

---

## Policy Brief #8

---

# Tecnología para la integridad en tiempos del COVID-19

---

Transparencia  
e integridad pública

Nota de CAF -banco de desarrollo de América Latina

Director de Innovación Digital del Estado  
Carlos Santiso

Elaboración de la nota y comentarios: Camilo Cetina

Revisión y comentarios: Carlos Santiso, Nathalie Gerbasi

Foto: Lucas Vasques

© 2020 Corporación Andina de Fomento

Las ideas y planteamientos contenidos en esta nota son de exclusiva responsabilidad de su autor  
y no comprometen la posición oficial de CAF

## Resumen

Este documento explora algunos riesgos de corrupción que pueden presentarse en la cadena de suministro para atender la emergencia mundial derivada de la pandemia COVID-19, los cuales si no son reducidos aumentarían la letalidad de la emergencia. A partir del examen de evidencia seleccionada, este *policy brief* ilustra cómo los datos y las nuevas tecnologías habilitan controles y mecanismos de transparencia en las compras públicas para la atención de emergencias, por medio de la digitalización de procesos que maximizan la exposición de las actuaciones de los gobiernos y permiten rastrear el uso de los recursos en tiempo real. Si dichas tecnologías se complementan con los desarrollos digitales existentes para el monitoreo de la pandemia, su potencial no solo serviría para mitigar los riesgos de corrupción en tiempo real, sino para incorporar los datos como elemento esencial en una gestión racional e informada de la crisis sanitaria.

## Introducción

Desde la documentación de su primer brote y pandemia en los años 80 el VIH ha cobrado cerca de 32 millones de vidas entre más de 75 millones de personas infectadas. Durante casi 30 años la ciencia se esforzó en determinar el origen del letal virus y sólo hasta el año 2000 se logró establecer que el VIH apareció en los humanos en 1931, en circunstancias específicas desconocidas al día de hoy.<sup>1</sup> Esa tortuosa búsqueda contrasta con la certeza existente sobre la actual pandemia del Coronavirus y las circunstancias de su aparición entre los humanos: el mercado ilegal de especies exóticas en la ciudad de Wuhan, China. Fenómenos de

corrupción asociados a crimen organizado habilitaron la aparición del COVID-19 puesto que fue en medio del comercio ilegal y sacrificio de especies que el COVID-19 logró pasar de animales a humanos<sup>2</sup>, dando origen a una pandemia que, según algunos analistas, cambiará al mundo para siempre.

Al momento de escribir esta nota la pandemia del Coronavirus registra, desde diciembre de 2019, cerca de 1,8 millones de infectados, más de 116 mil muertos y algo más de 442 mil pacientes recuperados en casi todos los países del mundo. De allí que Estados y organismos internacionales hagan esfuerzos para reducir la letalidad del virus, a través de cuarentenas, declaratorias de emergencia y entrega de asistencia para incrementar la capacidad de los servicios de salud y otras ayudas básicas. Tan inquietante como el rol de la corrupción en el origen de la pandemia es la posible persistencia de dicho fenómeno a pesar de todos los esfuerzos institucionales para contenerla.

Esta nota se enfoca en riesgos de corrupción dentro del abastecimiento de bienes y servicios determinantes en el éxito o en el fracaso de la lucha contra el COVID-19 para la gestión de la crisis sanitaria; se excluye del análisis los mecanismos de integridad en los programas y fondos de emergencia en respuesta a las consecuencias de la crisis, como la reactivación económica a través de la inversión pública en infraestructura.

En este sentido, la contratación pública (como dispositivo de los gobiernos para reaccionar a la emergencia) y la entrega de asistencia (como reacción global a la pandemia) son particularmente explorados. El documento identifica cómo ciertas prácticas de integridad basadas en datos y nuevas tecnologías pueden mejorar la administración y asignación de los recursos

1 Probablemente vino de un ser humano que sacrificó un chimpancé y se infectó. Ver: Hillis, David M. Origins of HIV, Science 09 Jun 2000: Vol. 288, Issue 5472, pp. 1757-1759 DOI: 10.1126/science.288.5472.1757

2 Según el Instituto de Basilea, muchos de los animales exóticos que se comercializaron en el mercado en el epicentro del brote de coronavirus fueron importados en violación de las mismas regulaciones aduaneras chinas, debido a la complicidad entre funcionarios y contrabandistas. El mercado en sí, donde el virus parece haberse originado, pasó nominalmente las inspecciones a fines del año pasado.

dedicados a la cadena de suministro para la lucha contra la pandemia que actualmente nos aqueja.

## La cadena de suministro como instrumento clave de mitigación de la pandemia

Un mecanismo importante de respuesta para atender la pandemia es el gasto público: contratación y compra de bienes y servicios que hacen los Gobiernos nacionales y subnacionales. La materialización del riesgo de corrupción es bien intuitiva en este caso: puesto que estamos ante una emergencia, los gobiernos necesitan reasignar recursos para abastecerse de bienes urgentemente requeridos como camas, medicinas, adecuación de hospitales y materiales médicos, entre otros. Utilizar mecanismos de compra regulares, que adoptan procedimientos de transparencia y selección objetiva como la licitación pública, implicaría desatender la emergencia dada la demora inherente a dichos mecanismos competitivos. En general, la urgencia y celeridad en el gasto implica sacrificar su transparencia dado que es necesario recurrir a procesos de contratación de la manera más directa y expedita posible.

La corrupción por desvío de fondos en compras públicas durante una pandemia no es un mal desconocido, en particular en emergencias sanitarias y naturales. En 2017 la Cruz Roja Internacional denunció el desvío de más de USD 6 millones durante el brote del ébola en África occidental. En el manejo del COVID-19 se están disparando alarmas en varios países. En la crisis actual, en Italia hay denuncias porque una empresa agrícola obtuvo un contrato para suministrar tapabocas. En Australia el sector privado alertó sobre la fase de definición de necesidades de abastecimiento como la más vulnerable a la corrupción durante la pandemia. Transparencia Internacional advirtió recientemente sobre la exposición al riesgo que tiene

América Latina a la apropiación indebida y desviación de recursos: a mayor demanda de medicamentos y equipos, mayor es el riesgo potencial de colusión entre proveedores y funcionarios públicos para fijar precios más altos y apropiarse de una “tajada”, aprovechando que los gobiernos tienen la presión de comprar y pagar. En Perú, la organización Ojo Público advierte sobre riesgos de colusión entre los principales importadores de mascarillas para una futura licitación del Ministerio de Salud.

Otro mecanismo para atender la crisis del COVID-19 es la ayuda humanitaria. Durante una epidemia el crecimiento del número de enfermos es exponencial, lo cual puede desbordar la infraestructura de la salud en materia de camas, medicinas, reactivos y material de laboratorio clínico, entre otros. Esto requiere un flujo de recursos económicos y logísticos de despliegue rápido, algo en que la industria de la ayuda humanitaria tiene experticia ganada por décadas. En febrero de este año, la Organización Mundial de la Salud (OMS) hizo un llamado a la comunidad internacional de donantes, que fue debidamente respondido: la ONU entregó USD 15 millones a la OMS y UNICEF; el Banco Mundial anunció un paquete de respuesta de USD 12 mil millones; China, Alemania, Francia y Reino Unido han desplegado las primeras ayudas para la contención del COVID-19 en África y Medio Oriente. En general, la ayuda de emergencia ya está recaudando recursos y actuando frente a la pandemia.

Sin embargo, la entrega masiva de ayudas es especialmente vulnerable a corrupción debido a la carencia de mecanismos de rendición de cuentas y la rápida ejecución de recursos requerida para atender emergencias. La gravedad de los desfalcos y pagos ilegales por casi USD 2.000 millones (a precios corrientes) revelados entre 2004 y 2008 en el Programa de Naciones Unidas “*Oil-for-food*” de finales de los años 90 en Irak ya había prendido las alarmas sobre los programas de entrega de ayudas de emergencia. Hace un par de años Linda Polman reportó que la ayuda humanitaria y de emergencia es un negocio que mueve USD 150.000 millones al año con absoluta opacidad. En enero de 2020 un bloguero denunció a través de Facebook-Live la existencia de un paquete de ayudas que

nunca se entregó a los habitantes del municipio de Ponce en Puerto Rico en 2017, por motivo del huracán María. La atención de emergencia para pandemias en África Occidental por VIH y ébola en 2014 también tiene episodios de corrupción bien documentados. Los riesgos de corrupción en los esquemas globales de asistencia o ayuda de emergencia son una amenaza latente para la contención del COVID-19 en todo el planeta.

## Soluciones digitales para la integridad en medio de la crisis

En la agenda pública el COVID-19 está actuando como lo hace un virus en las tecnologías de información: borra lo existente. La naturaleza disruptiva de esta pandemia está cambiando desde las rutinas de trabajo en los ciudadanos y la actividad económica (producto de las cuarentenas)<sup>3</sup> hasta sus prioridades para informarse (en Google, por ejemplo, la palabra *Coronavirus* arroja más de 9.300 millones de resultados de búsqueda). Debido a la tecnología (y como consecuencia del COVID-19) algunos ámbitos de nuestra vida cotidiana podrían cambiar para siempre. Asimismo, las Tecnologías de Información y Comunicaciones pueden ser habilitadores de integridad y transparencia en los procesos de abastecimiento y atención de emergencia que buscan contener el brote de la pandemia.

Identificamos por lo menos tres ámbitos en que el abastecimiento puede blindarse contra la corrupción, según se enumera en las siguientes subsecciones.

### Rendición de cuentas orientada a resultados

Garantizar el destino específico de los recursos que administran los gobiernos y las organizaciones multilaterales, así como los resultados de ese gasto en materia de contención del brote del COVID-19, es el primer paso necesario. OpenRBF es un software de código abierto que administra el financiamiento basado en resultados y desempeño en los sectores de salud, educación y gobierno. La herramienta se puede adaptar a cualquier sector y a cualquier proceso (como el abastecimiento, por ejemplo) y cuenta con un ambiente web.

El RBF es un instrumento que vincula la financiación que hacen agencias a programas de desarrollo con resultados predeterminados. Los pagos para los programas de atención se realizan solo cuando se demuestra que se han alcanzado los resultados acordados. OpenRBF se introdujo por primera vez en 2014, aplicado a programas de educación y prevención del VIH en Burundi. Este modelo fue adoptado por *Salud Mesoamérica* del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El financiamiento basado en resultados a partir del intercambio de datos es una alternativa viable para incrementar la transparencia en el abastecimiento de la salud y para habilitar la toma de decisiones de manera rápida e informada. Al combinar aplicativos de georreferenciación sobre el progreso de la pandemia (como los desarrollados por Singapur, Nueva Zelanda y España) con el esquema de transparencia presupuestal del OpenRBF se lograría una superposición permanente entre los mapas de abastecimiento para la atención de la pandemia y los resultados para frenar la misma.

---

<sup>3</sup> Naciones Unidas estima que el COVID-19 le costará a la economía mundial cerca de USD 1.000 millones teniendo en cuenta no solo el gasto que se requiere para contener la enfermedad, sino el daño generado a los mercados por la recesión económica.



Modello MIC 200 da marca Multi  
camera modello CAM 100  
Marte

CE

SPR. BASSI VOLT  
50/60 Hz - 250V

### **Publicidad de la contratación directa de emergencia**

La Alianza para las Contrataciones Abiertas señala que, para reducir la corrupción en compras públicas con motivo del coronavirus, los procesos necesitan seguir siendo abiertos y públicos. Sin embargo, las ventanas de tiempo para que los gobiernos publiquen sus necesidades de compra o contratación son bien reducidas por la emergencia epidemiológica, lo que a su vez reduce el nivel de publicidad. En general, la publicidad en la contratación no solo permite mostrar a la ciudadanía las actuaciones del gobierno, sino maximizar el nivel de respuesta a sus solicitudes de abastecimiento. Bajo procedimientos de emergencia en las contrataciones esto es clave para obtener propuestas que satisfagan las demandas del gobierno.

Una solución tecnológica para estos casos ya fue desarrollada por los Estados Unidos; se trata de un sistema automático de alertas de contratos con el gobierno. El registro es gratis, permite a cualquier empresa ser parte de él y se basa en un apareamiento entre la línea de negocios del aspirante a contratar con un sistema automático de búsqueda de procesos de contratación. Luego el sistema envía alertas automáticas a los interesados por correo electrónico. Ello le ahorra tiempo de búsqueda a los potenciales proponentes y maximiza el nivel de publicidad de las oportunidades de negocio con el gobierno.

Por otra parte, Ucrania obliga a que todos los contratos de emergencia se publiquen en su totalidad, incluidas las condiciones de pago, entrega y valor, en datos abiertos. La sociedad civil ha desarrollado la herramienta DoZorro para monitorear las adquisiciones médicas y los gastos de emergencia. Gracias a ello es posible, por ejemplo, rastrear las diferencias de precios para las pruebas COVID-19 en el país o verificar el precio de suministros médicos críticos para los hospitales públicos.

Igual que en la sección anterior, en este caso una publicidad y nivel de apertura óptimos para reducir ventanas de corrupción en el proceso

de abastecimiento para controlar la pandemia, podría combinar la publicación de la información en todas las fases de la compra pública en datos abiertos, con la posibilidad de contar con la información en tiempo real de los nuevos procesos de contratación. Esto propicia un ambiente de control desde el sector privado y desde la sociedad civil, para que la declaratoria de emergencia no resulte en manipulación indebida de precios o de condiciones de suministro.

### Digitalización en la agregación de demanda para los gobiernos.

Un instrumento conocido en compras y contrataciones tanto para gobiernos como para organismos internacionales es el Acuerdo Marco de Precios (AMP). El AMP es un contrato entre un comprador (o su representante) y uno o varios proveedores, el cual detalla el bien o servicio, el precio máximo de adquisición, garantías mínimas y plazo mínimo de entrega. Los proveedores son seleccionados en un mecanismo licitatorio para entrar en el AMP. Una vez allí, ellos reciben las necesidades de abastecimiento y harán sus ofertas, de modo que el comprador elige la que mejor se ajuste a su requerimiento.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia *Compra Eficiente (CCE)* está liderando innovaciones digitales para los AMP, respondiendo así a regulaciones extraordinarias para contratar en Colombia debido a la emergencia que representa el COVID-19. A través del Sistema Electrónico de Contratación (SECOP 2) es posible registrarse para ser elegible a contrataciones en el marco de AMP o por medios electrónicos. CCE desarrollará las audiencias públicas de licitaciones y las adjudicaciones de los contratos por medios electrónicos; y a través de la tienda virtual las diferentes entidades públicas podrán adquirir los bienes que requieren en el marco de la emergencia. Incluso las sanciones pueden ser notificadas e impuestas por medios electrónicos en caso de incumplimiento.

La Dirección de Compra y Contratación Pública de Chile –*ChileCompra*– ha ido más allá y en datos abiertos hace posible para los usuarios determinar la trazabilidad de los AMP para la atención de la emergencia del COVID-19. Contar con datos abiertos sobre precios, proveedores, plazos de entrega y especificaciones hace posible que gobiernos y programas de desarrollo pasen de ser reactivos a las emergencias, a ser agentes proactivos para llevar la atención requerida a los ciudadanos en medio de la pandemia. La digitalización y apertura de datos en instrumentos como los AMP facilitan inmensamente ese paso. Es un ejemplo que los organismos internacionales pueden seguir para administrar mejor sus necesidades en sus programas de atención de emergencias.

### Preservando la integridad durante la crisis

Una nueva conciencia global está surgiendo con motivo del COVID-19 y se está manifestando en ambientes colaborativos para contener la pandemia. La universidad estadounidense Johns Hopkins pone a disposición de todo el mundo una georreferenciación abierta para mostrar el progreso del virus en el planeta. Datasketch, una startup digital colombiana, reutiliza esos datos y los pone a disposición en español para todo el mundo y, además, desagrega y georreferencia la información para Colombia. La Alianza para el Gobierno Abierto puso al aire un inventario de decenas de iniciativas digitales para combatir el Coronavirus. Una ola de apertura de información y datos para compartir y colaborar mundialmente en la contención de la pandemia está creciendo a medida que el mismo virus progresa.

En materia de integridad es necesario que los gobiernos, organismos internacionales y otros actores como los organismos de control y la ciudadanía también desarrollen ambientes colaborativos. El intercambio de experiencias y exposición de buenas prácticas hace que las estrategias anticorrupción basadas en datos funcionen. Los enfoques de gobierno abierto, aplicados a procesos clave como la contratación pública son importantes en este contexto. Dado que el personal de gobierno queda reducido debido a la atención que requiere la mitigación de la pandemia en sí, es necesario colaborar y compartir esfuerzos y experiencias para escalar las experiencias exitosas.

Aunque pueden existir reservas frente a compartir los datos o cambiar el modo en que las instituciones las gestionan en materia de lucha contra la corrupción, la sociedad civil debería ser vista como un valioso aliado y analista para rastrear la preparación y garantizar que los recursos se asignen de manera eficiente. Además, cuando sea necesario, la sociedad civil debe poder pedir cuentas a sus líderes sobre las deci-

siones de gasto que han tomado y garantizar que en caso de emergencia los ciudadanos sean lo primero.

En América Latina existe un ambiente favorable para habilitar las nuevas tecnologías basadas en datos para que esta colaboración sea posible. En materia de contratación, el Open Contracting Data Standard (OCDS) es una alternativa que ya funciona en Argentina, Colombia, Chile, México y Paraguay con resultados importantes. El Open Fiscal Data Package (OFDP), desarrollado por el *Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT)*, es una especificación abierta para publicar datos de presupuesto y gastos del gobierno, ya operativo en México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Poner estos recursos en función de mejorar las cadenas de abastecimiento para luchar contra el Coronavirus es un esfuerzo marginal si se compara con el camino ya recorrido en el continente. Paraguay, por ejemplo, a través de la Ley de 6524 de 2020 de declaratoria de emergencia, exigió al Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación poner a disposición de todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE) un portal que permita acceder a toda la información relevante, en formato de datos abiertos, sobre la ejecución presupuestaria y de gastos por la atención de la pandemia, facilitando así el trabajo colaborativo entre entes de control, ejecutores del gasto y sociedad civil.

## Conclusiones preliminares

La presencia y persistencia de la corrupción amplifican seriamente la letalidad del COVID-19. No sólo porque expone a las sociedades a riesgos de desabastecimiento para atender la emergencia, sino porque la corrupción se materializa de formas muy variadas frente a la pandemia. La INTERPOL ya advirtió sobre mecanismos de fraude telefónico y electrónico para extraer pagos de ciudadanos alarmados por adquirir medicinas u otros insumos para prevenir el contagio; el robo de suministros disponibles, aumento de precios y reventa en los mercados negros son oportunidades que aprovechan las redes de crimen organizado, así como el aumento de productos de mala calidad y/o falsificados que ingresan al mercado. Todos estos riesgos, si se materializan, podrían hacer lucir imprudentemente optimistas a los modelos matemáticos sobre el contagio y expansión del COVID-19.

Nuevos desarrollos en las tecnologías de información y comunicaciones, acompañados de una política de datos abiertos, podrían no solo cambiar el frente de batalla de lucha contra el Coronavirus. Lo anterior bien aplicado e incondicionalmente apoyado por los gobiernos y organismos multilaterales, nos dejarían ad portas de mejorar en las décadas por venir, la adopción de políticas de integridad. Hay una afortunada ironía en que el COVID-19 sea el germen de los métodos que buscan acabar con el mal que permitió su transmisión hacia los seres humanos: la corrupción.

## Referencias

BBC MUNDO. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51184091>

CNN CHILE: [https://www.cnnchile.com/coronavirus/slavoj-zizek-byung-chul-han-naomi-klein-yuval-noah-harari-crisis-pandemia\\_20200326/](https://www.cnnchile.com/coronavirus/slavoj-zizek-byung-chul-han-naomi-klein-yuval-noah-harari-crisis-pandemia_20200326/)

EL ESPECTADOR: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-ayuda-humanitaria-mueve-150-billones-de-dolares-al-ano-linda-polman-articulo-741765>

Enserink & Kupferschmidt (2020) Mathematics of life and death: How disease models shape national shutdowns and other pandemic policies. Science 25 Mar 2020. <https://www.sciencemag.org/news/2020/03/mathematics-life-and-death-how-disease-models-shape-national-shutdowns-and-other>

Hillis, David M. (2000) Origins of HIV. Science 09 Jun 2000: Vol. 288, Issue 5472, pp. 1757-1759 DOI: 10.1126/science.288.5472.1757

Huamán, Gianfranco. COVID-19: seis compañías concentraron importación de mascarillas desde China. Ojo Publico. <https://ojo-publico.com/1658/companias-concentraron-importacion-de-mascarillas>

Hayman, Gavin. Emergency procurement for COVID-19: Buying fast, open and smart. Open Contracting Partnership. <https://www.open-contracting.org/2020/03/25/emergency-procurement-for-covid-19-buying-fast-open-and-smart/>

INDEPENDENT BROAD-BASED ANTICORRUPTION COMMISSION: <https://www.ibac.vic.gov.au/publications-and-resources/HTML/perceptions-of-corruption-survey/vulnerabilities-within-the-procurement-process>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: <https://media.ifrc.org/ifrc/ifrc-statement-fraud-ebola-operations/>

INTERPOL. <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/INTERPOL-warns-of-financial-fraud-linked-to-COVID-19>

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

OPEN: <https://www.open.online/2020/03/18/la-strana-storia-dell-azienda-agricola-scelta-per-fabbricare-le-mascherine-anti-coronavirus/>

Polman, Linda (2010). The Crisis Caravan: What's Wrong with Humanitarian Aid? Henry Holt and Company

Raga, Sherillyn (2020) Time to level up: international donor responses to the coronavirus. OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI) <https://www.odi.org/blogs/16761-time-level-up-international-donor-responses-coronavirus>

RADIO FRANCIA INTERNACIONAL (RFI) <http://www.rfi.fr/en/international/20200323-china-africa-coronavirus-alibaba-health-medical-equipment>

RADIO FRANCIA INTERNACIONAL (RFI) <http://www.rfi.fr/en/international/20200302-france-germany-uk-offer-iran-5m-aid-combat-coronavirus-outbreak-china-who>

Stein, Ernesto (2020). ¿Cómo salvar vidas y evitar el colapso hospitalario? Una receta del Reino Unido para combatir el coronavirus. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/como-salvar-vidas-y-evitar-el-colapso-hospitalario-una-receta-del-reino-unido-para-combatir-el-coronavirus/>

Steingrüber, Kirya, Jackson & Mullard (2020) Corruption in the time of COVID-19: A double-threat for low income countries U4. <https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-time-of-covid-19-a-double-threat-for-low-income-countries>

Tanner, Jonathan (2020) Five ways coronavirus could shape our digital future. Overseas Development Institute (ODI) <https://www.odi.org/blogs/16747-five-ways-coronavirus-could-shape-our-digital-future>

THE ECONOMIST. <https://www.economist.com/international/2008/03/13/rolling-up-the-culprits>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2020) Contrataciones Públicas en Estados de Emergencia. [https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID\\_19\\_Public\\_procurement\\_Latin\\_America\\_ES\\_PT.pdf](https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf)

U4 (2015) Ebola and corruption: Overcoming critical governance challenges in a crisis situation. <https://www.u4.no/publications/ebola-and-corruption-overcoming-critical-governance-challenges-in-a-crisis-situation.pdf>

Wittig, Timothy (2020) COVID-19: How anti-corruption tools and industry collaboration can help us win the fight against illegal wildlife trade BASEL INSTITUTE OF GOVERNANCE: <https://www.baselgovernance.org/blog/covid-19-how-anti-corruption-tools-and-industry-collaboration-can-help-us-win-fight-against>

WORLD HEALTH ORGANIZATION: <https://www.who.int/gho/hiv/en/>



---

caf.com  
@AgendaCAF  
innovaciondigital@caf.com