climática. Además, sus impactos desestabilizantes tienen consecuencias internacionales. Los actores externos facilitan el funcionamiento de las tramas de corrupción, mientras que los fondos ilícitos pueden circular hacia el exterior. Esta herramienta de diagnóstico permite a los usuarios identificar y comprender las formas más preocupantes de corrupción en las distintas áreas de la gobernanza del sector extractivo del país, además de desarrollar un plan de acción para resolverlas.

¿Qué pueden lograr los usuarios con la herramienta?

El objetivo general de la herramienta es respaldar una acción enfocada, basada en evidencias, de las múltiples partes interesadas a fin de abordar la corrupción en el sector extractivo.

Presenta un proceso estructurado y participativo que permite a los usuarios:

- Usar evidencias y consultas para identificar las formas de corrupción más probables y que más afectan a las industrias extractivas del país.
- Diagnosticar las causas de esas formas de corrupción.
- Desarrollar e implementar un plan de acción anticorrupción basado en pruebas que se centre en prevenir la corrupción en el futuro.

La herramienta aprovecha la experiencia de NRG, que ha analizado cientos de casos de corrupción en el sector extractivo y ha fomentado salvaguardas anticorrupción en países de todo el mundo ricos en recursos naturales. Para su diseño, NRG llevó a cabo una revisión detallada de otras metodologías de evaluación de los riesgos de la corrupción y consultó a una amplia gama de expertos (consulte “Fuentes y consultas”).

¿A quién está dirigida la herramienta y cuál es el mejor momento para usarla?

Diversos actores desean ayudar a prevenir la corrupción en el sector extractivo. Para esto, deben decidir cómo identificar y diseñar sus intervenciones e involucrar a los aliados en este proceso estratégico. Esta herramienta busca resolver sus necesidades prácticas.

Los usuarios de la herramienta podrían ser organismos gubernamentales (a nivel nacional, subnacional y local), organismos anticorrupción, parlamentarios, organizaciones internacionales, grupos de la sociedad civil, comunidades afectadas y empresas e inversores privados. Los usuarios iniciales fueron grupos multipartícipes (GMP) de países que implementan la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), como parte del renovado esfuerzo de EITI por abordar los desafíos de la corrupción en los sectores del petróleo, el gas y la minería¹.

Existen varios contextos donde efectuar un ejercicio de diagnóstico de la corrupción puede resultar especialmente oportuno.

1 Charlotte Boyer y Matthieu Salomon, *How Anticorruption Actors Can Use the EITI Standard* (Natural Resource Governance Institute, 2023).

Estos son algunos:

- Tras un gran escándalo en el sector extractivo, los dirigentes políticos de un país encargan a la comisión anticorrupción la aplicación de reformas importantes.
- Un ministerio de minería o petróleo desea crear una base de datos y obtener apoyo de las partes interesadas para sus iniciativas para mejorar la integridad.
- Un país decide adherirse a EITI como parte de sus reformas anticorrupción, y el GMP de EITI quiere asegurarse de que sus esfuerzos estén bien orientados a los principales riesgos de corrupción.
- Un GMP recibe retroalimentación de su informe de validación de EITI indicando que el proceso EITI no es lo suficientemente relevante como para abordar los desafíos de corrupción que enfrenta el país.
- Las instituciones financieras internacionales desean evaluar los riesgos de corrupción en el sector antes de una importante inversión o préstamo, y buscan identificar si existen otras medidas que las partes interesadas puedan adoptar para prevenir la reaparición de problemas del pasado.
- Un grupo o coalición de la sociedad civil decide fortalecer la participación para abordar la corrupción en el sector extractivo y necesita desarrollar un plan estratégico.
- Un donante internacional incorpora la evaluación como parte de la planificación de una nueva fase de participación en la gobernanza del sector extractivo de un país.
- La transición energética está cambiando la dinámica en el sector extractivo de un país o región — por ejemplo, mediante la creciente inversión e interés en la extracción y el procesamiento de ciertos minerales o en la eliminación gradual de los combustibles fósiles — y emergen nuevos riesgos de corrupción.

¿Cómo funciona la herramienta?

La herramienta está diseñada para ser flexible, ya que los usuarios tendrán necesidades diferentes y cantidades variables de tiempo y recursos. Emplea un enfoque modular, por lo que los usuarios pueden centrarse en la parte prioritaria del sector extractivo de su país.

Cada evaluación comprende tres actores clave: la organización que lleva a cabo la evaluación (el “usuario”), un experto independiente que dirige la investigación (el “experto independiente”) y un grupo más amplio de partes interesadas del Gobierno, la industria y la sociedad civil a quienes se consulta activamente a lo largo de varias etapas del proceso. Recomendamos que el usuario contrate a un experto independiente para este proceso. No obstante, si los usuarios cuentan con un nivel adecuado de recursos y especialización, podrían llegar a efectuar la investigación de diagnóstico (Pasos 2 y 4) por sí mismos.

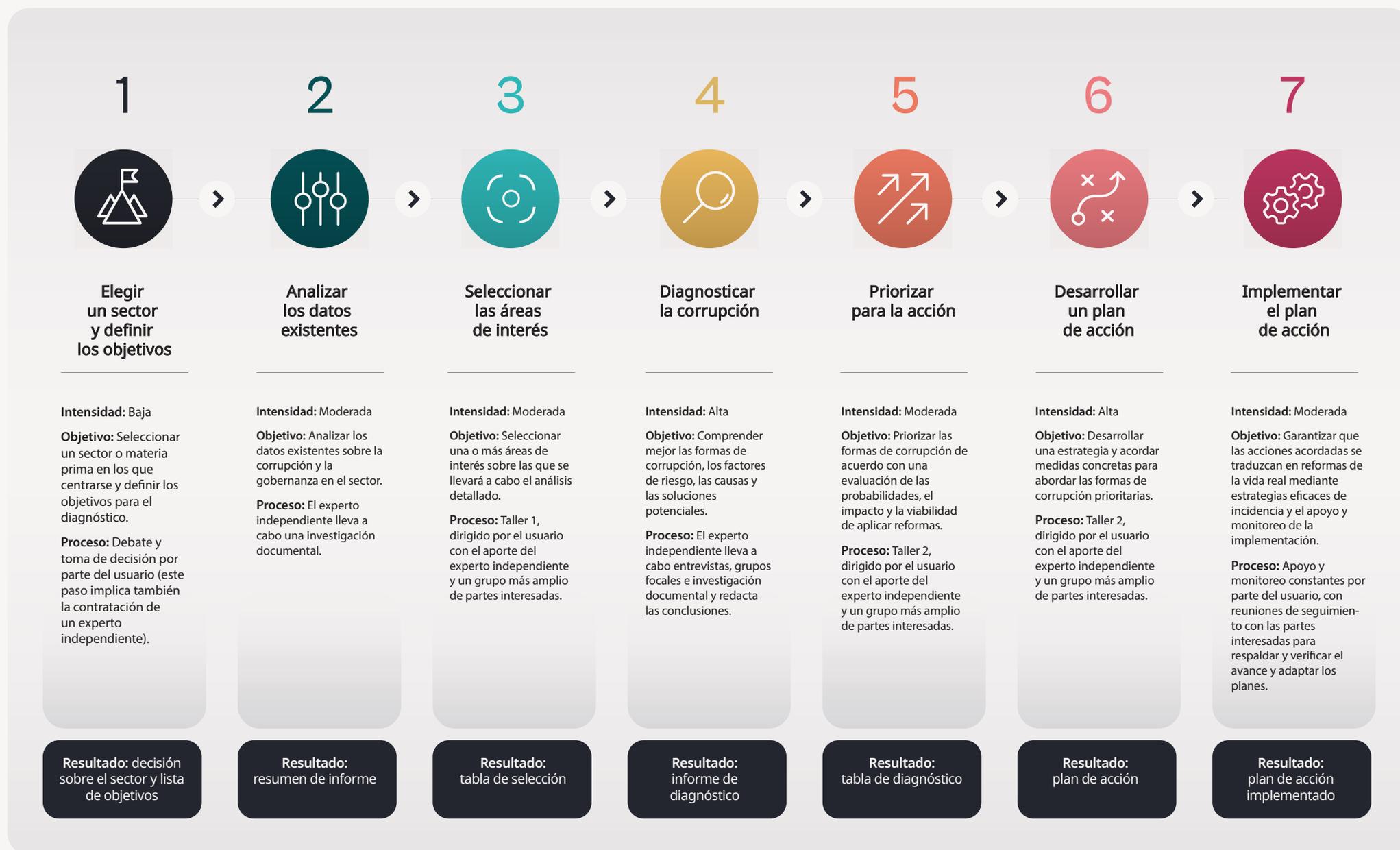
El proceso consta de siete pasos, que se detallan en las Figuras 2 (arriba) y 3 (abajo).

- **Paso 1:**
Elegir un sector y definir los objetivos.
El usuario decide en qué sector (petróleo y gas o minería) centrarse y, posiblemente, elige una materia prima específica (oro, carbón, cobre, etc.) y el nivel de gobernanza para la evaluación. Los usuarios formulan además los objetivos generales que motivan su decisión de llevar a cabo la evaluación.
- **Paso 2:**
Analizar los datos existentes.
El experto independiente recopila la información y los datos existentes sobre los desafíos de corrupción y gobernanza en el sector usando las preguntas orientadoras del Paso 2: Cuaderno de trabajo para el análisis de datos existentes (consulte el anexo). Después, redacta un resumen de informe aplicando la orientación de abajo y las plantillas de resumen de informe del Paso 2 (ver anexo).

- **Paso 3:**
Seleccionar las áreas de interés.
El usuario se basa en el resumen de informe y la retroalimentación recibida durante el primero de los dos o tres talleres de consulta con las múltiples partes interesadas para seleccionar en qué área o áreas debe centrarse el diagnóstico. El área de interés podría abarcar una etapa de la cadena de toma de decisiones del sector extractivo o alguno de los diversos temas generales.
 - **Paso 4:**
Diagnosticar la corrupción.
El experto independiente lleva a cabo una investigación y un análisis detallados acerca de las áreas de interés que se hayan elegido, a fin de detectar las formas de corrupción principales, descubrir por qué se producen y reflexionar en cómo los distintos actores podrían ayudar a abordarlas. Los métodos de investigación comprenden entrevistas, grupos de opinión, investigación documental y encuestas. Para cada área de interés, proporcionamos una guía de investigación detallada como en el Paso 4 (ver anexo) para guiar este esfuerzo.
 - **Paso 5:**
Priorizar las formas de corrupción para la acción. Durante el segundo taller, que reúne a una amplia gama de partes interesadas, el usuario prioriza las formas de corrupción identificadas en el Paso 4 que ameritan pasar a la acción, en función de una evaluación de la probabilidad de que sucedan, su impacto y la viabilidad de una reforma.
 - **Paso 6:**
Desarrollar un plan de acción.
Durante el mismo taller con las múltiples partes interesadas (o uno distinto, si los pasos 5 y 6 se planifican de manera secuencial), se debate un plan de acción. El plan final estará orientado a las formas de corrupción de mayor preocupación, con objetivos claros y puntos de acción.
 - **Paso 7:**
Implementar el plan de acción.
El usuario diseña una estrategia de difusión e incidencia para compartir las conclusiones del proceso de diagnóstico, respaldar la implementación de los actores relevantes y supervisar el avance de la implementación del plan de acción acordado.
- Los usuarios podrían elegir también un proceso menos intenso o uno mucho más detallado. Esta orientación describe el uso estándar que esperamos que se dé a la herramienta. No debería evitar que los usuarios consideren otras opciones, como efectuar un análisis más amplio, pero menos detallado, que abarque una gran cantidad de áreas de interés que analiza cada una menos profundamente.



Figura 3: Siete pasos para diagnosticar la corrupción en el sector extractivo



¿A qué nos referimos con corrupción?

Las definiciones de la corrupción son variables y no coinciden en cuanto a las acciones, los actores y las clases de beneficios que comprenden². A fin de evaluar la corrupción en el sector extractivo, hemos elegido un enfoque amplio.

Usamos la definición de corrupción que aplica Transparencia Internacional: “el abuso del poder delegado para beneficio propio”. Una ventaja de esta definición es que es muy reconocida y utilizada a nivel internacional. Además, es una definición amplia que puede abarcar muchos de los abusos de poder y otras formas de transgresión que se observan en el sector extractivo.

Para ampliar la manera en que entendemos la definición de Transparencia Internacional, tenga en cuenta lo siguiente:

- La corrupción abarca una gama de acciones de diversas clases como soborno, malversación, nepotismo, amiguismo, tráfico de influencias y transacciones en beneficio propio.
- La corrupción puede abarcar acciones tanto legales como ilegales. Algunas formas de corrupción no están prohibidas necesariamente por las leyes de un país, en especial porque los beneficiarios de la corrupción pueden desempeñar un papel en la definición de esas leyes. Los conceptos de captura de la política o captura del Estado resultan cruciales para comprender la corrupción del sector extractivo en muchos países (consulte el Recuadro 2).
- Los beneficios y perjuicios de la corrupción no solo son monetarios sino, con frecuencia, políticos. Los sobornos suelen contemplar el intercambio de dinero por favores. Pero los individuos también participan en actos de corrupción para avanzar sus intereses políticos a largo plazo o para beneficiar a un grupo más amplio. En muchos ámbitos, la corrupción es sistémica por naturaleza, más que transaccional.

- Diversos actores públicos y privados pueden recibir un 'poder delegado'. Los funcionarios gubernamentales, las empresas, las organizaciones no gubernamentales, los líderes comunitarios y los individuos privados pueden abusar de esta confianza y cometer actos de corrupción.
- La corrupción tiene lugar a nivel local, nacional e internacional. Si bien esta herramienta se centra en evaluaciones sectoriales en países específicos, nuestro enfoque toma en cuenta los roles cruciales que suelen desempeñar los actores internacionales a la hora de facilitar la corrupción.

La corrupción del sector extractivo, en sus diversas formas, causa grandes daños a la sociedad. Los ingresos que podrían financiar servicios sociales, obras de infraestructura y otros bienes públicos terminan en cambio beneficiando a una pequeña cantidad de individuos bien relacionados.

La corrupción genera una normativa de mala calidad, lo que disminuye la recaudación fiscal y permite que las operaciones del sector causen daños a nivel social y ambiental. Su impacto es de género, ya que en general perjudica a las mujeres y a las minorías de género de manera desproporcionada respecto de los hombres, lo que empeora las desigualdades existentes.

Los pueblos originarios y otras minorías y grupos vulnerables también suelen sufrir un daño desproporcionado. La corrupción socava el ambiente empresarial, aumentando así los costos operativos del sector y perjudicando a aquellas empresas que están comprometidas a mantener la integridad en sus operaciones. Además, daña a los sistemas políticos, ya que provoca escándalos desestabilizadores y enajenación entre los ciudadanos.

2 Puede consultar las conversaciones sobre el debate para alcanzar la definición en Hough, D., *Analysing Corruption*, Newcastle: Agenda Publishing (2017); Philip, M., “The definition of political corruption” en Heywood, P. (ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption*. Oxford: Routledge (2015); Heidenheimer, A.J. “The context of analysis” en Heidenheimer A.J. (ed.) *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick, NJ: Transaction Books (1970).

→ Recuadro 1.

Definiciones: corrupción, captura política o del regulador y captura del Estado

Tradicionalmente, se ha entendido que en la corrupción existe algún tipo de transacción que altera la correcta implementación de políticas o normativas, como en el caso de los sobornos. Sin embargo, la corrupción también puede asumir la forma de captura de la política, del regulador o del Estado, corrompiendo así el proceso de creación de políticas o normativas. Para esto, pueden utilizarse medios tanto ilegales como legales.

La captura política o reguladora es el proceso mediante el cual las decisiones del público en materia de política o el contenido o aplicación de las normativas se apartan del interés público de manera sistemática o reiterada para favorecer a una industria, grupo o persona en particular. Esto puede ocurrir mediante procesos ilegales, como el soborno, pero también a través de canales legales como las donaciones políticas, el exceso de atenciones sociales u obsequios o las prácticas de presión (lobbying)³.

La captura del Estado describe “los esfuerzos de individuos o firmas por configurar la creación de leyes, políticas y regulaciones estatales en beneficio propio entregando ganancias privadas ilícitas a funcionarios públicos”⁴. Por ejemplo, en algunos países, no se ha ilegalizado que un funcionario público persiga intereses comerciales en conflicto con sus obligaciones públicas. En otros, las empresas más poderosas influyen en los funcionarios para debilitar las normativas que regulan sus actividades.

En los casos de captura del Estado:

“Lo que se captura no son solo las normativas, sino las funciones esenciales del Estado, como la capacidad de moldear las reglas del juego mediante una reforma constitucional y legislativa, pero también el poder de ejercer clientelismo,

lo que facilita la designación de integrantes de organismos clave de poder o escrutinio, la capacidad de distribuir activos estatales y dinero público y las atribuciones para regular el espacio donde actúan otros organismos de supervisión, como los medios de comunicación y la sociedad civil. La captura del Estado se produce cuando aquellos a quienes se les confían estos atributos abusan de ellos de manera sistemática con el fin de moldear las normas, los nombramientos, la asignación de fondos estatales y los derechos a fin de que beneficien menos al interés público y más a grupos de interés limitados”⁵.

La captura del Estado es un proceso más amplio y generalizado que la captura política o reguladora, ya que apunta a todo el funcionamiento del Estado, en lugar de a sectores específicos. En todas las formas de captura existe una intencionalidad en el proceso que las distingue de los casos más generales de fracaso o ineptitud de la gobernanza.

El concepto de captura del Estado se desarrolló inicialmente en el contexto de la transición democrática de los estados postsoviéticos y el papel de los oligarcas a la hora de moldear este proceso, por lo que puede resultar especialmente relevante para otros países que hayan atravesado una transición similar.

3 OECD (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>. Carpenter, D. y Moss, D.A. (Eds.). (2013). *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it*. Cambridge University Press.

4 J. Hellman y D. Kaufmann (2001), *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*, IMF Finance and Development 38(3). www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm; Consulte también J. Hellman y D. Kaufmann (2018), *State Capture in Transition: Submission to the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State*. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/state-capture-in-transition.pdf

5 E. Dávid-Barrett, (2023), *State capture and development: a conceptual framework*. Journal of International Relations and Development 26, 224–244. doi.org/10.1057/s41268-023-00290-6

¿Cómo analizamos la corrupción?

Existen muchos enfoques posibles a la hora de evaluar la corrupción en un sector⁶. Denominamos herramienta de diagnóstico a este recurso porque aplicamos un enfoque 'basado en los problemas'. En la investigación detallada del Paso 4, la primera prioridad es identificar las formas más preocupantes de corrupción y, después, examinar los factores de riesgo y las causas subyacentes que ayudan a explicarlas, así como la manera en que podrían prevenirse en el futuro. La herramienta prioriza también incorporar a múltiples partes interesadas al proceso. Si bien existe una superposición importante, este enfoque difiere de las evaluaciones de riesgos de corrupción, que las organizaciones individuales suelen utilizar para delinear su propia exposición al riesgo. Estas evaluaciones suelen alcanzar su punto final con la presentación de los riesgos y las medidas de mitigación que puede adoptar la organización, en lugar de opciones de múltiples partes interesadas destinadas a prevenir la corrupción antes de que se produzca.

Las formas de corrupción, el objeto central del análisis, son las prácticas donde se abusa del poder delegado para beneficio propio. Cuando analizamos por qué podrían ocurrir las distintas formas de corrupción en el futuro, observamos tanto los factores de riesgo como las causas subyacentes. Los factores de riesgo aumentan la probabilidad de que se cometan actos de corrupción, como la ausencia de licitaciones competitivas o la ausencia de supervisión eficaz. Las causas subyacentes son los factores más sistémicos y estructurales que explican la corrupción, como el contexto político reinante. En el proceso de diagnóstico, es importante analizar tanto las formas de corrupción como los factores de riesgo y las causas subyacentes.

La Figura 4 a continuación ilustra estas distinciones con algunos ejemplos habituales del sector extractivo. En la práctica, estos tres conceptos suelen ser intercambiables, por lo que los usuarios no deberían preocuparse por las superposiciones, siempre y cuando lleguen a captarse los puntos clave.

Figura 4: Ejemplos de formas de corrupción, factores de riesgo y causas subyacentes

Formas de corrupción	Factores de riesgo	Causas subyacentes
Los intereses comerciales ejercen una influencia indebida sobre el contenido de las regulaciones que rigen el sector.	No existe un proceso de consulta pública en las regulaciones. Las empresas internacionales tienen acceso irrestricto a los funcionarios públicos que diseñan regulaciones.	Dependencia del liderazgo político actual del financiamiento y el apoyo de ciertas corporaciones de gran tamaño.
De forma habitual, una empresa estatal (EPE) adjudica las oportunidades de adquisiciones a empresas con vínculos políticos que no están calificadas para esos trabajos.	Las EPE no están obligadas a respetar ninguna legislación nacional de adquisiciones públicas. Con frecuencia, la EPE utiliza licitaciones directas con un único proveedor.	Los líderes políticos usan la EPE para el autoenriquecimiento y el clientelismo.
Las empresas pagan sobornos a funcionarios públicos para acelerar el proceso de emisión de permisos operativos.	Existen muchos pasos lentos e innecesarios en el proceso de obtener permisos.	Los cambios frecuentes de directivos en el organismo regulador permiten que los fallos de funcionamiento sigan vigentes.

⁶ Para orientar el diseño de esta herramienta, analizamos 17 herramientas de evaluación anticorrupción, que se detallan en la sección "Fuentes y consultas".

En el Paso 4, las guías de investigación ayudan al experto independiente a identificar las formas más habituales de corrupción y a conciliarlas con los factores de riesgo y las causas subyacentes. Como el análisis se expone en el Paso 5, la herramienta necesita que el usuario valore la probabilidad y el impacto de las formas específicas de corrupción, así como de la viabilidad de aplicar reformas, para ayudar en el proceso de establecer prioridades para la planificación de acciones.

¿Qué medidas anticorrupción podrían marcar una diferencia?

Existe un amplio debate en cuanto a qué intervenciones anticorrupción resultan eficaces. Uno de los motivos de esta pluralidad de visiones es la importante falta de pruebas acerca de la eficacia de los distintos tipos de intervención contra la corrupción⁷. A muchos expertos les preocupa que los enfoques anticorrupción convencionales, muchos de ellos con un fuerte énfasis de parte de las fuerzas policiales, no hayan logrado los resultados previstos⁸.

El U4 Anticorruption Resource Centre trazó seis perspectivas distintas para las políticas de lucha contra la corrupción.⁹ Nuestra herramienta se basa en estas perspectivas. Hacemos hincapié en la importancia de un sólido análisis contextual como fundamento para identificar las reformas adecuadas, fomentar la acción colectiva dentro de los grupos de partes interesadas y entre ellos y priorizar el análisis de la naturaleza transnacional de la corrupción. Sobre todo, sabemos que no existe un único enfoque que sea válido para todos los casos, por lo que los usuarios de la herramienta tienen una gran flexibilidad a la hora de diseñar sus planes de acción.

Para ayudar a identificar los posibles ingredientes, hemos organizado las medidas potenciales contra la corrupción en las categorías que se detallan abajo. Como las categorías sugieren, el objetivo explícito de 'luchar contra la corrupción' no siempre es lo más viable: "no se combate la corrupción luchando contra la corrupción"¹⁰.

Otros objetivos, vinculados de manera más directa a las formas de corrupción observadas y a los factores de riesgo y causas subyacentes relacionados, podrían tener un mayor potencial. Las categorías son las siguientes:

- **Mejorar la transparencia** para facilitar la supervisión y desalentar las transgresiones
- **Fortalecer la supervisión y la participación**, lo que abarca la supervisión de parte de organismos gubernamentales, parlamentarios y de la sociedad civil, así como oportunidades para la participación pública;
- **Promover la integridad** a través de medidas anticorrupción sólidas y bien aplicadas;
- **Reformar los procesos institucionales y regulatorios**, como eliminar los cuellos de botella procesales, consolidar las cuentas, prevenir la superposición de roles que generen conflictos de interés o fortalecer la capacidad regulatoria;
- **Aumentar la competencia justa** para contrarrestar el favoritismo y la desigualdad en el campo de juego, que benefician a intereses mezquinos;
- **Fortalecer la aplicación de las normas**, haciendo de la implementación de las regulaciones un proceso más imparcial y eficaz;
- **Hacer frente a los facilitadores externos**, debido a la naturaleza transnacional de la corrupción en el sector extractivo y al rol habitual que desempeñan esos actores.

El Paso 6 contiene más detalles sobre la planificación de acciones.

7 Johnsen, J., Taxell, N. y Zaum, D., "Mapping evidence gaps in anticorruption. Assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption", edición U4 de 2012:7 (2012); Department for International Development. "Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption", (2015).

8 Consulte, por ejemplo, Khan, M., Andreoni, A. y Roy, P., "Anticorruption in adverse contexts: a strategic approach", SOAS (2016).

9 Jackson, D., "How change happens in anticorruption. A map of policy perspectives," U4 Edición 2020:14 (2020). Las seis perspectivas sobre las políticas son: modernización del Estado, anticorrupción indirecta, localización, normas enriquecedoras, big bang y transnacional.

10 Daniel Kaufmann, Raw Talks, "You don't fight corruption by fighting corruption", (2017).

¿Qué hay de novedoso y singular en nuestro enfoque?

Estamos lejos de ser la primera organización que desarrolla un marco para evaluar los riesgos y las formas de corrupción. Como ya se indicó líneas arriba, analizamos 17 herramientas existentes para evaluar la corrupción y los riesgos más amplios de la gobernanza. Comprenden los enfoques desarrollados por instituciones financieras internacionales, organismos de desarrollo, ONG y actores del sector privado. También consultamos a expertos con mucha experiencia en el diseño e implementación de esos marcos. En la página 46, la sección Fuentes y consultas contiene la lista completa de los recursos que revisamos y las consultas que llevamos a cabo. Esperamos hacer un aporte diferente aprovechando la fortaleza de las metodologías existentes y adaptándolas para ayudar a propiciar evaluaciones de la corrupción en las industrias extractivas basadas en pruebas y a cargo de las múltiples partes interesadas. Por lo tanto, esta herramienta refleja los siguientes principios:

1. **Centrarse en las industrias extractivas.** La herramienta se basa, en buena medida, en el análisis de casos pasados de corrupción en el sector extractivo y refleja las dinámicas específicas del sector. Abarca toda la cadena de toma de decisiones del sector, desde la decisión de extraer hasta la gestión de los ingresos, así como varios temas generales que reflejan los principales desafíos para la integridad.
2. **Generar hallazgos relevantes para la acción.** La planificación de acciones no puede ser pensarse *a posteriori*. La herramienta aspira a tener esto en cuenta durante todo el proceso de evaluación, no solo al final. Inspirándose en otras herramientas, especialmente en la herramienta Mining Awards Corruption Risk Assessment (MACRA) desarrollada por el Accountable Mining Programme de Transparencia Internacional, esta herramienta alienta a los usuarios a identificar y priorizar las formas de corrupción que no solo son procesables, sino relevantes para la acción: no solo las opciones más fáciles, sino las formas decisivas de la corrupción que afectan la vida de las personas.
3. **Garantizar una participación inclusiva de las múltiples partes interesadas.** Un involucramiento amplio resulta crucial para dar impulso a las reformas. La herramienta incorpora los comentarios de las múltiples partes interesadas en varias etapas. Destaca la

importancia de incluir a los grupos marginados en la investigación y de garantizar que formen parte del desarrollo del plan de acción. En el sector extractivo, los grupos marginados suelen incluir a las mujeres y las minorías de género; las minorías étnicas, raciales y religiosas; las personas jóvenes y las personas con discapacidad¹¹.

4. **Equilibrar la adaptabilidad con el rigor.** La herramienta emplea un enfoque modular que permite a los usuarios ajustar el alcance a fin de adaptarlo a sus necesidades, así como centrarse en los ámbitos donde la corrupción es más significativa y donde la acción parece ser más promisorio.
5. **Utilizar fuentes sólidas y diversas de datos.** Generar una aceptación amplia de los hallazgos y las acciones propuestas exige contar con evidencias creíbles y con triangulación de los datos obtenidos de las distintas fuentes. Nuestra herramienta aprovecha los valiosos recursos existentes, como las divulgaciones de EITI, los índices de gobernanza y la información sobre casos del pasado, además de la información nueva, en especial la proveniente de entrevistas, grupos de opinión y encuestas.
6. **Captura debida a la corrupción sistémica.** En algunos países, los grupos poderosos han manipulado el sector extractivo para adaptarlo a sus intereses mezquinos, a costa de la ciudadanía. Este tipo de corrupción sistémica, o captura, es mucho más difícil de abordar que los casos de sobornos aislados, por ejemplo. Sin embargo, la incluimos en la evaluación debido a su prevalencia y a los daños que puede causar.
7. **Evaluar la legislación, la situación real y la diferencia entre ambas.** Para comprender cuán vulnerable es un sector a la corrupción, no alcanza con examinar las leyes e instituciones que existen sobre el papel. Lo más importante es cómo funcionan en la práctica. En los últimos años, en muchos países se han producido reformas legislativas para prevenir la corrupción, pero la debilidad en la implementación sigue siendo un desafío generalizado¹². Inspirándose en el enfoque para evaluar esta laguna en la implementación que se observa en el informe *Mining Sector Diagnostics* del Banco Mundial, nuestro enfoque hace énfasis en comprender los problemas que surgen debido a la manera en que se implementan los procesos, se aplican las reglas y se toman decisiones en la práctica.

11 Nuestro abordaje de analizar el impacto de género de la corrupción se basa en la incorporación del género por parte de Transparency International Australia a la versión revisada de "*Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool (MACRA)*" (noviembre de 2020). Otros recursos son: International Association for Impact Assessment. *Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and Managing the Social Impacts of Projects* (2015) e IFC. *Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets* (2007). Si bien se han redactado principalmente para una audiencia del sector privado que realizará evaluaciones de impacto, estos recursos contienen información útil sobre cómo identificar y hacer participar a las partes interesadas, incluyendo a los grupos vulnerables o marginados.

12 Consulte Michael Findley, Daniel Nielson y Jason Sharman, *Anticorruption Measures*, FACTI Panel (2020); NREGI, *Resource Governance Index: From Legal Reform to Implementation in Sub-Saharan Africa* (2019).



El enfoque

La evaluación consta de siete pasos (consulte las Figuras 2 y 3). El resto de este documento contiene los detalles sobre cómo llevar a cabo cada paso. Los anexos detallan pautas adicionales para ciertos pasos específicos.

Cada evaluación comprende tres actores clave:



Figura 5: Actores clave del proceso de evaluación

→ Recuadro 2.

Encontrar a los expertos independientes adecuados

El o los expertos independientes, cuando se contraten, desempeñarán un papel fundamental en la evaluación, por lo que vale la pena invertir tiempo en hallar a la persona o equipo adecuado. En la mayoría de los casos, será preferible que el equipo incluya a una persona del país en cuestión. También deben tomarse en cuenta las habilidades lingüísticas, debido a la necesidad de llevar a cabo entrevistas de contenido sensible. Si el presupuesto lo permite, formar un equipo de expertos con distintas perspectivas puede ser un enfoque provechoso. Es esencial contar con una marcada familiaridad con el sector extractivo del país. Los expertos deberían ser investigadores experimentados con la credibilidad necesaria como para interactuar con las partes interesadas de todo el sector y abordar cuestiones delicadas. El Paso 1 del anexo contiene una muestra de los Términos de Referencia para el experto, que los usuarios pueden adaptar.

El tiempo y los recursos necesarios para efectuar una evaluación dependerán del alcance, en particular de la cantidad de áreas de interés que se seleccionen en el Paso 3. Estimamos que una evaluación completa, con un análisis detallado de una o dos áreas de interés, desde el Paso 1 hasta el Paso 6, tomaría unos cuatro a seis meses. Esto abarca el tiempo necesario para prepararse para la evaluación, así como identificar y comisionar al experto independiente, pero excluye el tiempo necesario para la difusión y el seguimiento una vez finalizada la evaluación, que se cubre en el Paso 7.

Es inevitable que las líneas de tiempo sean variables y que se vean afectadas por factores tales como cuánto tiempo toma organizar las entrevistas con las partes interesadas clave y para organizar las consultas y los talleres de planificación. Ciertas actividades, como las entrevistas individuales presenciales, pueden llevar mucho tiempo, pero valen la pena y los recursos que se les destinan si respaldan un proceso de diagnóstico más sólido. Los usuarios no se deberían sentir demasiado limitados por los plazos sugeridos, aunque deberían cuidar que el proceso no se extienda demasiado, ya que podrían perderse el impulso o importantes oportunidades de incidencia.

Para implementar un proceso fructífero y eficiente, el usuario y el experto independiente deben cuidarse de:

- Durante todo el proceso, céntrese en la necesidad de desarrollar un plan de acción eficaz, que requiere forjar relaciones con las partes interesadas clave lo antes posible.
- Complete de manera eficiente los pasos 1 a 3, ya que la mayor parte del esfuerzo y la energía deben destinarse a explorar las áreas de interés elegidas y las posibilidades de acción (Pasos 4-6).
- Asegure la participación de las múltiples partes interesadas en las etapas que corresponda, especialmente en los Pasos 3, 5 y 6, a fin de desarrollar perspectivas y apoyo para el plan de acción.
- Documente rigurosamente la evidencia que avale el diagnóstico y las decisiones alcanzados en los Pasos 3, 5 y 6.



Paso 1: Elegir un sector o materia prima y definir los objetivos

Objetivo:

Elegir un sector, materia prima y nivel de gobernanza y definir los objetivos para efectuar el diagnóstico de la corrupción en el país.

Proceso:

Debates y toma de decisión por parte del usuario. Este paso preliminar debería ser breve.

Resultado:

Decisión sobre el sector o materia prima y el nivel de gobernanza sobre el que se hará el diagnóstico de la corrupción y fijación de objetivos. Identificación de las partes interesadas clave.

Generalidades

El usuario comienza el proceso seleccionando un sector o materia prima y un nivel de gobernanza específicos para evaluar y definiendo una serie de objetivos que describen la motivación de los usuarios para efectuar este diagnóstico de la corrupción. Este paso debería ser breve y no necesita ningún tipo de investigación detallada. En la mayoría de los casos, la decisión puede tomarse en una única reunión convocada por el usuario.

1.1 Elegir un sector, materia prima y nivel de gobernanza

El usuario decide en qué sector centrarse (petróleo y gas o minería) o, de manera alternativa, selecciona una materia prima específica (como oro, carbón o piedras preciosas, o un “grupo” definido de materias primas, por ejemplo, “minerales críticos”). En la mayoría de los países, el sector de los hidrocarburos y el sector mineral se rigen mediante sistemas relativamente independientes.

Por lo tanto, resultará difícil llevar a cabo una única evaluación que abarque a ambos. Si un usuario desea evaluar la corrupción relativa a ambos sectores, sugerimos que lleve a cabo dos ejercicios independientes, si bien en ciertos países algunas cuestiones de corrupción seleccionadas podrían superponerse.

En aquellos países donde las autoridades subnacionales tengan responsabilidades importantes de gobernanza, el usuario también podría decidir evaluar solo un ámbito subnacional específico. Esto tiene sentido si las instalaciones de extracción o procesamiento se concentran en una zona determinada o si existen enfoques o condiciones divergentes a nivel subnacional, por ejemplo, escándalos de alcance regional o local. Para obtener orientación sobre cómo llevar a cabo una evaluación con enfoque subnacional, los usuarios pueden consultar la cuenta del uso de la herramienta al analizar el sector del petróleo en el departamento de Casenare en Colombia¹³.

13 Yéssica Prieto Ramos y Sergio Córdoba, “Colombia’s Experience Tackling Subnational Corruption in the Hydrocarbon Sector”, Crudo Transparente, diciembre de 2023.

Entre los factores que influyen la selección de los sectores, materias primas o zonas geográficas o de gobernanza donde centrarse podrían estar los siguientes:

- Evidencia (como en casos pasados) y percepciones sobre el ámbito en que la corrupción es más frecuente y perjudicial.
- La importancia económica actual o futura del sector o materia prima.
- Los impactos ambientales y sociales del sector o materia prima.
- La presencia de impulso a favor de las reformas.

1.2 Definir los objetivos del diagnóstico de la corrupción

El usuario define hasta tres objetivos generales que motivan el diagnóstico de la corrupción. Los objetivos deben tener relación con las prioridades del usuario y con su visión de cuáles son las cuestiones más urgentes en el sector. Podrían apuntar a reducir ciertas formas de corrupción, o bien podrían abordar asuntos más amplios donde la corrupción puede ser un obstáculo para el avance. Estos son algunos ejemplos:

- Fortalecer la gobernanza del sector mejorando la supervisión.
- Reducir los daños sociales y ambientales en el sector.
- Aumentar los ingresos que recibe el Gobierno.
- Mejorar la confianza del público o de los inversores del sector.

Estos objetivos ayudarán a que el diagnóstico de la corrupción se mantenga centrado en prioridades de la vida real. El usuario volverá a analizar estos objetivos en el Paso 6.

1.3 Identificar las partes interesadas clave

Una vez que los usuarios hayan definido el alcance del diagnóstico (el sector, las materias primas y el nivel de gobernanza), deben tomar en cuenta a las partes interesadas clave lo antes posible en el proceso de diagnóstico, especialmente para garantizar la implementación eficaz de su plan de acción.

En este punto, el usuario debería crear una lista preliminar de organismos gubernamentales (a nivel nacional, subnacional y local), organizaciones internacionales, grupos de la sociedad civil, comunidades afectadas y empresas e inversores privados que resultan relevantes para el área de interés seleccionada.

Los usuarios podrían desear también incluir a otros agentes interesados, como parlamentarios o representantes del Gobierno local, organismos anticorrupción, organizaciones internacionales u ONG centradas en el sector extractivo o la corrupción, así como víctimas de corrupción. La elaboración de esta lista debería ser un ejercicio simple. No requiere una investigación específica y debería basarse en el conocimiento y la experiencia de los usuarios.



Paso 2: Analizar los datos existentes

Objetivo:

Resumir los datos y análisis relevantes existentes sobre la corrupción y los desafíos para la gobernanza en el sector, a fin de orientar la selección de las áreas de interés en el Paso 3.

Proceso:

Investigación documental por parte del experto independiente usando el Cuaderno de trabajo del Paso 2.

Resultado:

Un Cuaderno de trabajo del Paso 2 completado y un breve informe que resume la investigación documental.

Generalidades

En el Paso 2, el experto independiente recopila y analiza una pequeña cantidad de fuentes existentes de datos y análisis aplicando el Cuaderno de trabajo del Paso 2 (ver anexo) y resume los hallazgos en un breve informe. La Plantilla de resumen del informe del Paso 2 (ver anexo) ilustra cómo podría estructurarse este informe.

Esta revisión buscará lograr lo siguiente:

- Crear un *corpus* compartido de conocimientos básicos para el usuario, el experto independiente y el grupo general de partes interesadas que participan en el proceso.
- Orientar la selección de las áreas de interés para el análisis detallado. La gobernanza del sector extractivo implica un amplio conjunto de actividades y muchos otros actores distintos. Cada rincón de este ámbito puede ser propenso a la corrupción. En lugar de intentar el abordaje de todas las formas de corrupción al mismo tiempo, resulta más estratégico combatirla en áreas específicas. Aprovechando los hallazgos del Paso 2, el usuario seleccionará una o varias áreas de interés mediante una consulta con las múltiples partes interesadas, que tendrá lugar en el Paso 3.
- Verificar que la investigación detallada de diagnóstico en el Paso 4 aproveche los datos y análisis existentes.

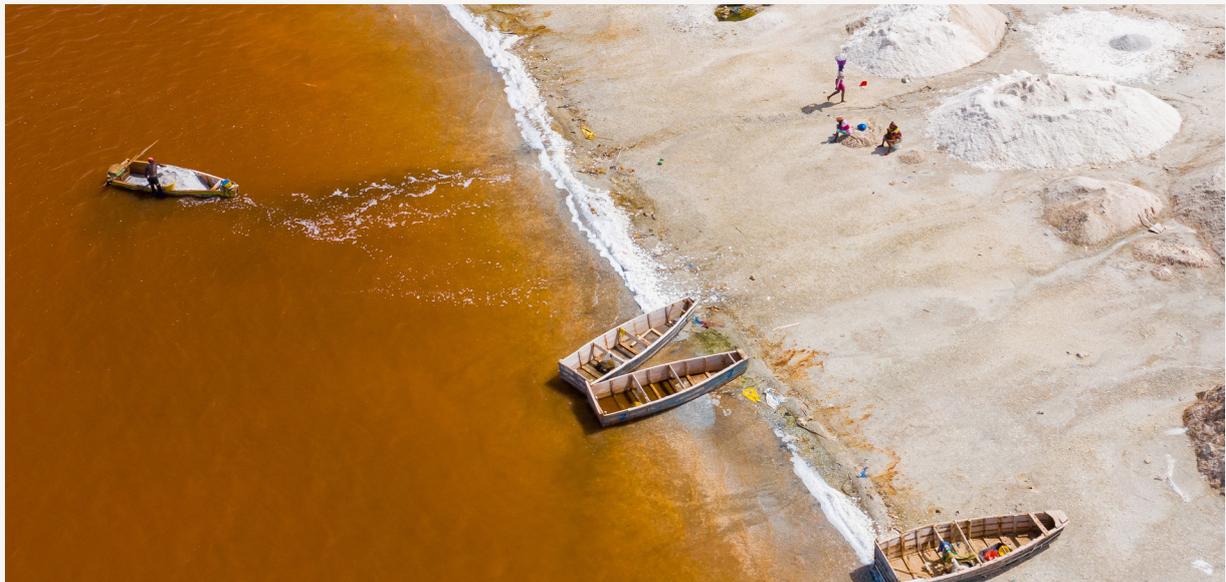
Para estructurar la revisión, el experto independiente responde una serie de preguntas que abarcan seis áreas de interés (consulte el Recuadro 2):

1. ¿El área tiene importancia, ya sea actualmente o en el futuro próximo? La importancia podría ser económica, política, social o ambiental.
2. ¿Es esta un área donde la corrupción cause o pueda causar daño?
3. ¿Existen oportunidades realistas para actuar y lograr un cambio positivo?

El Paso 2 debería ser eficiente, no debe ser exhaustivo y debe basarse en una cantidad pequeña de fuentes fácilmente disponibles. El experto independiente no debe efectuar una investigación primaria en esta etapa. Estimamos que al experto independiente completar el cuaderno de trabajo y redactar la versión preliminar del informe debería tomarle unos 10-15 días de trabajo.

Si bien existen ocho temas posibles que el experto independiente podría considerar, no es necesario hacer un análisis detallado de cada uno debido a las decisiones que toma el usuario en el Paso 1. Por ejemplo, si el usuario decide investigar una cadena de suministro de minerales de transición en su país, no será necesario que analice las preguntas relativas a los intereses creados en el sector de los combustibles fósiles, por lo que puede marcarlas como 'no pertinente'.

Asimismo, si en una cadena de suministro de minerales no hay minería artesanal o de pequeña escala, el experto independiente también podría omitir estas respuestas e indicar 'no pertinente'. El experto independiente debería emplear el sentido común al decidir cuánto tiempo e investigación dedicar a las distintas preguntas, en especial porque esta debería ser una tarea de investigación relativamente rápida.

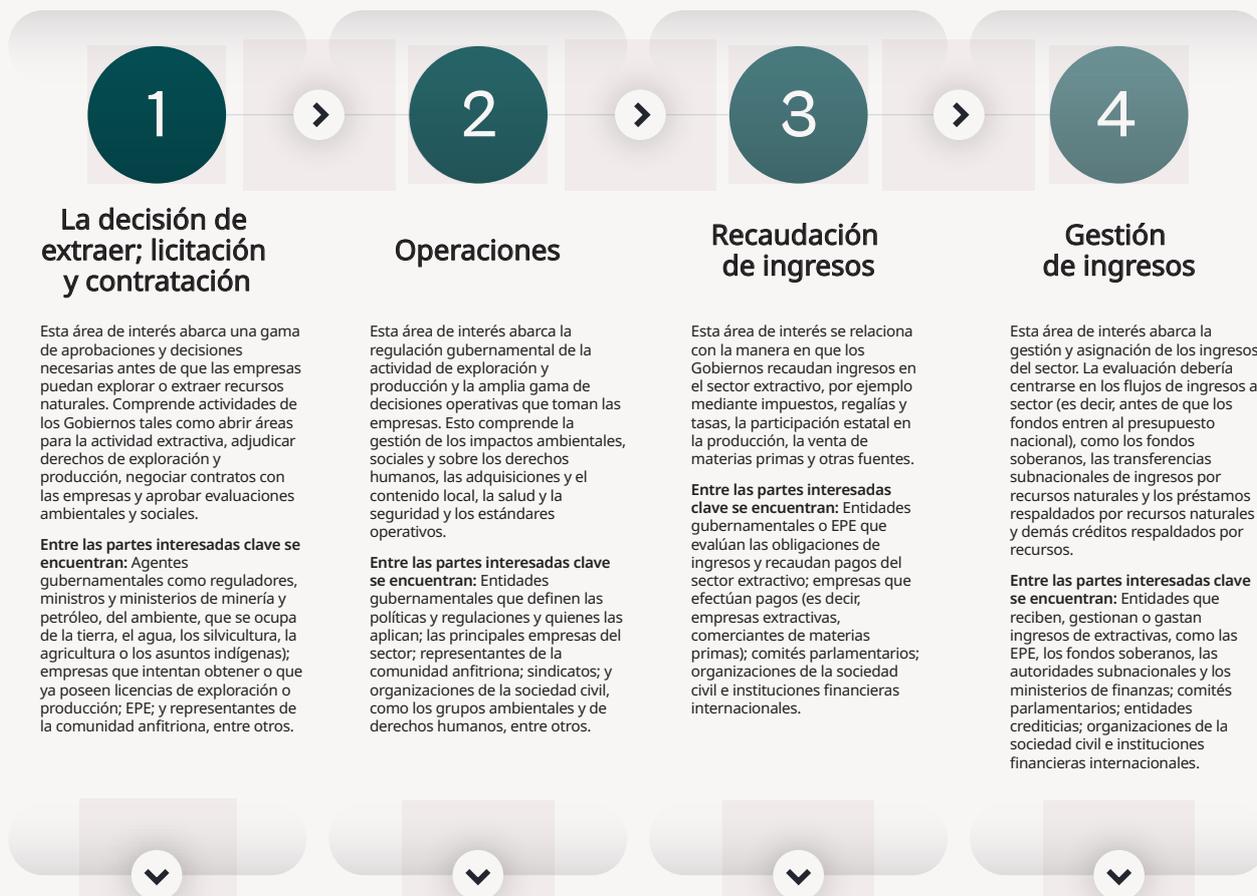


Crédito: Mariusz_prusaczyk/Getty Images

Exploración de las áreas de interés (página siguiente)

La revisión documental del Paso 2 ayuda a que el usuario seleccione las áreas de interés para el análisis detallado que tendrá lugar más adelante en el proceso de evaluación. Las áreas de interés abarcan cuatro etapas en la cadena de toma de decisiones de las industrias extractivas y dos temas generales. A continuación, ofrecemos una breve explicación de cada uno y enumeramos a algunas de las partes interesadas clave involucradas. Si bien las partes interesadas relevantes serán variables entre un país y otro, las listas podrían orientar la elección de a quién incluir en los talleres de consulta y en la investigación del Paso 4.

Etapas de la cadena de toma de decisiones



1 La decisión de extraer; licitación y contratación

Esta área de interés abarca una gama de aprobaciones y decisiones necesarias antes de que las empresas puedan explorar o extraer recursos naturales. Comprende actividades de los Gobiernos tales como abrir áreas para la actividad extractiva, adjudicar derechos de exploración y producción, negociar contratos con las empresas y aprobar evaluaciones ambientales y sociales.

Entre las partes interesadas clave se encuentran: Agentes gubernamentales como reguladores, ministros y ministerios de minería y petróleo, del ambiente, que se ocupa de la tierra, el agua, los silvicultura, la agricultura o los asuntos indígenas; empresas que intentan obtener o que ya poseen licencias de exploración o producción; EPE; y representantes de la comunidad anfitriona, entre otros.

2 Operaciones

Esta área de interés abarca la regulación gubernamental de la actividad de exploración y producción y la amplia gama de decisiones operativas que toman las empresas. Esto comprende la gestión de los impactos ambientales, sociales y sobre los derechos humanos, las adquisiciones y el contenido local, la salud y la seguridad y los estándares operativos.

Entre las partes interesadas clave se encuentran: Entidades gubernamentales que definen las políticas y regulaciones y quienes las aplican; las principales empresas del sector; representantes de la comunidad anfitriona; sindicatos; y organizaciones de la sociedad civil, como los grupos ambientales y de derechos humanos, entre otros.

3 Recaudación de ingresos

Esta área de interés se relaciona con la manera en que los Gobiernos recaudan ingresos en el sector extractivo, por ejemplo mediante impuestos, regalías y tasas, la participación estatal en la producción, la venta de materias primas y otras fuentes.

Entre las partes interesadas clave se encuentran: Entidades gubernamentales o EPE que evalúan las obligaciones de ingresos y recaudan pagos del sector extractivo; empresas que efectúan pagos (es decir, empresas extractivas, comerciantes de materias primas); comités parlamentarios; organizaciones de la sociedad civil e instituciones financieras internacionales.

4 Gestión de ingresos

Esta área de interés abarca la gestión y asignación de los ingresos del sector. La evaluación debería centrarse en los flujos de ingresos al sector (es decir, antes de que los fondos entren al presupuesto nacional), como los fondos soberanos, las transferencias subnacionales de ingresos por recursos naturales y los préstamos respaldados por recursos naturales y demás créditos respaldados por recursos.

Entre las partes interesadas clave se encuentran: Entidades que reciben, gestionan o gastan ingresos de extractivas, como las EPE, los fondos soberanos, las autoridades subnacionales y los ministerios de finanzas; comités parlamentarios; entidades crediticias; organizaciones de la sociedad civil e instituciones financieras internacionales.

Temas generales



5 Empresas de propiedad del Estado o empresas estatales

Esta área de interés abarca la función de las EPE en el sector extractivo. Dependiendo del papel de la(s) EPE en cuestión, podría comprender la concesión de licencias, la regulación, la recaudación de ingresos y la gestión, además de funciones comerciales (que pueden incluir la producción, así como la refinación, la distribución y el marketing de productos o actividades sin relación con las extractivas).

Entre las partes interesadas clave se encuentran: Entidades gubernamentales que funcionan como accionistas de las EPE o que son responsables de establecer la política o la supervisión de las EPE; la EPE en sí; los socios corporativos de las EPE (p. ej., socios de consorcios, socios de comercialización de materias primas, proveedores y entidades crediticias); comités parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil.



6 Minería artesanal y de pequeña escala

Esta área de interés comprende toda la cadena de valor de las industrias extractivas aplicada a la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE). La MAPE se define en esta guía como una actividad mayoritariamente informal (aunque no de manera exclusiva) y vinculada con bajos niveles de mecanización, capital, medidas de seguridad, atención médica y protección ambiental.

Entre las partes interesadas clave se encuentran: Cooperativas, comunidades y asociaciones de MAPE; entidades gubernamentales de políticas, regulaciones y aplicación a nivel nacional, regional y local; organizaciones de la sociedad civil; comerciantes y asociaciones de comercio; exportadores y organizaciones internacionales de elaboración de normas, como la OCDE.



7 Impactos socioambientales

Esta área de interés abarca la intersección entre la corrupción y el abuso social y ambiental en la extracción y el procesamiento de metales y minerales. La corrupción puede desempeñar un papel importante, pero a menudo ignorado, a la hora de facilitar, ocultar u obstaculizar la rendición de cuentas por el abuso social y ambiental en el sector extractivo.

Entre las partes interesadas clave se encuentran: Entidades gubernamentales de políticas, regulaciones y aplicación que se ocupan de la minería, el ambiente, la tierra, el agua, la silvicultura, la agricultura, los asuntos indígenas y las cuestiones sociales; comunidades locales y Pueblos Indígenas; grupos de la sociedad civil y la comunidad; trabajadores y sindicatos; empresas que operan en el sector, como subcontratistas, y funcionarios de seguridad.



8 Eliminación gradual de los combustibles fósiles

Esta área de interés aborda el sector de los combustibles fósiles (petróleo, gas, carbón) y examina la manera en que la corrupción podría impedir la transición hacia una energía limpia. Analiza las decisiones en los países productores de combustibles fósiles sobre si seguir extrayendo estos recursos y cómo prepararse para la probable caída en la demanda. El enfoque es en los riesgos de la corrupción dentro del sector de los combustibles fósiles que podría alterar el avance (y no en temas más amplios sobre la gobernanza de las renovables, el financiamiento climático, etc.).

Entre las partes interesadas clave se encuentran: Entidades gubernamentales responsables de la política extractiva, energética y climática; la EPE; empresas productoras; comités parlamentarios; y organizaciones de la sociedad civil, como los grupos interesados asuntos climáticos.

→ Recuadro 3.

Ejemplos de formas de corrupción en las áreas de interés

Concesión de licencias	Operaciones	Recaudación de ingresos	Gestión de ingresos
<p>Corrupción en las decisiones de adjudicación: soborno, favoritismo, colusión o manipulación.</p> <p>Manipulación de los procesos de evaluación del impacto ambiental y social o de las consultas comunitarias.</p> <p>Influencia privada indebida sobre las leyes y regulaciones de concesión de licencias.</p>	<p>Corrupción para permitir la elusión o el desvío respecto de las obligaciones operativas, o bien la aplicación predatoria o sesgada de dichas obligaciones.</p> <p>Funcionarios gubernamentales que controlan el acceso y solicitan favores a empresas, o empresas que entregan pagos de facilitación.</p> <p>Corrupción en la adjudicación de contratos de proveedores o las decisiones de contratación.</p> <p>Complicidad en el contrabando y otras actividades delictivas o extorsión con armas.</p>	<p>Influencia indebida sobre las leyes y regulaciones de recaudación de ingresos.</p> <p>Soborno o favoritismo para influir en los términos contractuales.</p> <p>Aplicación sesgada o manipulación empresarial de las obligaciones fiscales.</p> <p>Corrupción en la venta de materias primas.</p> <p>Tributación ilegal, lavado de dinero y malversación de ingresos.</p>	<p>Transacciones en beneficio propio con fondos soberanos.</p> <p>Soborno en la selección de proveedores de servicios financieros para fondos soberanos.</p> <p>Soborno en la asignación de préstamos respaldados por recursos naturales.</p> <p>Malversación de préstamos.</p>
Empresas de propiedad del Estado (EPE)	Minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)	Impactos socioambientales	Eliminación gradual de los combustibles fósiles
<p>Soborno, colusión o favoritismo en la concesión de licencias, la contratación, los acuerdos de comercialización o las actividades y aprobaciones normativas.</p> <p>Malversación financiera en las EPE.</p> <p>Influencia indebida de empresas o funcionarios sobre las regulaciones y la reglamentación de las EPE.</p>	<p>Extorsión y soborno de mineros de MAPE sin licencia.</p> <p>Favoritismo, nepotismo o abuso de los intermediarios del poder tradicional en las decisiones de concesión de licencias o asignación de tierras para operaciones de MAPE.</p> <p>Participación de funcionarios o políticos en la comercialización de MAPE.</p> <p>Contrabando, evasión fiscal, malversación de ingresos o fomento del lavado de dinero o de flujos financieros ilícitos.</p>	<p>Debilitamiento de la integridad de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y Social (EIAS) y manipulación de las consultas comunitarias.</p> <p>Encubrimiento del daño ambiental y evasivas ante los reclamos de rehabilitación.</p> <p>La corrupción en las subcontrataciones o las contrataciones permite que existan condiciones laborales inseguras o injustas.</p> <p>La extorsión da lugar a abusos a los derechos humanos y a condiciones laborales inseguras.</p> <p>Erosión del espacio cívico y criminalización de aquellos agentes que exigen la rendición de cuentas.</p>	<p>Los funcionarios favorecen al sector de los combustibles fósiles en maneras contrarias al interés público.</p> <p>Falsificación de datos de emisiones.</p> <p>Corrupción en las transferencias de activos.</p> <p>Favoritismo o soborno en la asignación y gasto de fondos para la transición energética.</p> <p>Corrupción en los procesos de cierre y desmantelamiento.</p>

2.1 Recopilar el material existente

El experto independiente identifica y recopila un pequeño conjunto de la información más relevante sobre la gobernanza y la anticorrupción en el sector extractivo del país. El Cuaderno de trabajo del Paso 2 contiene las fuentes de datos sugeridas. Las fuentes son las siguientes:

- **Conocimientos existentes.** A partir de los conocimientos existentes, el usuario y el experto independiente podrían ser capaces de responder algunas de las preguntas del Cuaderno de trabajo del Paso 2.
- **Datos del sector.** Los datos sobre licitaciones, operaciones, ingresos y otros aspectos del sector extractivo arrojarán luz sobre la escala de las diversas transacciones y procesos. Las posibles fuentes son la presentación de informes EITI y las calificaciones de validación, además de los datos de organismos gubernamentales, EPE, empresas, analistas de la industria e instituciones financieras internacionales.
- **Índices de gobernanza.** El Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (RGI por sus siglas en inglés) de NRGÍ es la fuente principal de datos para responder varias de las preguntas relativas a la transparencia, la supervisión y la gobernanza, y para identificar los vacíos entre la legislación y la práctica. Otras preguntas se basan en otros índices que abarcan diversos países.
- **Información sobre casos de corrupción del pasado.** Esto abarca expedientes judiciales, informes periodísticos nacionales o extranjeros e investigaciones de medios de comunicación y ONG que hayan sacado a la luz situaciones de corrupción en los últimos años.

- **Informes de corrupción y de gobernanza específicos de un país.** Comprenden informes recientes del Gobierno, la industria, ONG, instituciones internacionales, el sector académico y otros actores relativos a la corrupción y la gobernanza del sector extractivo. Entre las fuentes se encuentran los informes de validación de EITI, las evaluaciones a nivel país de *MACRA* efectuadas por el *Accountable Mining Programme* de Transparency International, el informe *Mining Sector Diagnostics* del Banco Mundial o los informes de las comisiones anticorrupción.

2.2 Responder las preguntas del Cuaderno de trabajo del Paso 2

A partir de las fuentes centrales seleccionadas, el experto independiente responde cada pregunta del cuaderno de trabajo con 'sí', 'no' o 'un poco' y redacta un párrafo que explique la respuesta, indicando la referencia que ha utilizado para llegar a esa conclusión.

No todas las preguntas deben responderse de forma detallada (o del todo), en especial si no son relevantes para el sector en cuestión o si no es posible hacerlo por falta de datos. La prioridad es que el experto independiente ofrezca una visión global de las tendencias en las seis áreas de interés, en lugar de un análisis exhaustivo.

2.3 Redactar un resumen de informe

El experto independiente redacta un informe breve — de 10-15 páginas — que resuma los hallazgos de la investigación documental. El objetivo debería ser extraer los hallazgos más pertinentes de forma clara y concisa para orientar la selección de las áreas de interés que llevará a cabo el usuario en el Paso 3. El resumen del informe no debería ser exhaustivo ni excesivamente detallado, sino centrarse, en cambio, en ofrecer la información más importante obtenida durante la revisión documental.

Debido a que los usuarios y partes interesadas pueden observar que los temas más importantes por abordar están dispersos en las distintas etapas de la cadena de valor, el experto independiente debería considerar también la posibilidad de reseñar estas subsecciones específicas en el resumen de informe. El Recuadro 2 resume algunas de las principales formas de corrupción que existen en los diversos pasos de la cadena de valor.

Es crucial que el experto independiente asigne una cantidad suficiente de tiempo a las tareas de analizar y presentar sus hallazgos. La plantilla de resumen de informe del Paso 2 (ver anexo) ilustra cómo podría estructurarse el informe. En pocas palabras, podría incluir lo siguiente:

- Resumen ejecutivo (una página)
- Panorama general de las conclusiones para las áreas de interés cubiertas (ocho páginas, si se cubren todas las áreas):
 - Área 1: La decisión de extraer; licitación y contratación
 - Área 2: Operaciones
 - Área 3: Recaudación de ingresos
 - Área 4: Gestión de ingresos
 - Área 5: Empresas de propiedad del Estado
 - Área 6: Minería artesanal y de pequeña escala
 - Área 7: Impactos socioambientales
 - Área 8: Eliminación gradual de los combustibles fósiles
- Visión global de los factores contextuales (dos páginas)
- Primera versión preliminar de la tabla de selección del Paso 3 (dos páginas). Consulte la guía para el Paso 3 a continuación.





Paso 3: Seleccionar las áreas de interés

Objetivo:

Identificar una o más áreas de interés sobre las que efectuar el análisis detallado y proponer acciones.

Proceso:

El usuario analiza el informe del Paso 2 y selecciona una o más áreas de interés, basándose en la retroalimentación recibida de las múltiples partes interesadas durante el Taller 1.

Resultado:

Tabla de selección completada.

Generalidades

En este paso, el usuario organiza el Taller 1 y utiliza los debates del taller y la investigación del Paso 2 para seleccionar una o más áreas de interés descritas en la Recuadro 2. Recomendamos que los usuarios seleccionen una o dos áreas de interés si desean finalizar el ejercicio en cuatro meses. Aquellos usuarios que deseen diagnosticar la corrupción en un conjunto más amplio de áreas de interés deberían concentrarse en menos formas de corrupción dentro de cada área de interés. Esto evita que el proceso de diagnóstico se torne inmanejable, especialmente desde la perspectiva de la implementación del plan de acción.

El Paso 3 es el momento clave para obtener ideas y apoyo de un grupo diverso de partes interesadas. Sugerimos que el usuario organice un taller (Taller 1) con representantes relevantes del Gobierno, la industria y la sociedad civil. De manera alternativa, si el usuario lo prefiere podría obtener los aportes de las partes interesadas mediante reuniones individuales. Además de seleccionar las áreas de interés prioritarias, el objetivo del Taller 1 es definir un entendimiento común de los problemas de corrupción en el sector, fomentar el apoyo y el entendimiento del proceso de diagnóstico y sus objetivos y comenzar a movilizar a la coalición de actores que, eventualmente, deberán pasar a la acción.

3.1 Completar una tabla de selección preliminar

Como parte del informe del Paso 2, el experto independiente completará una versión preliminar de la tabla de selección (consulte la Figura 6). Para esta tabla, sugerimos usar un sistema simple de puntuación de tres niveles: 'sí', 'no' o 'un poco'.

Por ejemplo, el experto independiente podría inclinarse por categorizar ciertas secciones como 'un poco' si un área de interés en su conjunto no es una prioridad pero sí existen subsecciones de esa área de interés que son importantes de abordar, como las cuestiones relativas a las consultas comunitarias sobre la decisión de extraer; la licitación y contratación; o la salud y la seguridad en las operaciones. Estas subsecciones podrían apuntarse en la tabla de selección preliminar o debajo de ella.

Figura 6: Tabla de selección ilustrativa

Áreas de interés	1. ¿El área de interés es significativa?	2. ¿La corrupción en esta área es un problema grave y perjudicial?	3. ¿Existen oportunidades para actuar y lograr un cambio positivo?
La decisión de extraer; licitación y contratación	No	No	No
Operaciones	Un poco	Un poco	No
Recaudación de ingresos	Sí	Un poco	Sí
Gestión de ingresos	Sí	No	No
Empresas de propiedad del Estado (EPE)	Sí	Sí	Sí
MAPE	No	Un poco	No
Impactos socioambientales	Sí	Sí	Un poco
Eliminación gradual de los combustibles fósiles	Sí	Un poco	No

3.2 Efectuar una consulta con las múltiples partes interesadas y seleccionar las áreas de interés

El usuario organiza el Taller 1, que reúne a una amplia gama de partes interesadas para que orienten la selección de las áreas de interés que se someterán a un análisis detallado en el Paso 4.

Los participantes serán variables entre un país y otro, pero podrían ser los siguientes:

- Ministerios gubernamentales que supervisen aspectos clave del sector (como ministerios de minería, petróleo, el ambiente o finanzas) y empresas estatales relevantes.
- Instituciones públicas con funciones de supervisión y anticorrupción (como organismos anticorrupción, auditores generales, fiscales generales, comisiones o comités parlamentarios).
- Representantes del sector privado (como empresas extractivas productoras, de servicios o de comercialización, asociaciones industriales, consultores y analistas centrados en la industria o en los problemas que generan los riesgos de corrupción).
- Organizaciones de la sociedad civil como aquellas que se especializan en el sector extractivo, la anticorrupción, la transparencia, los derechos humanos, el medio ambiente y el cambio climático.
- Representantes de las comunidades afectadas por el sector extractivo o víctimas identificadas de la corrupción.
- Actores internacionales como instituciones donantes, embajadas, instituciones financieras y ONG.

Al seleccionar a los participantes, el usuario debería incluir a una serie de partes interesadas necesarias para que ayuden a diseñar e implementar reformas anticorrupción fructíferas. El usuario debe garantizar la representación de los grupos marginados, como las mujeres y las minorías de género, así como las poblaciones indígenas y las minorías étnicas, y debe asegurarse de que puedan contribuir activamente a los debates.

Si bien los detalles exactos de cómo dirigir el Taller 1 serán variables entre los usuarios, sugerimos lo siguiente:

- Los participantes analizan el informe del Paso 2 del experto independiente y la tabla de selección preliminar antes del taller.
- El experto independiente presenta los resultados de la investigación documental del Paso 2 y la tabla de selección preliminar a los participantes del taller.
- Los participantes debaten sobre los hallazgos y, posiblemente, corrigen las puntuaciones de la tabla de selección preliminar. En función del tamaño del taller, podría ser necesario dividir a los participantes en grupos más pequeños.
- A partir de los debates y de la tabla de selección revisada, los participantes llegan a un acuerdo sobre qué área de interés deberían elegir para el diagnóstico detallado y la planificación de acciones (Pasos 4-6).
- Los procesos deberían lograr también un acuerdo de los participantes para apoyar y participar en los pasos siguientes, como las entrevistas del Paso 4 y el taller de planificación de acciones del Paso 6.

Quizás el usuario desee recurrir a ciertos grupos en reuniones individuales para obtener sus aportes, si los considera más relevantes y eficientes. Estas consultas bilaterales deberían efectuarse antes del Taller 1, para que el usuario pueda considerar sus hallazgos durante la selección final de las áreas de interés.

En ciertos contextos donde por diversos motivos organizar consultas con múltiples partes interesadas puede resultar un desafío, el usuario puede confiar solo en esas reuniones individuales para hacer consultas y orientar la selección de las áreas de interés. En casos, será importante que el usuario se tome el tiempo necesario para volver a comunicarse con las partes interesadas, para explicarles la selección final y compartir las perspectivas expresadas por los demás agentes, según sea necesario, a fin de demostrar que se han tomado en cuenta todas las opiniones. Dicho enfoque exigirá mantener una comunicación constante y de buena calidad con todas las partes interesadas. Si bien este abordaje puede llevar mucho tiempo, puede resultar más útil en términos del impacto general y el involucramiento con el plan de acción.

En muchos casos, el usuario tendrá desde el inicio una buena idea sobre el ámbito en el que desea enfocarse. Como se indicó antes, los pasos 1-3 deben ser relativamente simples. Si bien la tabla de selección ayudará a organizar y orientar el debate sobre la selección, la puntuación no tiene ningún fundamento científico. Si la evaluación del experto independiente y los debates durante el taller dan como resultado que diversas áreas de interés reciban puntuaciones igualmente altas, los miembros del grupo deberían aplicar su criterio para seleccionar las cuestiones que se correspondan con sus prioridades y su entendimiento del sector.



Paso 4: Diagnosticar la corrupción

Objetivo:

En el área de interés seleccionada, comprender mejor las formas más importantes de corrupción, los motivos por los que surgen y las respuestas potenciales.

Proceso:

El experto independiente lleva a cabo una investigación primaria, con grupos de opinión y entrevistas, y resume los hallazgos en un informe.

Resultado:

Informe de diagnóstico sobre la corrupción, con una tabla de diagnóstico preliminar.

Generalidades

En este paso, el experto independiente analiza en profundidad el área o las áreas de interés elegidas. Esta es la esencia de la evaluación y debe descubrir nuevas perspectivas.

El objetivo de este paso es responder tres preguntas generales:

- ¿Qué formas de corrupción son una preocupación importante?
- ¿Cuál es la causa de estas formas de corrupción?
- ¿Qué pasos anticorrupción podrían darse para ayudar a prevenirlas?

A partir de esta investigación, el experto independiente identifica las principales formas de corrupción posibles. Después, redacta un informe de diagnóstico y completa la versión preliminar de la tabla de diagnóstico, que se completará en el Paso 5. Estimamos que al experto independiente el Paso 4 le tomará, al menos en la mayoría de los casos, unos 30 días/hombre de trabajo, si bien puede distribuirse en un período más extenso, en especial si se necesita tiempo para viajar al lugar de las entrevistas o efectuar la investigación.

4.1 Desarrollar un plan de investigación

El experto independiente desarrolla un plan de investigación en consulta con el usuario, tomando en cuenta el tiempo y los recursos disponibles así como sus visiones sobre los métodos que mejor funcionarán en su contexto. El Recuadro 3 contiene una orientación sobre el proceso de investigación.

Las fuentes posibles de información podrían ser las siguientes:

- **Entrevistas**, por ejemplo con funcionarios gubernamentales actuales y anteriores, representantes de la industria, representantes de la sociedad civil y de grupos locales, nacionales e internacionales, diplomáticos y representantes de organizaciones internacionales, periodistas, académicos y analistas y representantes de las comunidades. Para definir una lista de personas para entrevistar, el experto independiente puede usar las preguntas preliminares definidas en las guías de investigación del Paso 4 para cada área de interés. Las entrevistas presenciales pueden ayudar a desarrollar la confianza y las relaciones y deberían ser una prioridad cuando el tiempo y los recursos lo permitan, incluso con viajes a las regiones donde se está produciendo la extracción. Para que exista cierto grado de uniformidad en las respuestas de las entrevistas, el experto independiente podría adaptar las preguntas del cuaderno de trabajo del Paso 2 o de los módulos del Paso 4.

- **Debates en grupos focales** con distintas partes interesadas, como la sociedad civil, representantes de la industria y el Gobierno, así como personas con experiencia directa en instituciones y procesos que puedan ser vulnerables a la corrupción. Las lecciones de otros ejercicios de evaluación de la corrupción sugieren que organizar grupos de opinión a partir de partes interesadas de una misma categoría (p. ej., solo representantes de la industria) fomenta un debate más abierto y sincero.
- **Una encuesta o cuestionario en línea** para recibir una retroalimentación estructurada de una mayor cantidad de partes interesadas; no obstante, la encuesta no es necesaria y solo debería efectuarse si el tiempo y los recursos disponibles lo permiten. Si al experto independiente le resulta difícil concertar entrevistas con las partes interesadas clave, podría ofrecerles enviar un cuestionario para que respondan por correo electrónico. Si bien esto podría ayudar a obtener información a pesar de los desafíos que enfrenta la investigación, probablemente estos datos serán menos profundos que las perspectivas obtenidas en las entrevistas, por lo que deberían considerarse una segunda opción de preferencia.
- **Investigación documental**, con un repaso de los recursos utilizados en el Paso 2. Podría ser útil volver a analizar algunos de los informes

consultados, esta vez con más profundidad, como los informes EITI que se centran en asuntos específicos¹⁴. Esto podría abarcar intentar cuantificar la cantidad de casos o alegatos de corrupción conocidos en un sector, lo que podría ayudar al experto a comunicar el impacto de un asunto a los responsables de la toma de decisiones de manera más eficaz.

4.2 Llevar a cabo una investigación detallada de las tres preguntas generales

Basándose en las fuentes de datos antes mencionadas, el experto independiente obtiene ideas e información sobre las tres preguntas generales de la investigación. En la práctica, habrá superposiciones entre las formas de corrupción, los factores de riesgo y las causas subyacentes. Los usuarios no deben preocuparse demasiado por esta categorización. La prioridad es que la investigación capte los problemas principales en uno u otro lugar.

Para cada área de interés, proporcionamos una guía de investigación del Paso 4, que se encuentra en los anexos. Esta guía contiene preguntas secundarias detalladas, definiciones de términos y listas de formas habituales de corrupción, factores de riesgo, causas y medidas de mitigación específicas para cada área de interés.

Figura 7: Visión global de las preguntas de investigación del paso cuatro



14 Charlotte Boyer y Matthieu Salomon, *How Anticorruption Actors Can Use the EITI Standard* (Natural Resource Governance Institute, 2023).

A. ¿Qué formas de corrupción son una preocupación importante?

- **Objetivo:** El experto independiente debería identificar y aprender las formas de corrupción más preocupantes y seleccionar las que supongan la mayor preocupación en el área de interés. Sugerimos identificar no más de 10 formas de corrupción principales, normalmente de 2 a 4. La selección debería orientarse comparando y triangulando las ideas que surjan a partir de las distintas fuentes y priorizando las formas de corrupción cuya aparición futura sea más probable; las que causen un daño importante — de cualquier tipo, como pérdida de ingresos, pérdida de confianza del público o los inversores, inestabilidad política o daños ambientales — y que tengan una presencia destacada en varias fuentes de datos o que hayan planteado varias partes interesadas.
- **Definición:** Las formas de corrupción, el objeto central del análisis, son las prácticas donde se abusa del poder delegado para beneficio propio (consulte la Introducción).
- **Ejemplos:** La adjudicación de licencias de exploración a firmas no calificadas, pero con vínculos políticos; el gasto discrecional de fondos de cuentas de las EPE para financiar actos de clientelismo tendientes a influir en los resultados electorales; o empresas petroleras que ofrecen sobornos u otros beneficios a cambio de que los políticos modifiquen el código tributario en su favor. Las guías de investigación del Paso 4 contienen más ejemplos.
- **Fuentes de información:**
 - Los entrevistados y los participantes de grupos focales pueden explicar qué formas de corrupción les resultan más preocupantes y por qué.
 - Los casos de corrupción del pasado pueden ilustrar las formas de corrupción que podrían repetirse.
 - La investigación existente puede apuntar a los desafíos específicos de la corrupción, mientras que los datos económicos, ambientales y sociales más generales pueden ayudar a identificar qué clase de perjuicio podría causar una forma concreta de corrupción. En este punto, vuelva a analizar los recursos del Paso 2.
 - Una encuesta podría permitir que, por ejemplo, un conjunto más amplio de partes interesadas señale, a partir de una lista de posibles formas de corrupción, cuál es su mayor preocupación.

B. ¿Cuál es la causa de las distintas formas de corrupción?

- **Objetivo:** Para cada forma de corrupción, el experto independiente debería identificar varios factores de riesgo y causas subyacentes.
- **Definición:**
 - Los factores de riesgo aumentan la probabilidad de que exista corrupción. Puede tratarse de leyes y reglas débiles, vacíos en la capacidad institucional, patrones arraigados de conducta, el historial de las principales empresas o agencias involucradas o la ausencia de actores que respalden una reforma anticorrupción.
 - Las causas subyacentes son los factores que motivan la corrupción o permiten que continúe. En ciertos casos, los motivos son simples: una empresa que busca obtener un contrato valioso o un funcionario que quiere enriquecerse. Pero, con frecuencia, la corrupción refleja una combinación más compleja de intenciones personales, políticas y económicas.
- **Ejemplos:**
 - Factor de riesgo: En el caso de la adjudicación de licencias de exploración a firmas no calificadas pero con vínculos políticos, los factores de riesgo podrían ser la ausencia de licitaciones competitivas, objetivos demasiado ambiciosos de contenido local y sistemas anticorrupción débiles dentro de las empresas involucradas. Las guías de investigación del Paso 4 contienen ejemplos habituales de factores de riesgo para cada área de interés.
 - Causas: Podrían estar vinculadas al contexto político, como en el caso de políticos que necesiten consolidar apoyos de cara a las próximas elecciones, o a las tendencias en el sector extractivo, por ejemplo un aumento en los ingresos o una competencia más intensa entre las empresas. Las intenciones de los actores influyentes también pueden causar corrupción, como por ejemplo un presidente que se apoye en la empresa estatal petrolera para adjudicar contratos a sus aliados políticos. Las guías de investigación del Paso 4 contienen ejemplos habituales de causas en cada área de interés.
- **Fuentes clave de información:**
 - Los entrevistados y los participantes de grupos focales pueden identificar los factores clave que aumentan o disminuyen la probabilidad de que exista corrupción, y ofrecer su interpretación acerca de qué la impulsa.
 - Los casos de corrupción del pasado pueden ilustrar todos los sistemas que no funcionaron y, por lo tanto, permitieron la aparición de la corrupción.

- Los datos y la investigación existente sobre gobernanza pueden señalar los factores de riesgo, especialmente en términos de vacíos y fortalezas en la legislación, las regulaciones, la transparencia y los mecanismos de supervisión. Consulte las fuentes del Paso 2, por ejemplo.

C. ¿Qué medidas podrían ayudar a prevenir la corrupción?

- **Objetivo:** El experto independiente debería recopilar ideas sobre qué medidas podrían ayudar a prevenir las formas de corrupción. Estas medidas deberían basarse en las fortalezas existentes que reducen la probabilidad de que exista corrupción, es decir, las fortalezas que se identificarán durante el proceso de investigación. El experto independiente puede identificar también las soluciones que no resultarán eficaces. Si bien estas ideas se explorarán y desarrollarán más profundamente durante el Paso 6, durante la planificación de acciones, la investigación del Paso 4 permite obtener ideas de forma anticipada.
- **Definición:** Las medidas son acciones que podrían ayudar a prevenir la corrupción. Pueden estar dirigidas a las formas de corrupción, los factores de riesgo o las causas subyacentes.
- **Ejemplos:** Dependiendo de la forma de corrupción en particular, las medidas de mitigación podrían abarcar la mejora de la transparencia, el fortalecimiento de la supervisión y la participación, la promoción de la integridad, la promulgación de reformas institucionales y procesales, el aumento de la competencia justa, la intensificación de la aplicación de las normas y el abordaje del rol de los facilitadores extranjeros. Las guías de investigación del Paso 4 sugieren una posible medida anticorrupción en cada área.
- **Fuentes clave de información:**
 - Los entrevistados y los participantes de grupos focales pueden aportar ideas sobre qué podría funcionar y qué no. Las preguntas podrían ser las siguientes: Si pudiera cambiar una cosa en esta área, ¿qué sería? ¿Qué medidas han funcionado para prevenir la corrupción en otros ámbitos del sector y qué iniciativas no han tenido resultados?
 - Los casos del pasado pueden revelar qué ha funcionado para descubrir o castigar la corrupción, pero también qué no ha resultado útil a la hora de prevenirla.

- Los datos de gobernanza podrían aportar ideas sobre lo que puede mejorarse, por ejemplo, las puntuaciones bajas en transparencia o en las medidas de supervisión. Los esfuerzos pasados contra la corrupción también podrían ofrecer lecciones en cuanto a lo que ha funcionado y lo que no. Los expertos independientes deberían basarse en los datos obtenidos al desarrollar el Cuaderno de trabajo del Paso 2.
- Una encuesta podría recopilar un conjunto más amplio de opiniones sobre qué medidas tienen más probabilidades de prevenir la corrupción.

4.3 Analizar y resumir los hallazgos

El experto independiente redacta un informe descriptivo y completa la primera mitad de la tabla de diagnóstico. El informe debería responder las tres preguntas principales y especificar con claridad las formas de corrupción principales que se identificaron durante la investigación de cada área de interés. Debería ser un trabajo conciso, idealmente de unas 20 páginas. Sugerimos incluir las siguientes secciones y que el experto independiente acuerde el esquema exacto con el usuario:

- Resumen ejecutivo, con una reseña clara de las formas de corrupción principales (tres páginas).
- Resumen del proceso y los métodos de investigación, con las sorpresas positivas y los desafíos negativos que se encontraron (una página).
- Una descripción de cada una de las formas de corrupción principales identificadas (dos páginas por cada forma), con lo siguiente:
 - Evidencias de por qué son una preocupación importante (Pregunta A);
 - Factores de riesgo y causas subyacentes que aumentan la probabilidad de que surja la corrupción (Pregunta B). Con frecuencia, las causas o medidas anticorrupción pueden estar relacionadas con más de una forma de corrupción;
 - Ideas sobre cómo puede prevenirse la corrupción en el futuro, abordando ya sea los riesgos como las causas (Pregunta C).
- La primera mitad de la tabla de diagnóstico preliminar (consulte la Figura 8 a continuación y la plantilla de tabla de diagnóstico del Paso 4 y el Paso 5, en el anexo), que se desarrollará y finalizará durante los Pasos 5 y 6.

→ Recuadro 4.

Sugerencias para efectuar la investigación del Paso 4

Como la corrupción es un tema delicado, es importante emprender la investigación de manera estratégica y cuidadosa. Las siguientes consideraciones podrían resultar útiles:

- **Sea flexible:**
El proceso de investigación será fluido y los hallazgos y análisis irán evolucionando con cada entrevista o debate. Pueden surgir revelaciones imprevistas. Como resultado, el experto independiente no debe tener la expectativa de abarcar el mismo conjunto predeterminado de preguntas de investigación con cada entrevistado. En cambio, debe adaptar su enfoque a cada entrevista, actualizar las preguntas de manera constante y buscar nuevas pistas alentadoras.
- **Tenga presente el objetivo final:**
El objetivo de este proceso de diagnóstico es generar un plan de acción práctico. El experto independiente debe examinar periódicamente qué significa, en términos de la acción, la información que está descubriendo. Debe plantear la pregunta '¿qué puede hacerse?' de forma habitual a todas las partes interesadas, a fin de descubrir ideas útiles y desarrollar una base de apoyo para acciones futuras.
- **Triangular los hallazgos:**
Es inevitable que las partes interesadas tengan sus propios sesgos y ofrezcan información contradictoria. Para obtener hallazgos creíbles, el experto independiente debe triangular la información que recibe buscando una confirmación de múltiples partes interesadas con una gama de perspectivas. En ciertos casos, podría ser necesario presentar varios puntos de vista.
- **Buscar informantes que puedan ofrecer datos específicos:** Los debates genéricos o abstractos no son útiles para orientar el diagnóstico o la planificación de acciones. Los expertos independientes deben intentar entrevistarse con personas que tengan una experiencia directa con los actores y procesos clave. Los antiguos representantes gubernamentales o de la industria pueden ser un recurso especialmente valioso, ya que suelen hablar con más franqueza que los representantes actuales. En especial al entrevistar a funcionarios activos, el experto independiente podría considerar aquellas áreas en que el entrevistado se muestra más cauto, ya que podrían tener un mayor riesgo de corrupción.
- **Obtener perspectivas de mujeres y grupos marginados:**
El experto independiente debería buscar activamente la opinión de los grupos marginados y tomar precauciones para garantizar que ningún participante resulte perjudicado durante el proceso de investigación. Por ejemplo, las opiniones de mujeres y minorías de género suelen tener una representación insuficiente en las investigaciones. Para obtener opiniones diversas, los expertos independientes deberían considerar cómo generar espacios seguros donde los participantes se sientan más cómodos para hablar; por ejemplo organizando grupos focales para grupos comunitarios de mujeres. Se debería cuidar especialmente de anonimizar los comentarios de personas de grupos marginados, si así lo solicitan, ya que pueden llegar a ser más fáciles de identificar. La herramienta MACRA del *Accountable Mining Programme* de Transparencia Internacional ofrece pautas adicionales sobre la incorporación del género específicamente en el proceso de investigación.

Sugerencias para efectuar la investigación del Paso 4 (continuación)

- **Ofrecer y respetar la confidencialidad:**
Al inicio de la conversación, el experto independiente debería indicar claramente cómo usará y citará la información, verificar que los entrevistados estén de acuerdo y asegurarse de respetar lo pactado. Los entrevistados deberían tener la opción de aportar información desde el anonimato y el experto independiente debería ofrecer esta opción activamente, en especial durante una investigación en un país o región donde los agentes o informantes contra la corrupción han enfrentado riesgos. Una alternativa práctica es sugerir que la información se cite por tipo de parte interesada (p. ej., “un directivo de una empresa petrolera dijo que...”). Cuando el entrevistado solicite permanecer anónimo, el experto independiente no solo debería garantizar que tal pedido se respete en la documentación que redacte, sino también la seguridad durante el almacenamiento y la gestión de la información que obtenga.
- **Elija el idioma con cuidado:**
El término 'corrupción' puede ahuyentar a los entrevistados. Resultará crucial explicarles que este ejercicio busca prevenir la corrupción futura, en lugar de detectar o castigar la corrupción del pasado. También puede ser útil emplear términos positivos tales como integridad, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. Las preguntas del Paso 4 están redactadas de manera directa, algo que quizás deba adaptarse al entrevistar a ciertas partes interesadas.
- **No lance acusaciones:**
Las acusaciones públicas de corrupción pueden generar reacciones negativas de los implicados, incluso una posible demanda judicial. Para evitar estas situaciones, el informe debería poner especial atención en describir cualquier tipo de alegato o acusación de corrupción y anonimizar a las entidades, siempre que sea necesario. Además del contexto del país, la fuente del alegato determinará cómo debería redactarse. El informe podría identificar a una entidad declarada culpable de corrupción por un tribunal creíble, pero quizás debería anonimizar a una entidad cuya conducta potencialmente corrupta solo se conozca a través de rumores o suposiciones.
- **Obtenga apoyo:**
Algunas partes interesadas podrían mostrarse reacias a hablar, especialmente si no están seguras de que el proceso de diagnóstico cuente con el apoyo de las autoridades relevantes. En ciertos contextos, el usuario puede elegir obtener un apoyo de alto nivel (p. ej., con una carta oficial de misión) que ayude a establecer la credibilidad del experto independiente. En los países que implementan EITI, por ejemplo, esto podría provenir del alto ejecutivo que supervisa EITI.



Paso 5: Priorizar las formas de corrupción para la acción

Objetivo:

Priorizar las formas de corrupción identificadas en el Paso 4 eligiendo las que se abordarán en la planificación de acciones del Paso 6.

Proceso:

El usuario organiza un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas (Taller 2) y completa las columnas de priorización en la tabla de diagnóstico.

Resultado:

Tabla de diagnóstico completada.

Generalidades

Tras la investigación del Paso 4, el usuario debe involucrar a una serie de partes interesadas para, nuevamente, consultar sus ideas y obtener su apoyo. Un enfoque recomendado es organizar el Taller 2, donde los distintos grupos pueden aportar tanto a la priorización (Paso 5) como a la planificación de acciones (Paso 6). Es probable que este taller tome dos o más días. El usuario se basará en los hallazgos del Paso 4 y en la retroalimentación recibida durante el taller para priorizar las formas de corrupción para la acción.

De manera alternativa, el usuario podría consultar a individuos o grupos pequeños acerca de la priorización y destinar el taller solo a la planificación de acciones del Paso 6. O podría organizar dos talleres. Como ya se mencionó en el Paso 3, en ciertos contextos donde por diversos motivos organizar consultas con múltiples partes interesadas puede resultar un desafío, el usuario puede confiar también en las reuniones individuales con las diversas partes interesadas para hacer consultas y orientar el ejercicio de establecimiento de prioridades. El usuario decide cuál será el mejor abordaje, con los aportes del experto independiente y otros actores relevantes.

En el Paso 6.1 se detallan una serie de preguntas estratégicas que vale la pena considerar antes de organizar el taller.

5.1 Convocar el Taller 2 u otra clase de consulta con las múltiples partes interesadas

Antes del taller, el usuario y otros participantes analizan el informe del experto independiente, en especial la tabla de diagnóstico que identifica las formas de corrupción principales en las áreas de interés seleccionadas. Durante el taller, el experto independiente presenta un resumen de los hallazgos y responde a las preguntas que puedan plantearse.

Entre los participantes del taller deberían estar aquellos actores que podrían llegar a prevenir la corrupción en el área de interés seleccionada, así como quienes se beneficiarían de su prevención. El proceso debería contar con la participación de mujeres, minorías de género, comunidades indígenas y grupos marginados. El Paso 3 ofrece sugerencias sobre las posibles partes interesadas que podrían involucrarse.

Después, los participantes debaten sobre los hallazgos del informe, centrándose en alcanzar un consenso en cuanto a la lista de formas de corrupción principales a partir de la lista preliminar que elaboró el experto independiente en el Paso 4. Como parte de esta revisión, los participantes pueden elegir combinar formas similares de corrupción, para evitar duplicidades y superposiciones.

Si el grupo identifica algún vacío importante, puede agregar más formas de corrupción a la tabla de diagnóstico. Recomendamos elaborar una lista con no más de 10 formas de corrupción.

No es necesario que el grupo alcance un consenso en cuanto a todas las conclusiones del informe, una tarea virtualmente imposible al tratar temas tan delicados como la corrupción. El informe del experto independiente debería tomarse como un aporte para la priorización y la planificación de acciones, más que como la última palabra sobre el asunto.

Como se mencionó anteriormente, en los contextos adecuados el usuario podría consultar a individuos o grupos pequeños acerca de la priorización y destinar el taller solo a la planificación de acciones del Paso 6, o bien podría organizar dos talleres. El usuario decide cuál será el mejor abordaje, con los aportes del experto independiente y otros actores relevantes.

5.2 Priorizar las formas de corrupción para la acción

Una vez alcanzado un consenso en cuanto a las formas de corrupción más comunes, los participantes les asignan prioridades usando las columnas D a G de la tabla de diagnóstico. Durante la planificación de acciones del Paso 6 solo se tomarán en cuenta las formas de corrupción con la máxima prioridad.

Para lograr esto, el experto independiente modera un ejercicio de establecimiento de prioridades donde los participantes evalúan cada forma de corrupción de la tabla de diagnóstico en términos de:

- probabilidad
- impacto
- viabilidad de un cambio positivo.

Los participantes deberían analizar cada forma de corrupción enumerada en la tabla de diagnóstico y asignar una puntuación numérica (del 1=bajo al 5=alto) a cada uno de estos tres factores. El experto independiente podría completar una versión preliminar de la tabla de diagnóstico antes del taller, para usarla como base para el debate.

La puntuación debería basarse en los hallazgos del Paso 4 y contener un comentario breve que explique su fundamento. Para calcular la puntuación general de cada forma de corrupción, sugerimos que la puntuación del impacto (Columna E) se multiplique por dos, porque el diagnóstico busca abordar los desafíos más graves de corrupción. Esta clase de priorización está lejos de ser una ciencia exacta.

No obstante, asignar puntuaciones numéricas puede ayudar a organizar el debate sobre qué asuntos merecen mayor atención.

La siguiente orientación se aplica a la puntuación:

-
- **Probabilidad (Columna D):** Las evidencias para evaluar la probabilidad se basan en la información recopilada sobre las formas de corrupción (Columna A) y las causas (Columna B) en el Paso 4, según se detalla en el informe del experto independiente.

Puntuación:

- 1 = esta forma de corrupción no se ha observado en el pasado y es sumamente improbable que se haga realidad en el futuro.
- 5 = esta forma de corrupción se ha observado con frecuencia en el pasado y es muy probable que vuelva a hacerse realidad en el futuro.

Preguntas orientadoras:

- ¿Esta forma de corrupción ha sido frecuente en el pasado?
 - ¿Qué probabilidades existen de que esta forma de corrupción se repita en el futuro?
 - ¿Los desarrollos en el sector indican que esta forma de corrupción es importante actualmente o que lo será en poco tiempo (p. ej., debido a planes previstos de licitaciones, ventas de activos o cambios en los términos fiscales)?
-

- **Impacto (Columna E):** Las evidencias para evaluar el impacto se basan en la información recopilada sobre las formas de corrupción (Columna A), según se detalla en el informe del experto independiente.

Puntuación:

1 = esta forma de corrupción ha causado daños mínimos o nulos en el pasado y tiene pocas posibilidades de hacerlo en el futuro.

5 = esta forma de corrupción ha causado daños importantes en el pasado y podría volver a hacerlo en el futuro.

Preguntas orientadoras:

- ¿Reducir la corrupción en este ámbito tendrá un gran impacto positivo en los ciudadanos? Por ejemplo, reducir la corrupción en esta área:
 - ¿Reduciría el nivel de pérdidas económicas que genera la corrupción?
 - ¿Perturbaría las prácticas políticas nocivas, como la captura de ingresos públicos por parte de un pequeño grupo elitista?
 - ¿Reduciría los impactos ambientales y sociales negativos en el sector?
 - ¿Reduciría las desigualdades y la exclusión que experimentan los grupos marginados debido a la corrupción?
 - ¿Mejoraría el rendimiento y la eficiencia operativa en el sector?
 - ¿Eliminaría las barreras a la transición energética o a otras preocupaciones prioritarias de interés público?

- **Viabilidad (Columna F):** Las evidencias para evaluar la viabilidad se basan en la información recopilada sobre las causas subyacentes de la corrupción (Columna B) y las posibles medidas para resolverlas (Columna C) en el Paso 4, según se detalla en el informe del experto independiente.

Puntuación:

1= no hay oportunidades para abordar esta forma de corrupción de manera significativa en el futuro próximo.

5 = hay oportunidades importantes para avanzar de manera significativa en el abordaje de esta forma de corrupción en el futuro próximo.

Preguntas orientadoras:

- ¿Hay impulso actualmente para aplicar reformas en esta área?
- ¿Existen reformas específicas que ya se estén aplicando y que podrían aprovecharse?
- ¿Hay riesgo de duplicar iniciativas existentes?
- ¿Existen oportunidades concretas de prevenir esta forma de corrupción en el futuro?
- ¿En qué medida las partes interesadas clave, incluso las internacionales, apoyan o se oponen a aplicar reformas en esta área?
- ¿Los beneficiarios de esta forma de corrupción obstruirían las iniciativas de reforma?

- **Puntuación general (Columna G):** La puntuación general ayuda a establecer las prioridades de la lista de formas de corrupción.

- Puntuación: Sumar D + E + E + F.
- Esto permite duplicar la importancia asignada al impacto. El resultado es una puntuación sobre un total de 20.
- Cuanto mayor sea la puntuación, mayor será la prioridad del asunto durante la planificación de acciones del Paso 6.

5.3 Presentar los resultados

Al finalizar la puntuación, el experto independiente pone a punto la tabla de diagnóstico y la incorpora al informe de diagnóstico del Paso 4.

Una vez completada la lista de formas de corrupción ya priorizadas, es momento de pasar a la estrategia y a la planificación de acciones (Paso 6).

Figura 8: Tabla de diagnóstico ilustrativa

Paso 4: Diagnosticar la corrupción			Paso 5: Priorizar para la acción			
A. ¿Qué formas de corrupción son una preocupación importante?	B. ¿Cuál es la causa de las distintas formas de corrupción?	C. ¿Qué medidas podrían ayudar a prevenir la corrupción?	D. Probabilidad	E. Impacto	F. Viabilidad	G. Puntuación general (D+E+F)
<p>Una empresa de propiedad del Estado (EPE) tiene contratos de suministro con un grupo pequeño y uniforme de empresas bien relacionadas políticamente, a pesar de los sobrecostos y los problemas de rendimiento.</p>	<p>Riesgos: Extensión o renovación frecuente de los contratos sin licitación; donación de importantes sumas de parte de estas empresas a las campañas electorales de los altos cargos políticos; la EPE no publica datos de proveedores ni licitaciones de manera periódica.</p> <p>Causas: Estrecha alianza entre los líderes políticos y los directivos de ciertas empresas, donde cada parte apoya las ambiciones de la otra.</p>	<p>Más transparencia en las adquisiciones de la EPE.</p> <p>Límites en la renovación de contratos sin licitación.</p> <p>Transparencia y supervisión de las donaciones a campañas electorales.</p>	<p>Puntuación: 4</p> <p>Los contratos de suministro han beneficiado a las mismas empresas durante más de 10 años y el patrón luce muy firme de cara al futuro.</p>	<p>Puntuación: 4</p> <p>Los contratos de suministro representan una gran proporción del gasto de la EPE en un momento de ingresos escasos.</p> <p>Las partes interesadas sugieren que las estrechas relaciones entre los políticos y estas empresas puede perjudicar el interés público.</p>	<p>Puntuación: 2</p> <p>Este patrón de contratación está bien implementado y beneficia a actores poderosos. La prensa ya ha señalado estos problemas, pero el Gobierno y la EPE no han mencionado ningún plan de reforma de su proceso de adquisiciones. Sin embargo, los bajos ingresos aumentan los incentivos para aplicar medidas de reducción de gastos.</p>	<p>Puntuación: 14</p>
<p>Los socios comercializadores de petróleo de la EPE son empresas intermediarias que carecen de los medios financieros necesarios para comprar cargas de petróleo, y parecen ser compañías ficticias. Han obtenido los contratos mediante declaraciones falsas.</p>	<p>Riesgos: Los procedimientos de la EPE para seleccionar socios comerciales no cuentan con estándares de precalificación.</p> <p>Los grandes operadores extranjeros están dispuestos a comprar petróleo a estas empresas ficticias anónimas que actúan como intermediarias.</p> <p>La presentación de un informe EITI sobre los socios comerciales de la EPE no es oportuna.</p> <p>Causas: Durante décadas, los contratos de comercialización de petróleo se usaron como medios para el clientelismo. Se trata de un patrón muy arraigado.</p>	<p>Las partes interesadas hicieron énfasis en el potencial de una nueva ley para la EPE. La presentación del informe EITI podría ayudar si pudiera hacerse de manera oportuna.</p>	<p>Puntuación: 3</p> <p>Si bien se adjudican muchos contratos a empresas creíbles, algunos van a empresas intermediarias sin experiencia relevante. Está previsto que la cantidad de adjudicaciones aumente dentro de poco tiempo, en consonancia con la producción de la EPE.</p>	<p>Puntuación: 2</p> <p>La presencia de intermediarios podría reducir los ingresos de la venta de petróleo que recibe la EPE. El sistema actual afecta también la reputación del sector de comercialización.</p>	<p>Puntuación: 4</p> <p>Aunque la ley exige que la EPE seleccione a los oferentes mejor calificados, no se han elaborado estándares al respecto. La EPE ha indicado que tiene la intención de hacerlo. Es poco probable que nuevas regulaciones generen demasiada oposición, pero anular adjudicaciones pasadas causaría polémica.</p>	<p>Puntuación: 11</p>



Paso 6: Desarrollar un plan de acción

Objetivo:

Definir objetivos y acordar un conjunto de medidas para abordar las formas de corrupción priorizadas en el Paso 5.

Proceso:

El usuario desarrolla un plan de acción mediante una consulta con las múltiples partes interesadas (Taller 2).

Resultado:

Plan de acción finalizado.

Generalidades

El Paso 6 es el más importante del proceso, ya que se integra el análisis para orientar un plan de acción. El Taller 2 es el punto central del proceso de planificación de acciones. Como ya se indicó, el mismo taller podría comenzar completando el Paso 5, para después pasar al Paso 6.

La planificación de acciones consta de cuatro elementos:

- 6.1. Elaboración de estrategias
- 6.2. Establecimiento de objetivos
- 6.3. Selección de las acciones específicas
- 6.4. Documentación.

Recomendamos que el usuario lleve a cabo el punto 6.1 previamente, y que el taller contenga sesiones sobre los puntos 6.2 y 6.3.

6.1 Elaboración de estrategias

Antes de iniciar el proceso de planificación de acciones, el usuario debe considerar ciertas elecciones estratégicas¹⁵. Si se combinan los talleres del Paso 5 y el Paso 6, esta elaboración de estrategias deberá tener lugar con antelación.

El Paso 5 habrá generado una lista de formas de corrupción priorizadas. Sin embargo, la reforma anticorrupción es un proceso político y no resulta tan simple como combinar los riesgos más graves con las soluciones técnicas más eficaces. Los mayores problemas quizás no tengan relación con los que son más fáciles de resolver, especialmente cuando una intervención amenazaría los intereses de grupos poderosos. Las oportunidades políticas de abordar la corrupción llegan y se van, mientras que los recursos suelen ser limitados.

Con el apoyo del experto independiente, el usuario debería pensar de manera estratégica sobre cómo impulsar una agenda ambiciosa que además tome en cuenta el contexto político.

¹⁵ El enfoque adoptado se basa en la investigación más reciente sobre cómo enfrentar la corrupción; en particular, la orientación de Heywood y Pyman sobre cómo desarrollar *estrategias anticorrupción*, así como el *marco de funcionalidad contra la corrupción* desarrollado por Marquette y Peiffer, que anima a los profesionales a mirar más allá de luchar contra la corrupción por el solo hecho de hacerlo y centrarse en los objetivos finales para la sociedad que la corrupción puede estar obstruyendo.

Debería considerar si es el momento oportuno para aplicar medidas que alteren el *statu quo*, si las reformas están en consonancia con los intereses de las distintas partes interesadas y cómo puede diseñarse el plan de acción para que logre un apoyo amplio en el sector, aunque genere oposición en algunos grupos.

El usuario, con el apoyo del experto independiente, debería considerar ciertas preguntas estratégicas antes de la fecha del taller de planificación de acciones, si bien los debates durante dicho taller podrían hacer que vuelva a analizar estas preguntas.

Las preguntas son las siguientes:

- **Cuántas formas de corrupción abordar:** Dados los recursos disponibles, ¿el abordaje de qué cantidad de formas sería un objetivo ambicioso pero alcanzable?
- **Cómo abordar cuestiones de alto impacto manteniendo el impulso:** Si bien es preferible abordar las cuestiones de alto impacto, es fundamental también lograr resultados tangibles. Seleccionar una agenda factible puede ayudar a generar impulso, pero el usuario debe ser cauteloso ante un programa de reforma que evite las cuestiones difíciles y se limite a las apariencias. Lograr un equilibrio adecuado es crucial.
- **Individuos y organismos clave para involucrar e incentivar:** ¿Están presentes en el taller las personas verdaderamente necesarias para implementar las medidas y los actores relevantes fuera del sector, como los expertos en la lucha contra la corrupción?
- **Alineación con las reformas existentes:** La investigación debería haber identificado los procesos relevantes de reforma ya existentes en el sector. ¿Cómo puede alinearse el plan con las iniciativas existentes y no duplicar ni entrar en conflicto con lo que ya está sucediendo? ¿Cómo puede el plan aprovechar los éxitos de iniciativas anteriores y evitar sus deficiencias?
- **La visibilidad e identidad de las reformas:** El usuario puede desear conversar abiertamente sobre luchar contra la corrupción o presentar los asuntos de otra manera — por ejemplo, abordar la integridad, bajar los costos o destrabar las mejoras en el rendimiento —. ¿Desea el usuario ser identificado como el promotor clave de las reformas, o prefiere que otras instituciones o actores en particular se apropien de la iniciativa? La respuesta puede depender de si la lucha contra la corrupción es una prioridad actual de los líderes políticos. ¿El plan de acción fomentaría la publicidad o es mejor trabajar tras bambalinas?

- **Planificación orientada a los objetivos:** El usuario debería volver a analizar los objetivos identificados en el Paso 1 y considerar qué clase de plan de acción ayudará a impulsarlos. Para que el usuario haga avanzar el plan de manera satisfactoria, debe alinearse con sus ambiciones y objetivos más amplios.

No existe una única ruta hacia la reforma anticorrupción, por lo que las respuestas a estas preguntas dependen de cada situación en particular. Tomando en cuenta esta reflexión estratégica y la investigación del Paso 4, el usuario puede convocar el Taller 2.

6.2 Establecimiento de objetivos

Tras reexaminar los objetivos del Paso 1, el usuario debería guiar a los participantes del taller en un debate a fin de identificar los objetivos necesarios para abordar las formas de corrupción prioritarias. En la mayoría de los casos, 1-3 objetivos serán suficientes. En ciertos casos, estarán orientados a la forma de corrupción (Columna A). En otros, pueden abordar los factores de riesgo y las causas subyacentes (Columna B).

Un buen objetivo:

- Ofrece una dirección clara para un programa de reforma, dando a la vez flexibilidad en cuanto a los métodos que se apliquen.
- Evita una redacción vaga. Debe dejar en claro qué se consideraría alcanzar el éxito. Por ejemplo, 'reducir la corrupción en el área seleccionada' no es un buen objetivo. Además de no ser específico, en la práctica es difícil hacer un seguimiento de la reducción de la corrupción.
- Refleja los hallazgos del Paso 4, en especial acerca de las causas subyacentes de la corrupción. Con demasiada frecuencia, el cuidadoso análisis que se llevó a cabo durante los ejercicios de diagnóstico no se traduce claramente en una planificación de acciones. Los objetivos deben reflejar qué se aprendió durante el Paso 4.

La Figura 9 contiene algunos objetivos de ejemplo. Los objetivos acordados durante el taller deberían agregarse directamente a la plantilla del plan de acción (consulte la Figura 10 más adelante y la plantilla del plan de acción del Paso 6 en el anexo).

Figura 9: Ejemplos de objetivos

Tipos de objetivos	Objetivos de ejemplo
Transparencia	Generar una transparencia detallada en el área de adquisiciones de la EPE.
Supervisión y participación	Aumentar la participación de los actores encargados de la supervisión en los procesos futuros de licitación, como los medios de comunicación, la sociedad civil, la comisión anticorrupción y el parlamento.
Integridad	Fortalecer las políticas y las prácticas internas anticorrupción de empresas privadas.
Reformas institucionales y procesales	Presentar y publicar requisitos de precalificación para los socios de comercialización de petróleo, a fin de reducir la cantidad de empresas ficticias e intermediarios.
Aumentar la competencia	Exigir que la EPE y sus socios del consorcio adjudiquen por licitación competitiva los contratos que superen cierto valor.
Fortalecer la aplicación de las normas	Generar una revisión de las múltiples partes interesadas de las exenciones regulatorias concedidas a ciertas empresas.
Hacer frente a los facilitadores externos	Solicitar la notificación de la titularidad real en los procesos de licitación para reducir el uso de empresas ficticias en el extranjero.

6.3 Selección de las acciones específicas

Durante el taller, usando la plantilla provista (consulte la Figura 10 a continuación y la plantilla del plan de acción del Paso 6 en el anexo), los participantes identifican las acciones que podrían ayudar a alcanzar los objetivos. Las acciones deberían tener plazos límite, asignarse a un actor específico y tener un seguimiento mediante indicadores específicos.

Al seleccionar las acciones, el grupo debería considerar si pudieran causar daño o impactos adversos. Por ejemplo, si el liderazgo actual del país está usando las acciones anticorrupción para marginar a sus oponentes políticos, el plan de acción no debería exacerbar el problema. Las reformas que aumentan los ingresos generados por el sector no son útiles si esos fondos se desviarán hacia fines ilegítimos.

De manera similar, el grupo debería considerar cómo las acciones propuestas pueden ayudar a resolver, más que afianzar, las desigualdades existentes. Por ejemplo, muchas medidas anticorrupción buscan aumentar la participación en los procesos del sector o lograr la difusión de más datos e información, a fin de someterlos a escrutinio.

Estas medidas no cumplirán su propósito si el acceso a estos procesos sigue estando reprimido, como cuando los líderes hombres tradicionales actúan como guardianes en los procesos de consultas en la comunidad, o si los grupos marginados no poseen las habilidades necesarias para comprender y usar los nuevos datos. En tales escenarios, y de manera más general, los participantes del taller siempre deberían reflexionar sobre cómo mejorar la participación de los grupos marginados y no deberían reproducir las nocivas disparidades de poder y patrones de exclusión.

Basándose en la experiencia de NRGi en el sector, las guías de investigación del Paso 4 contienen algunos ejemplos de medidas de reforma para cada área de interés. NRGi también ha investigado reformas exitosas contra la corrupción en otros sectores como la silvicultura, el transporte y la agricultura¹⁶.

Entre las características clave de dichas reformas se encuentran:

- Hacer partícipes a todas las partes interesadas relevantes a lo largo de todo el proceso de planificación de acciones, a fin de garantizar su involucramiento con las reformas.
- Fijar objetivos claros y específicos que equilibren la factibilidad con la ambición.
- Garantizar la responsabilidad e incentivos claros, así como líneas de responsabilidad para las acciones.
- Definir indicadores claros y efectuar monitoreos periódicos para evaluar el avance.
- Desarrollar la flexibilidad y la preparación para adaptar los planes en función de los cambios del contexto.

6.4 Documentación

Después del Taller 2, el experto independiente redacta el plan de acción final acordado. Quizás deba revisar el informe del Paso 4 para incorporar los aportes y comentarios de los participantes. Una vez finalizado, el plan de acción debe ponerse a disposición del público junto con este informe revisado; se debe incluir la tabla de priorización generada en los Pasos 4 y 5.

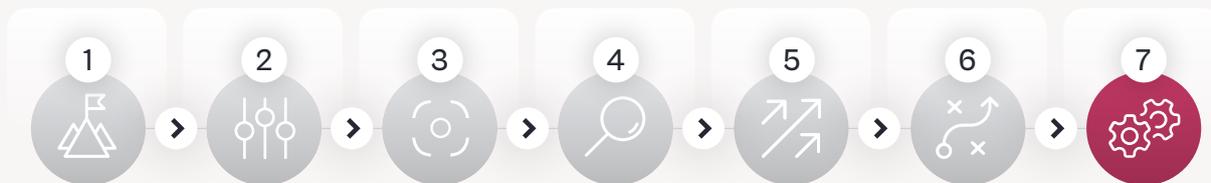
16 Tom Shipley, *Anticorruption Reform: Learning From Experience Across Sectors* (Natural Resource Governance Institute, 2023).

Figura 10: Tabla ilustrativa de planificación de acciones. (Los usuarios pueden agregar columnas según necesidad, como los agentes secundarios y el presupuesto o los recursos necesarios).

Priorizar las formas de corrupción (agregar desde la tabla de diagnóstico)						
Una empresa de propiedad del Estado (EPE) tiene contratos de suministro con un grupo pequeño y uniforme de empresas bien relacionadas políticamente, a pesar de los sobrecostos y los problemas de rendimiento.						
Los socios comercializadores de petróleo de la EPE son empresas intermediarias que carecen de la capacidad necesaria para extraer petróleo, y parecen ser compañías ficticias. Han obtenido los contratos mediante declaraciones falsas.						
Objetivo 1						
Aumentar la transparencia, la supervisión y la participación de las partes interesadas en torno a las adquisiciones y licitaciones de la EPE para fomentar las reformas y desalentar la corrupción.						
Acción propuesta	Actor(es) responsable(s) propuesto(s)	Cronología	Próximos pasos	Indicadores de avance		
1	EITI produce dos informes por año sobre las adquisiciones y las licitaciones (con la selección de comercializadores) de la EPE y los presenta a audiencias clave.	GMP de EITI	2021-2022	El GMP incluirá los informes en el plan de trabajo anual e identificará a un consultor para que lleve a cabo la tarea.	Cantidad de informes; cantidad de debates con el parlamento, la sociedad civil, la EPE y el sector privado; cobertura periodística del tema.	
2	EITI organiza reuniones entre el liderazgo de la EPE y profesionales de Open Contracting.	GMP de EITI	T4 2021	El GMP se comunica con Open Contracting para recibir asesoría.	Reuniones celebradas.	
3	Una coalición de la sociedad civil acepta publicar un análisis donde se evalúan comparativamente los sistemas de adquisiciones y licitación de la EPE con los de otras empresas de propiedad estatal, a fin de identificar áreas de reforma.	Coalición de la sociedad civil	T4 2021	La coalición de la sociedad civil desarrollará los Términos de Referencia para la investigación.	Publicación del informe; atención que recibe.	
4	EITI y una asociación de la industria cooperan en una encuesta a contratistas de la EPE sobre el tema de las adquisiciones.	Asociación entre el GMP de EITI y la industria	T2 2021	La asociación de la industria prepara la encuesta y enumera a los destinatarios.	Se lleva a cabo la encuesta y se transmiten los resultados a la EPE y al Gobierno.	
5	Un comité parlamentario celebra una audiencia sobre la implementación de la nueva ley para la EPE.	Presidente del comité	T4 2021	El presidente del comité presenta la idea durante la siguiente reunión del comité	Se celebra una audiencia que tiene como resultado referencias claras para el avance futuro.	

Figura 10: (Continuación)

Objetivo 2					
Generar más competencia en las licitaciones y adjudicaciones de la EPE.					
Acción propuesta		Actor(es) responsable(s) propuesto(s)	Cronología	Próximos pasos	Indicadores de avance
1	En la siguiente reunión de la EPE, el ministerio de petróleo plantea la necesidad de reformar el sistema de adquisiciones.	Ministro	T2 2021	Reunión del Consejo.	Minutas de la reunión del Consejo.
2	La EPE adopta y publica nuevas regulaciones para la precalificación de sus socios comerciales.	EPE (empresa estatal)	T4 2021	El comité relevante se reúne para debatir e informa el resultado.	Se redactan, adoptan y aplican estándares.
3	La EPE impone licitaciones competitivas para la renovación de los contratos que superen cierto valor.	EPE (empresa estatal)	T2 2022	El comité relevante se reúne para debatir e informa el resultado.	Se redactan, adoptan y aplican estándares.
4	La EPE publica información sobre las licitaciones en su sitio web, con el detalle de los oferentes, los ganadores y las licitaciones adjudicadas.	EPE (empresa estatal)	T2 2022	La EPE desarrolla una nueva página en su portal de adquisiciones.	Los informes están disponibles en su sitio web.



Paso 7: Implementar el plan de acción

Objetivo:

Comprender mejor el entorno operativo, las oportunidades y los desafíos para implementar el plan de acción.

Proceso:

El usuario diseña una estrategia de difusión e incidencia para compartir las conclusiones del proceso de diagnóstico, respaldar la implementación mediante los agentes relevantes y supervisar el avance de la implementación del plan de acción acordado.

Resultado:

Plan de acción implementado.

Generalidades

Implementar el plan de acción puede ser una de las etapas más desafiantes del proceso de diagnóstico, en especial cuando los intereses creados desean mantener el statu quo. Para fomentar una incidencia eficaz, así como la difusión y el monitoreo de las conclusiones del plan de acción, este paso permite que los usuarios:

- Comprendan mejor las prioridades de los responsables de la toma de decisiones;
- Desarrollen planes de difusión e incidencia;
- Respalen, supervisen y hagan un seguimiento del avance de su plan de acción.

El enfoque adoptado para este paso dependerá de la comprensión del panorama político y del análisis del país o la región donde ha tenido lugar el proceso de diagnóstico, así como de la medida en que los responsables clave de la toma de decisiones hayan participado en el proceso.

7.1 Comprender las prioridades de los responsables de la toma de decisiones

Aprovechando los pasos anteriores del proceso de diagnóstico, en particular el informe del Paso 5 y la tabla de diagnóstico del Paso 6, es importante que los usuarios identifiquen y comprendan a los responsables de la toma de decisiones que tienen el poder de implementar las acciones del plan.

Si han estado involucrados en el proceso de diagnóstico desde el principio –por ejemplo, a través de un grupo multipartícipe de EITI—, esta tarea resultará más sencilla. El usuario puede incluso preguntarles directamente durante el proceso de planificación de acciones, por ejemplo en el taller del Paso 6 o en conversaciones bilaterales, si creen que existirán impedimentos u obstáculos a la implementación del plan de acción. Por ejemplo, aunque un ministerio de minería esté de acuerdo con una acción propuesta, el usuario quizás deba convencer también al ministro de finanzas, en caso de que existan repercusiones en los costos.

Si ha sido difícil convencer a las partes interesadas clave, como los representantes gubernamentales o las empresas que operan en el sector, de participar en el proceso, el usuario podría tener que desarrollar una estrategia de incidencia más activa. Desarrollar una estrategia exitosa de incidencia depende de comprender qué y quién puede persuadir al responsable relevante de la toma de decisiones a que implemente la acción.

Para lograrlo, el usuario quizás desee llevar a cabo un ejercicio de relevamiento del poder. Esto debería incluir:

- **Investigar el posicionamiento político de los responsables de la toma de decisiones para comprender mejor sus prioridades.** Esto se puede buscar en declaraciones públicas, discursos, anuncios, programas de partidos políticos, registros de votación o informes anuales de empresas donde se traten compromisos relativos a la anticorrupción o la sostenibilidad. Con una mejor comprensión de las prioridades de los responsables de las decisiones, el usuario puede adaptar su mensaje para que encaje con esas prioridades. Por ejemplo, podría abordar la lucha contra la corrupción como una manera de enfrentar las inquietudes ambientales y sociales, aumentar las inversiones y la confianza empresarial en un país o región o desarrollar la confianza del público.
- **Comprender a quién escucha el responsable de la toma de decisiones.** Para ejercer una incidencia eficaz, el mensajero puede llegar a ser tan importante como el mensaje. Si un responsable de la toma de decisiones se ha mostrado reacio a interactuar con la sociedad civil, quizás valga la pena considerar quién podría influenciarlo y transmitir el mensaje a través de esos grupos. Podrían ser organizaciones internacionales, grupos empresariales, inversores potenciales, el electorado o medios de comunicación.
- **Considerar quién puede oponerse a la implementación del plan de acción y desarrollar mensajes defensivos.** Podría haber intereses creados que se opongan a implementar el plan de acción porque obtienen beneficios con el statu quo actual. Para desarrollar mensajes y contramensajes eficaces, si fuera necesario, puede ser útil investigar los argumentos que utilizan estos grupos. Esto podría lograrse identificando a estos agentes e investigando sus declaraciones y debates públicos, usando fuentes similares a las indicadas en el primer punto. Si en el pasado se han intentado reformas anticorrupción y han fracasado, puede ser útil analizar los motivos ofrecidos sobre por qué no se aprobaron y desarrollar refutaciones para estos puntos.

Con esta información, el usuario puede considerar el mejor enfoque para la difusión y la incidencia. Podría tener experiencia en incidencia y en el sector y, por esto, ya haberse hecho una buena idea de cómo responder estas preguntas. Si no, podría considerar la posibilidad de incluir 3-5 días más en el contrato del experto independiente para que lleve a cabo la investigación sobre las preguntas anteriores. Como ya se mencionó, estas preguntas también podrían tratarse durante los talleres organizados en los Pasos 5-6 o durante las reuniones bilaterales que forman parte de esos mismos pasos.

7.2 Difusión e incidencia

Después de la publicación del plan de acción, el enfoque debería cambiar a la difusión y la incidencia, a fin de garantizar que las acciones descritas en el plan lleguen a implementarse. Esto podría resultar más fácil o más difícil, según la naturaleza de la participación en el proceso de diagnóstico. Si desde los inicios del proceso el usuario fue capaz de garantizar el involucramiento de responsables clave de decisiones, como funcionarios gubernamentales o empresas, es posible que estas partes interesadas ya hayan aceptado las acciones que se les asignaron. Si no, quizás el usuario deba dedicar más tiempo a la difusión e incidencia, a fin de garantizar este involucramiento en una etapa posterior. Aunque no es imposible, esta tarea supondrá un desafío mayor, porque los responsables de la toma de decisiones pueden sentirse menos responsables de las acciones.

Si están en consonancia con la estrategia general, el usuario podría difundir los documentos a través de los distintos canales de comunicación, por ejemplo, poniéndolos a disposición en el sitio web de EITI, organizar un evento de lanzamiento y proporcionar recursos de manera directa a los medios de comunicación.

Al decidir la mejor manera de compartir las conclusiones del plan de acción, el usuario debería considerar los siguientes factores:

- **¿Estuvieron involucrados activamente en el proceso de diagnóstico los responsables de la toma de decisiones, tales como ministros, funcionarios gubernamentales o empresas que puedan implementar las acciones identificadas?** En tal caso, quizás necesiten menos argumentos que quienes no pudieron o no quisieron participar en el proceso desde un principio, por lo que un enfoque menos público puede funcionar mejor, si bien los responsables de la toma de decisiones involucrados en el proceso de diagnóstico también pueden estar dispuestos a describir públicamente su plan de acción para demostrar su compromiso político de lucha contra la corrupción. El usuario debería hablar con esos responsables sobre cuál es la mejor estrategia.
- **¿Qué oportunidades hay de compartir las conclusiones?** Podrían ser eventos en el sector o en lugares donde se reúnen los responsables de la toma de decisiones, como una cámara de comercio, conferencias de partidos políticos o foros internacionales. También podría haber importantes momentos políticos inminentes, como una elección, que los usuarios pueden usar presionando para obtener compromisos de implementación de las acciones identificadas durante el proceso de diagnóstico, a fin de promover la reforma.

- **¿Qué herramientas de incidencia están disponibles para mantener el asunto dentro de la agenda?** Podrían ser cartas a responsables clave de la toma de decisiones, por ejemplo en cooperación con otras partes interesadas involucradas en el proceso de diagnóstico; sumarse a comités asesores o consejos donde el usuario pueda advertir sobre las inquietudes; asistir a reuniones generales anuales; apoyar a aliados en el parlamento para formular preguntas relevantes sobre la corrupción o el avance de las acciones; o usar las leyes de acceso a la información.
- **¿Qué medios de comunicación leen o escuchan los responsables clave de la toma de decisiones?** Si el usuario busca publicitar el proceso de diagnóstico en los medios de comunicación, quizás desee tener como prioridad ponerse en contacto con aquellos medios donde las conclusiones del diagnóstico tengan más probabilidades de llegar a los responsables clave de la toma de decisiones; por ejemplo, un periódico cuya línea editorial sea similar a la del Gobierno o un canal orientado a los negocios. El usuario podría contactar con estos medios para informarles los eventos en que se presentarán las conclusiones del diagnóstico y el plan de acción recomendado, ofrecerse a redactar un artículo de opinión o participar en una entrevista de radio o televisión.
- **¿Cómo pueden los usuarios aprovechar las redes sociales?** Las redes sociales pueden ayudar al usuario a divulgar las cuestiones y acciones identificadas. Desarrollar una campaña conjunta con los aliados identificados, con un mensaje en común, hashtags e imágenes, puede ayudar a llamar más la atención sobre las acciones recomendadas.

Para todos los planes de difusión e incidencia, el usuario debería considerar si un enfoque más público será una ventaja o un obstáculo para la eficiencia de la incidencia. Algunos responsables de la toma de decisiones pueden responder mejor a vías de promoción formales y técnicas, mientras que otros pueden hacerlo a la creciente atención del público sobre el tema de la corrupción. Si bien la atención del público puede ayudar a elevar el perfil de las conclusiones del diagnóstico y las acciones recomendadas, los matices del argumento pueden perderse con este abordaje; por esto, los usuarios deberían cuidar especialmente la manera en que lo utilizan, particularmente si los agentes anticorrupción han enfrentado amenazas en su país o región.

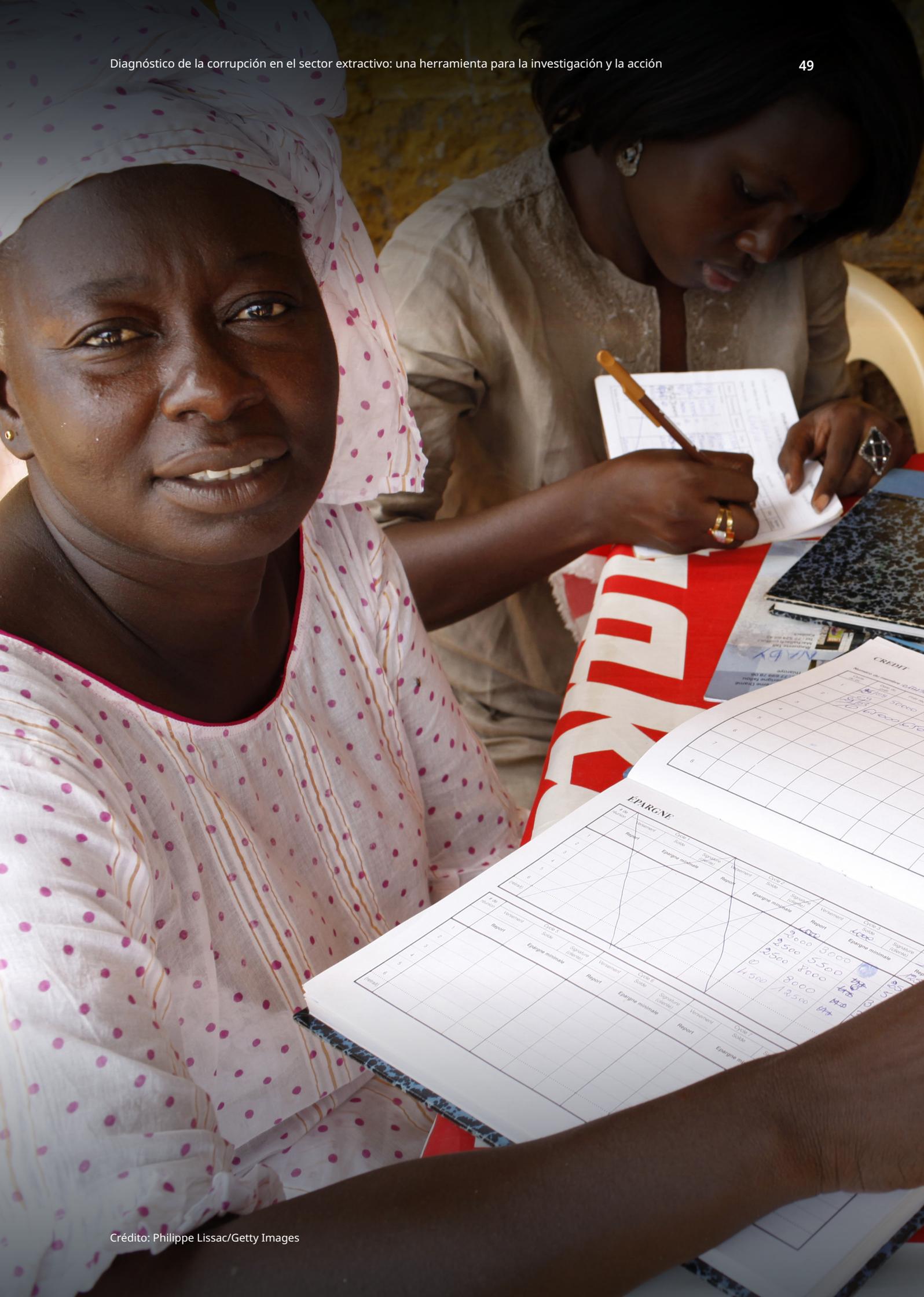
7.3 Apoyo, supervisión y seguimiento

El usuario debería hacer un seguimiento de la implementación del plan de acción usando los indicadores de avance. Sin embargo, es poco común que los planes de acción se implementen tal y como fueron concebidos, en especial cuando se tratan de una tarea tan exigente como enfrentar la corrupción. El contexto del país cambiará en función de los desarrollos políticos, económicos y comerciales. Las reformas alteran el *statu quo* y los diversos actores pueden intentar obstruir o marginar las acciones previstas.

Es necesario aplicar un seguimiento periódico, y el usuario debería estar listo para adaptar el plan de cara a las circunstancias cambiantes, así como su apoyo para la implementación de las acciones recomendadas. Por ejemplo, podría convocar reuniones periódicas de los colaboradores clave para evaluar el avance con respecto a los indicadores identificados en el plan de acción. En estas reuniones, el usuario siempre debería reflexionar si es necesario adaptar alguna de las elecciones estratégicas. El seguimiento y el monitoreo también pueden ayudar a mantener el impulso y el entusiasmo por el proceso, lo que en última instancia fortalece el apoyo a la reforma. El usuario debería documentar cuidadosamente toda implementación o acción recomendada exitosa, junto con el cambio concreto resultante, y usar esta 'experiencia positiva' para impulsar nuevas reformas de manera pública o no, dependiendo de cuál sea la mejor estrategia. Llevar a cabo otra evaluación, quizás a menor escala, podría revelar qué ha cambiado y qué medidas se necesitan¹⁷. El usuario deberá juzgar cuándo resultaría más útil repetir la evaluación. Podría tener lugar tras un plazo acordado o eventos específicos, como cambios en el Gobierno o hitos en el estado del país ante EITI.

Si los recursos lo permiten, los usuarios pueden organizar otros talleres de seguimiento, seis meses o un año después de que se haya acordado el plan de acción, a fin de evaluar el avance, mantener el interés de las partes interesadas y ajustar los planes según sea necesario en respuesta a las oportunidades o desarrollos políticos. Si los recursos son limitados, sería más rentable celebrar esas reuniones en línea, si bien las conversaciones en persona pueden ser más eficaces para fortalecer las relaciones y el compromiso con las metas conjuntas.

17 En 2011, Transparency International estimó que el 50 por ciento de las evaluaciones de riesgo se efectúan por única vez. Transparency International, *Corruption Risk Assessment Topic Guide* (2011).



Fuentes y consultas

Herramientas existentes

Como parte de la investigación contextual que orienta a esta herramienta, analizamos una serie de metodologías y marcos existentes para evaluar la corrupción y los riesgos para la gobernanza. Nuestro análisis se estructuró a fin de reflejar la diversidad de métodos y enfoques desarrollados por cuatro grupos de actores principales: instituciones financieras internacionales, organismos de desarrollo y organizaciones internacionales, ONG y el sector privado.

Si bien la muestra se centra principalmente en herramientas de diagnóstico y de evaluación de riesgos de la corrupción, incluye también una amplia gama de metodologías. Según lo definido por U4, los análisis dinámicos, como las herramientas de diagnóstico y de evaluación de riesgos de la corrupción, “identifican los impulsores de la corrupción, así como las oportunidades y limitaciones para enfrentarlos”, mientras que “los análisis estáticos, como los estudios de integridad de sistemas y las ‘medidas’ contra la corrupción, pueden identificar problemas y áreas de riesgo”¹⁸.

Figura 11: Visión global de las herramientas existentes

	Organización	Herramienta	Año
1	Transparencia Internacional (TI)	<i>Mining Awards Corruption Risks Assessment (MACRA)</i> , 2. ^a y 3. ^a edición	2017 y 2020
2	World Bank	<i>Mining Sector Diagnostic (MSD)</i>	2018
3	UNDP	<i>Practitioner's Guide for Corruption Risk Mitigation in the Extractive Industries</i>	2016
4	World Bank	<i>Governance and Anticorruption Diagnostic Surveys</i>	Principios de la década de 2000
5	IMF	<i>Approach to Governance Diagnostics</i>	2018
6	USAID	<i>Anticorruption Assessment Handbook</i>	2009
7	OECD	<i>Public Sector Integrity – A Framework for Assessment</i>	2005
8	TI	<i>Anticorruption Diagnostic Framework</i>	2020
9	TI	Evaluaciones del <i>National Integrity System (NIS)</i>	2001
10	African Development Bank	<i>Addressing Sector Governance and Corruption Risks in Infrastructure Projects</i>	2009
11	UN-REDD+	<i>Guidance on Conducting Corruption Risk Assessments</i>	2014
12	Financial Action Taskforce/World Bank	<i>Risk Assessment Support for Money Laundering/Terrorist Financing</i>	2007
13	TI	<i>Government Defence Integrity Index</i>	2020
14	UN Global Compact	<i>A Guide for Anticorruption Risk Assessment</i>	2013
15	Critical Resource	Metodología de evaluación “LicenseSecure”	2010
16	TRACE	<i>Bribery Risk Matrix</i>	2019
17	TI	<i>Diagnosing Bribery Risk</i>	2013

18 U4, *Guide to using corruption measurements and analysis tools for development programming* (2019).

Revisión bibliográfica

También analizamos evaluaciones de riesgos de la corrupción existentes desarrolladas por académicos y expertos del sector. El objetivo fue identificar comentarios de expertos sobre los enfoques existentes, destacando las fortalezas, debilidades y posibles vacíos, así como identificar los desafíos y escollos habituales.

Los recursos fueron los siguientes:

- | | |
|--|--|
| 1. Transparency International, <i>Corruption Risk Assessment Topic Guide</i> (2011) | 11. United Nations Development Program (UNDP), <i>Conceptual Framework—Corruption Risk Assessment at Sectoral Level</i> (2018) |
| 2. Transparency International, <i>Mapping the Corruption Assessment Landscape</i> (2012) | 12. UNDP, <i>A Practitioner's Guide for Corruption Risk Mitigation in Extractive Industries</i> (2016) |
| 3. Transparency International, <i>Corruption Risk Assessment and Management Approaches in the Public Sector — Helpdesk Answer</i> (2015) | 13. Control Risks: <i>Risk—An Organizational Perspective</i> (2014) |
| 4. U4, <i>Using Corruption Risk Assessments for REDD+</i> (2014) | 14. OECD, <i>Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments</i> (2019) |
| 5. Regional Cooperation Council de la UE, <i>Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe</i> (2020) | 15. Petkov, <i>Looking for consistency in corruption risk assessment: How key guidance materials stack up</i> (2018) |
| 6. The Global Anticorruption Blog (GAB), <i>Corruption Risk Assessments: Am I Missing Something?</i> (2018) | 16. Sharma et al., <i>Corruption Risk Assessment Methods: A Review and Future Direction for Organisations</i> (2016) |
| 7. GAB, <i>Corruption Risk Assessments: Some Observations on Private-Sector Analyses</i> (2014) | 17. U4, <i>Corruption Self-Assessment Tools for the Public Sector</i> (2016) |
| 8. Heywood y Pyman, <i>Strategy, Scale and Substance</i> (2020) | 18. U4, <i>Guide to using corruption measurements and analysis tools for development programming</i> (2019) |
| 9. IM4DC, <i>Action Research Report: Constructing a Diagnostic Framework on Corruption Risks in Mining Sector Licensing</i> (2015) | 19. U4, <i>The Basics of Corruption Risk Management</i> (2015) |
| 10. Marquette y Peiffer, <i>Corruption Functionality Framework</i> (2020) | 20. OECD, <i>Corruption in the extractive value chain</i> (2016). |

Consultas

Consultamos a más de cincuenta expertos de NRGi y de otras organizaciones externas mediante conversaciones individuales y talleres para orientar el desarrollo de la herramienta. Varios individuos y organizaciones, que hemos mencionado en los reconocimientos, aportaron valiosas perspectivas y retroalimentación sobre las versiones preliminares.

Quisiéramos agradecer especialmente a los participantes de las siguientes organizaciones por sus aportes:

1. GIZ
 2. Secretaría Internacional EITI
 3. Secretaría de Transparencia Internacional
 4. Programa Accountable Mining Program de Transparencia Internacional
 5. Columbia Center for Sustainable Investment
 6. Control Risks
 7. Global Financial Integrity
 8. Global Integrity
 9. Global Witness
 10. International Council on Mining and Metals
 11. Independent Research Institute of Mongolia
 12. Norwegian Agency for Development Cooperation
 13. NYU Stern School of Business
 14. Swiss Agency for Development Cooperation
 15. U4 Anticorruption Centre
 16. The World Bank
-

Anexos

Paso 1: Muestra de términos de referencia para expertos independientes

[Es un ejemplo únicamente. Se redactó para contextos donde EITI encargue la evaluación. Debe adaptarse según sea necesario].

Antecedentes

Breve reseña de la organización

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) es un estándar global de buena gobernanza de recursos de petróleo, gas y minerales. Su objetivo es conseguir transparencia y rendición de cuentas en la manera en que se dirigen los recursos naturales de un país. [País] ha sido miembro de EITI desde [año].

El grupo multipartícipe (GMP) nacional es el organismo principal responsable de la implementación de EITI. El grupo está formado por representantes del Gobierno, las empresas y la sociedad civil. Sus responsabilidades son establecer los objetivos de la implementación EITI, garantizar y monitorear la divulgación de datos EITI, aprobar los planes de trabajo e informes de actividad anuales y dirigir actividades de promoción.

Breve reseña del proyecto

En consonancia con su mandato de apoyar la rendición de cuentas en el sector, el GMP está desarrollando una evaluación de diagnóstico de la corrupción centrada en [sector/materia prima X]¹⁹. [El GMP ha formado un subgrupo/comité anticorrupción para que dirija este trabajo]²⁰. El objetivo general de la evaluación es respaldar una acción basada en pruebas de las múltiples partes interesadas a fin de abordar la corrupción en el sector.

El proceso de evaluación permitirá al GMP:

- Aprovechar las evidencias y consultas para identificar qué formas de corrupción son más probables y afectan más negativamente a las industrias extractivas del país.

- Diagnosticar las causas de la corrupción.
- Desarrollar un plan de acción anticorrupción basado en pruebas que se centre en prevenir la corrupción en el futuro.

La evaluación tendrá como resultado un plan de acción y una estrategia que guiarán las iniciativas contra la corrupción del sector.

Responsabilidades

El GMP busca un experto independiente/equipo de expertos que trabajará como consultor en estrecha cooperación con el grupo, a fin de llevar a cabo la evaluación. Los expertos independientes dirigirán la investigación para la evaluación y redactarán la versión preliminar de los informes, además de ayudar a moderar debates sobre las formas de corrupción identificadas y las respuestas posibles.

Entre las responsabilidades específicas se encuentran las siguientes:

- Efectuar revisiones documentales de fuentes de datos existentes sobre las tendencias de la corrupción en el sector;
- Identificar las formas más preocupantes de corrupción en el sector, analizar cómo se producen y de qué manera los distintos actores podrían ayudar a abordarlas;
- Dirigir entrevistas y convocar grupos focales con las partes interesadas del sector;
- Preparar un borrador de la puntuación y priorización de las formas de corrupción;
- Coordinar de forma periódica con el GMP [o un subgrupo] para establecer el alcance y las prioridades de la evaluación;

19 Si el GMP ya lo decidió: Paso 1 de la evaluación.

20 Si fuera relevante.

- Moderar dos talleres con miembros del GMP y posibles partes interesadas externas para tratar los riesgos de la corrupción y desarrollar conjuntamente un plan de acción.

Entre los entregables específicos se encuentra lo siguiente:

- Un cuaderno de trabajo completado donde se analicen los datos existentes sobre la corrupción y la gobernanza en el sector, acompañado de un resumen de 10-15 páginas sobre los hallazgos;
- Un informe conciso, de unas 20-30 páginas, donde se analicen las principales formas de corrupción;
- Borrador de las tablas de priorización completas;
- Borrador de un plan de acción, que se concluirá con los miembros del GMP.

El o los expertos independientes dependerán del GMP (o de un subgrupo). El GMP proporcionará un documento de recursos con una orientación sobre cómo llevar a cabo la evaluación.

Competencias necesarias

El GMP busca expertos con habilidades excepcionales para la investigación, experiencia en moderación y capacidad para interactuar sobre este tema con las partes interesadas de todo el sector.

Las competencias específicas necesarias son las siguientes:

- Sólido conocimiento del sector extractivo del país y de los aspectos técnicos y políticos relevantes para la evaluación de riesgos de la corrupción;
- Experiencia en analizar cuestiones de corrupción e integridad;
- Cierta familiaridad con los recursos y procesos EITI;
- Experiencia en efectuar entrevistas con parte interesada sobre temas delicados;
- Sólidas habilidades de investigación documental y competencias para preparar borradores de informes
- Experiencia en la moderación de talleres con partes interesadas principales;
- Buenas habilidades de administración del tiempo y gestión de proyectos;
- Fluidez en [idioma local] y buenos conocimientos de inglés o francés.

[Lo anterior puede dividirse en competencias necesarias y preferentes.]

Ubicación

El o los expertos deben estar disponibles para dirigir la investigación y moderar los talleres en [país].

Marco temporal orientativo

Está previsto que el proyecto tenga una duración de [número] meses, desde [mes] a [mes], con un total de unos [número] días de trabajo. La fecha de inicio será el [fecha].

Manifestación de interés

Si tiene interés en postularse para este puesto, envíe los siguientes documentos a xxx@eiti.org:

- Su CV (de dos páginas como máximo).
- Sus honorarios diarios, incluyendo todos los impuestos y tasas que correspondan.
- Dos ejemplos recientes de trabajos que haya efectuado.
- Dos referencias.

Fecha límite de recepción de solicitudes: [fecha]

Paso 2: Cuaderno de trabajo para el análisis de datos existentes

Consulte el archivo de Excel aparte.

Paso 2: Plantillas de resumen del informe

Complete la tabla siguiente para cada área de interés:

PASO 2: RESUMEN DE INFORME	
[INSERTE EL NOMBRE DEL ÁREA DE INTERÉS, p. ej., "Área 2: Operaciones"]	
1. ¿Es importante esta área?	[Sí/No/Un poco]
[Redacte un resumen de 1-2 párrafos basándose en las respuestas de la planilla 1 del Cuaderno de trabajo del Paso 2]	
2. ¿La corrupción en esta área es un problema grave y perjudicial?	[Sí/No/Un poco]
[Redacte un resumen de 1-2 párrafos basándose en las respuestas de la planilla 2 del Cuaderno de trabajo del Paso 2]	
3. ¿Existen oportunidades para actuar y lograr un cambio positivo en esta área?	[Sí/No/Un poco]
[Redacte un resumen de 1-2 párrafos basándose en las respuestas de la planilla 3 del Cuaderno de trabajo del Paso 2]	

Complete la tabla siguiente para los factores contextuales:

FACTORES CONTEXTUALES	
1. ¿Es la corrupción un problema grave en el país fuera del ámbito de las industrias extractivas?	[Sí/No/Un poco]
[Redacte un resumen de un párrafo basándose en las respuestas de la planilla de “datos contextuales” del Cuaderno de trabajo del Paso 2]	
2. ¿Pueden la sociedad civil, los periodistas y los ciudadanos hablar libremente y de forma segura?	[Sí/No/Un poco]
[Redacte un resumen de un párrafo basándose en las respuestas de la planilla de “datos contextuales” del Cuaderno de trabajo del Paso 2]	
3. ¿El sistema político es libre y competitivo, y protege el estado de derecho?	[Sí/No/Un poco]
[Redacte un resumen de un párrafo basándose en las respuestas de la planilla de “datos contextuales” del Cuaderno de trabajo del Paso 2]	
4. ¿El sector extractivo sufre de un vacío de implementación entre la legislación y la práctica?	
[Redacte un resumen de un párrafo basándose en las respuestas de la planilla de “datos contextuales” del Cuaderno de trabajo del Paso 2]	
5. ¿Las empresas más grandes del sector están sujetas a estándares sólidos anticorrupción?	
[Redacte un resumen de un párrafo basándose en las respuestas de la planilla de “datos contextuales” del Cuaderno de trabajo del Paso 2]	

Paso 3: Plantilla de la tabla de selección

Complete la tabla siguiente (usando sí/no/un poco):

TABLA DE SELECCIÓN (PASO 3)			
Áreas de interés	1. ¿El área de interés es significativa?	2. ¿La corrupción en esta área es un problema grave y perjudicial?	3. ¿Existen oportunidades para actuar y lograr un cambio positivo?
La decisión de extraer; licitación y contratación			
Operaciones			
Recaudación de ingresos			
Gestión de ingresos			
Empresas estatales			
Minería artesanal y de pequeña escala			
Impactos socioambientales			
Eliminación gradual de los combustibles fósiles			

Paso 4: Guía de investigación

Para cada área de interés, ofrecemos una orientación en cuanto a las principales formas de corrupción, factores de riesgo, causas y medidas potenciales de mitigación, en archivos aparte.

I. La decisión de extraer; licitación y contratación

Consulte el archivo de aparte.

II. Operaciones

Consulte el archivo de aparte.

III. Recaudación de ingresos

Consulte el archivo de aparte.

IV. Gestión de ingresos

Consulte el archivo de aparte.

V. Empresas de propiedad Estatal

Consulte el archivo de aparte.

VI. Minería artesanal y de pequeña escala

Consulte el archivo de aparte.

VII. Impactos socioambientales

Consulte el archivo de aparte.

VIII. Eliminación gradual de los combustibles fósiles

Consulte el archivo aparte.

Paso 4 y Paso 5: Plantilla de las tablas de diagnóstico

Paso 4: Diagnosticar la corrupción			Paso 5: Priorizar para la acción			
A. ¿Qué formas de corrupción son una preocupación importante?	B. ¿Cuál es la causa de las distintas formas de corrupción?	C. ¿Qué medidas podrían ayudar a prevenir la corrupción?	D. Probabilidad	E. Impacto	F. Viabilidad	G. Puntuación general (D+E+F)
	Riesgos: Causas		Puntuación:	Puntuación:	Puntuación:	Puntuación:
	Riesgos: Causas		Puntuación:	Puntuación:	Puntuación:	Puntuación:
	Riesgos: Causas		Puntuación:	Puntuación:	Puntuación:	Puntuación:
	Riesgos: Causas		Puntuación:	Puntuación:	Puntuación:	Puntuación:

Paso 6: Plantilla del plan de acción

Priorizar las formas de corrupción (agregar desde la tabla de priorización)

Objetivo 1

Acción propuesta	Actor(es) responsable(s) propuesto(s)	Cronología	Próximos pasos	Indicadores de avance
1				
2				
3				

Objetivo 2

Acción propuesta	Actor(es) responsable(s) propuesto(s)	Cronología	Próximos pasos	Indicadores de avance
1				
2				
3				

Acerca de los autores

Para la primera edición de agosto de 2021: Alexandra Gillies es asesora de NRGi. Matthieu Salomon es funcionario de gobernanza de alto nivel de NRGi. Sebastian Sahla es consultor de NRGi y trabajaba anteriormente en la oficina de NRGi en Myanmar. Tom Shipley es consultor de NRGi.

Para la edición actualizada de diciembre de 2023: Matthieu Salomon es encargado de anticorrupción en NRGi. Susannah Fitzgerald es responsable de Gobernanza de NRGi.

Reconocimientos

Los autores desean agradecer a Andrew Bauer, William Davis, Anna Fleming, Patrick Heller, Daniel Kaufmann, Liz McGrath, Aubrey Menard, Dorjdari Namkhajantsan, Robert Pitman, Aaron Sayne, Amir Shafaie, Aye Kyithar Swe, Erica Westenberg y Nicola Woodroffe, de NRGi, por su apoyo a la hora de revisar los borradores de la herramienta y ofrecer abundante retroalimentación y sugerencias. Un agradecimiento especial a Aaron Sayne por su aporte al diseño de la herramienta y a Alexandra Malmqvist por su apoyo durante el desarrollo de esta publicación.

Durante el trabajo preliminar, aprovechamos las ideas y la retroalimentación que nos ofrecieron diversos expertos y organizaciones, detallados en la sección Fuentes y consultas. Además, los autores desean agradecer a Nicole Bieske, Lisa Caripis y Michael Erdiaw del Accountable Mining Program de Transparency International; Stephanie Trapnell de Defence and Security de Transparency International; Sophie Lemaitre, Guillaume Nicaise y Aled Williams del U4 Anti-Corruption Resource Centre; Thomas Lassourd y Jaqueline Taquiri de IISD/IGF; Lakshmi Kumar de Global Financial Integrity; y a Luke Balleny y Edward Bickham por revisar las versiones preliminares de la herramienta y aportar valiosas sugerencias. Todo error y deficiencia en este trabajo es nuestra responsabilidad.

Queremos agradecer a todos aquellos que ofrecieron valiosos aportes a la revisión de la herramienta, sobre todo al hacerlo desde su experiencia al usarla, como Ramandeep Chhina, consultora independiente que trabajó en la encuesta de integridad en las Filipinas; Mohamed Cisse de NRGi (oficina de Guinea); Sergio Córdoba Rojas de Crudo Transparente (Colombia); Borgil Surenkhuu, consultor independiente que encabezó la investigación de diagnóstico en Mongolia; y Telye Yurisch de Fundación Terram (Chile).

Por último, un agradecimiento especial a los consultores André Ufer y Richard Kent por sus aportes al desarrollo de las guías de investigación del Paso 4 sobre la MAPE y los impactos socioambientales, respectivamente.

Acerca de NRGi

Natural Resource Governance Institute (NRGI) es una organización independiente sin fines de lucro que apoya la toma de decisiones informada e inclusiva sobre los recursos naturales y la transición energética. Trabajamos en alianza con agentes de cambio en los gobiernos y en la sociedad civil para diseñar e implementar políticas justas basadas en evidencias, así como en las prioridades de los ciudadanos de países en desarrollo ricos en recursos naturales. Más información en: www.resourcegovernance.org



La presente publicación fue financiada por GIZ por encargo del Ministerio Federal alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En representación del:

