GUID 5270

Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción

Las Guías INTOSAI (GUID) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como parte del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales. Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Documento pre-IFPP – este documento fue desarrollado antes de la creación del Marco INTOSAI para Pronunciamientos Profesionales (IFPP) en 2016. Es posible que difiera en propósito formal de las Directrices para Auditoría de la INTOSAI.

INTOSAI

INTOSAI, 2019

1. Ratificado en 2016 como ISSAI 5700: Directriz para la Auditoría de Prevención de Corrupción en Agencias del gobierno.
2. Con la institución del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales (IFPP), retitulado y catalogado como GUID 5270: Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción, con cambios editoriales en 2019.

GUID 5270 está disponible en todas las lenguas oficiales de la INTOSAI: árabe, inglés, francés, alemán y español.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN 5

1. LA NECESIDAD DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN 7

1.1 El Concepto de Corrupción 7

1.2 Causas de Corrupción 12

1.3 Costo de la corrupción 14

1.4 El Papel de la EFS en el Combate a la Corrupción 15

1.5 Leyes y reglamentos 18

2. COMPONENTES DE LOS SISTEMAS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 20

2.1 Cultura Organizacional Anticorrupción 21

2.2 Objetivos / Estrategia 22

2.3 Responsabilidad organizacional en la prevención de la corrupción 23

2.4 Evaluación de riesgos y análisis de riesgos (Gestión de riesgos) 25

2.5 Programa Anticorrupción (Módulos de prevención de la corrupción) 30

2.5.1 Prevención de la corrupción 31

2.5.1.1 Marco adecuado de normas y reglamentos 32

2.5.1.2 Código de Ética 33

2.5.1.3 Recursos Humanos (R.H) Apropiados - Administración 35

2.5.1.4 Control interno 41

2.5.1.5 Uso del gobierno virtual (e-learning) 45

2.5.2. Detección de la Corrupción 46

2.5.2.1 Mecanismo de Denuncia 46

2.5.2.2 Auditoría interna 47

2.5.3 Reacción a la corrupción 49

2.6 Comunicación – Presentación de Informes 52

2.6.1 Presentación de informes a las instituciones externas a la entidad del auditado (EFS, Parlamento, Inspector General, Fiscales). 52

2.6.2 Recolección y diseminación de información de fuentes internas y externas 53

2.6.3 Comunicación 55

2.6.4 Plan escrito de comunicación institucional 55

2.6.5 Comunicación interna eficaz 57

2.6.6 Comunicación externa eficaz 58

2.6.7 Emisión de Reportes 59

2.7 Monitoreo y modificación 61

2.7.1 Proceso de monitoreo permanente 61

2.7.2 Análisis de lecciones aprendidas 62

3. ASPECTOS ADICIONALES 64

3.1 Cooperación con otras instituciones involucradas en el combate a la corrupción 64

3.2 Cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) 64

3.3 Designación de una agencia gubernamental 65

INTRODUCCIÓN

Esta directriz está diseñada para ayudar a los auditores de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la preparación y ejecución de la auditoría de políticas anticorrupción y procedimientos en organizaciones gubernamentales en el ámbito de su mandato. Destaca las políticas, estructuras y procesos anticorrupción en estas organizaciones y puede ser utilizada por los auditores como una herramienta de auditoría. Sin embargo, puede también ser utilizada por los auditados (tales como departamentos gubernamentales, instituciones de gobierno, etc.) como directriz para implementar y llevar a cabo sus propias actividades anticorrupción. Aquellas EFS que no cuenten con un mandato para llevar a cabo auditorías de desempeño pueden utilizar esta directriz para propósitos internos.

La directriz asume que el lector está al tanto de la metodología de auditoría y procedimientos generales y específicos aplicables a esta área de auditoría como se establece en las Normas Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), ISAs, manuales de auditoría y otras normas y directriz de auditoría relevantes. Dada la enorme cantidad de información disponible sobre el tema, esta directriz no pretende ser exhaustiva ni definitiva, sino más bien tiene como objetivo explicar e ilustrar las características relevantes y presentar soluciones prácticas para los auditores de las EFS.

La directriz cubre áreas clave de las estructuras y procedimientos anticorrupción que pueden encontrarse en las organizaciones gubernamentales. También describe la creación de estructuras anticorrupción y los enfoques para evaluación y análisis de riesgos, así como para procesos de monitoreo. Se pone el mayor énfasis en los módulos que atañen a una organización anticorrupción eficaz, como la delimitación

de funciones, rotación de puestos, rol de la revisión interna, capital humano, incluyendo concientización y capacitación de empleados.

Esta directriz no cubre investigaciones de fraude, aunque algunas EFS cuentan con unidades investigadoras. En la mayoría de los casos, la EFS no dirige una investigación, ya que no posee suficientes el conocimiento o recursos adecuados para ello. Las autoridades investigadoras pueden incluso pedir a la EFS abstenerse de realizar trabajos de auditoría en el área correspondiente, para no poner en peligro los hallazgos del equipo de investigación. Sin embargo, se le puede pedir a la EFS cooperar e incluso a trabajar conjuntamente con el equipo de investigación. La investigación de fraude y corrupción busca activamente casos de engaño y montos ocultos, y no concluye antes de haber reunido evidencia suficiente acerca de la magnitud y el impacto económico del problema.

Uno de los temas clave, conocido por años entre científicos y profesionales de la gestión pública, es la necesidad de asegurar el equilibrio institucional (teoría de costo de transacción). No puede haber una implementación efectiva de instituciones formales, tales como la ley anticorrupción, si no hay cambios coincidentes en las instituciones informales, así como convencimiento en los ciudadanos de la necesidad de realizar cambios para luchar eficazmente contra la corrupción.

Los autores de la directriz han cubierto este concepto en la primera parte de esta, la cual brinda información general sobre el fenómeno de la corrupción. Esta directriz no es solamente una especie de metodología anticorrupción, donde se discuten principios y procedimientos basados en riesgos, sino que también pretende ayudar al lector a comprender la importancia del combate a la corrupción. Es por ello que, en la primera parte de esta directriz, la cual está dirigida a representantes de instituciones públicas en todo el mundo, los autores han decidido reunir información general acerca del fenómeno de la corrupción, sus causas y consecuencias.

1

LA NECESIDAD DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN

1.1 EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

Antes de discutir cómo disminuir la corrupción, vale la pena mencionar por qué el tema de la corrupción es esencial para la gestión pública, y cómo la corrupción se relaciona con la gobernanza pública. El término gobernanza es utilizado generalmente para abarcar todos los aspectos de cómo se rige un país, una corporación u otra entidad. La buena gobernanza es una condición previa para el desarrollo sustentable de sociedades y regiones. Esto implica una gestión pública competente de los recursos y labores públicas de un país, de manera correcta, transparente, responsable, equitativa y sensible a las necesidades de la población. La corrupción es un concepto más estrecho que la gobernanza, ya que a menudo se define como el abuso de autoridad o confianza públicas para beneficio privado. Estos dos conceptos están estrechamente vinculados, donde hay gobernanza deficiente, hay mayores incentivos y mayores posibilidades de corrupción. Por ello, la promoción de una buena gobernanza ayuda a combatir la corrupción. También complementa los esfuerzos que hacen frente a la corrupción más directamente, como la concientización del público y el fortalecimiento del cumplimiento de la legislación anticorrupción. También existe una relación inversa: la corrupción socava la gobernanza en la medida que distorsiona las decisiones de políticas y su implementación.[1]

Las operaciones del Fondo Monetario Internacional y sus relaciones con los Estados miembros siempre se han interesado en la buena gobernanza. Sin embargo, en 1996, el Comité de Formulación de Políticas de la Junta de Gobernadores agregó

1 *The IMF's Approach to Promoting Good Governance in Combatin Corruption – A Guide*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C. 2005 Consultado el 2 de noviembre de 2009.

un mandato explícito. En su Declaración de Alianza para el Desarrollo Global Sostenible (Partnership for Sustainable Global Growth), el Comité interino enfatizó, entre otras cosas, la importancia de "promover la buena gobernanza en todos sus aspectos, incluyendo garantizar el estado de derecho, mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas del sector público y combatir la corrupción, como elementos esenciales de un marco dentro del cual puedan prosperar las economías".[2]

El Banco Mundial también preparó los Indicadores de Gobernanza a Nivel Mundial (World Wide Governance Indicators) y señaló seis dimensiones clave de gobernanza como sigue: Voz y Rendición de Cuentas, Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, Eficacia del Gobierno, Calidad Regulatoria, Estado de Derecho y Control de la Corrupción.[3] Adicionalmente, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), reconociendo que la corrupción y el lavado de dinero están intrínsecamente ligados, ha desarrollado una guía de referencia para crear conciencia de cómo sus recomendaciones para combate al lavado de dinero también puede ser utilizada en el combate a la corrupción.[4]

No cabe duda que la corrupción puede tener un impacto negativo importante sobre el desempeño económico. La corrupción puede disminuir la inversión y el crecimiento económico. También desvía recursos públicos hacia ganancias privadas, apartándolos del gasto público necesario en educación y salud. Tiende a comprimir los gastos de operación y mantenimiento a la vez que aumenta la inversión pública y los gastos de defensa, que son altamente susceptibles a la corrupción. Al disminuir los ingresos fiscales, la corrupción puede complicar la gestión macroeconómica y, dado que tiende a hacerlo de una manera regresiva, puede acentuar la desigualdad de los ingresos.[5]

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción no contiene una definición única de corrupción, pero enumera varios tipos específicos.[6] Existen, sin embargo, corrupción como "el abuso de poder encomendado para provecho personal".[7] La

2 *Comuniqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*, Comunicado de Prensa Número 96/49, 29 de septiembre de 1996, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

3 Ver: (info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home)

4 Grupo de Acción Financiera Internacional, *Corruption: A Reference Guide and Information Note on the use of FATF recommendations to support the fight against corruption*, 2010.

5 *The IMF's Approach to Promoting Good Governance in Combatin Corruption – A Guide*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C. 2005 Consultado el 02 de noviembre de 2009.

6 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2004, *The United Nations Anti-Corruption Tooklit*, 3ª edición. Disponible en inglés en: https://www.un.org/ruleoflaw/files/UN_Anti%20Corruption_Toolkit.pdf

7 Transparencia internacional, Frequently asked questions about corruption. Disponible en inglés en: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption.

definición práctica de corrupción adoptada por el Grupo del Banco Mundial está más orientada al sector público e indica: "El uso indebido de fondos y/o puestos públicos para obtener provecho personal o político".[8]

El Convenio Civil sobre la Corrupción, del Consejo de Europa, define la corrupción como solicitar, ofrecer, otorgar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o cualquier otra ventaja indebida o la promesa de la misma, que distorsione el buen desempeño de todo deber o conducta requeridos del beneficiario del soborno, de la ventaja indebida o la promesa de la misma.[9]

En términos de la magnitud de su extensión, la corrupción puede dividirse en corrupción individualizada – involucrando una cantidad definida de personas, y corrupción colectiva – que se extiende a la totalidad de grupos enteros de interés, llevando a dependencias en las que el donante se convierte en beneficiario y viceversa. Puede establecerse también una distinción según las esferas del Estado y de la sociedad en que ocurre la corrupción: en el sector privado, en el punto de contacto entre el sector privado y el público, y en el sector público. Puede hacerse la distinción entre corrupción pasiva y activa mediante la adopción de un enfoque 'centrado en el actor' en cuanto a dar y aceptar beneficios corruptos. La corrupción pasiva implica la acción deliberada por parte de un funcionario que, directamente o a través de un intermediario, solicita o recibe ventajas de algún tipo, para sí o para un tercero, o acepta una promesa de tales beneficios, a cambio de actuar o abstenerse de actuar conforme a su deber, o al ejercer sus funciones, en violación de sus obligaciones oficiales. La corrupción activa implica la acción deliberada de quien promete o da, directamente o a través de un intermediario, un beneficio de cualquier tipo a un funcionario, para sí o para un tercero, a cambio de actuar o abstenerse de actuar conforme a su deber, o al ejercer sus funciones, en violación de sus obligaciones oficiales.[10] Según el Convenio Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa, el soborno activo de funcionarios públicos nacionales se define como un acto cometido intencionalmente de promesa, ofrecimiento u otorgamiento, por cualquier persona, directa o indirectamente, de cualquier beneficio indebido a alguno de sus funcionarios públicos, para sí mismo o para otra persona, a cambio de que actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones. La corrupción pasiva de funcionarios públicos nacionales se define como un acto intencional

8 Disponible en inglés en: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848

9 Consultar el Artículo 2 del Convenio Civil sobre la Corrupción, hecha en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1999. Disponible en inglés en: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm.

10 Z. Dobrowolski, T*rust, Corruption and Fraud* [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 132-136.

por petición o aceptación, por parte de cualquiera de sus funcionarios, directa o indirectamente, de cualquier beneficio indebido, para sí mismo o para cualquier otra persona, o la aceptación de una oferta o una promesa de tal ventaja, a cambio de actuar o abstenerse de actuar en el ejercicio de sus funciones.[11]

El concepto de corrupción también podría hacer referencia a dos tipos, corrupción grande y menor. La corrupción grande involucra un monto considerable de dinero y generalmente a funcionarios de alto nivel. La corrupción menor es la que involucra montos menores y por lo general a funcionarios de menor nivel.

Entre otros tipos de delito, la corrupción se asocia con nepotismo o favoritismo, clientelismo, amiguismo, padrinazgo, chanchullo, soborno, extorsión, peculado, robo y fraude. El nepotismo se define como favores basados en consanguinidad. También se define como favoritismo otorgado a familiares, independientemente del mérito. Favoritismo significa dar favores basados en relaciones informales o dar tratamiento especial a una persona o grupo.[12] El clientelismo se refiere a una compleja cadena de lazos personales entre patrones o jefes políticos y sus clientes particulares o seguidores. Estos lazos se basan en un beneficio mutuo: el patrón provee recursos excluibles (dinero, puestos de trabajo) a dependientes y cómplices a cambio de su apoyo y cooperación (votaciones, asistencia a reuniones). El patrón tiene poder desproporcionado y por lo tanto goza de amplia libertad acerca de cómo distribuir los activos bajo su control.[13]

Por definición, favoritismo, nepotismo y clientelismo implican abusos de discrecionalidad, aunque algunos países no penalizan dicha conducta (por ejemplo, el Artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción cubre el tema de selección por méritos sin siquiera mencionar el nepotismo). Tales abusos generalmente implican no sólo un provecho personal directo para un funcionario, sino que también promueven los intereses de aquellos vinculados al funcionario, ya sea a través de lazos familiares, partido político, tribu o grupo religioso. Un funcionario corrupto que contrata a un pariente (nepotismo) actúa a cambio no de un soborno sino del beneficio menos tangible de promover los intereses de terceros

11 Convenio Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa. Disponible en inglés en: http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm.

12 *The American Heritage New Dictionary of Cultural Literacy*, tercera edición. Houghton Mifflin Company, 2005. 10 de agosto de 2009, http://www.thefreedictionary.com/favouritism.

13 D.W. Brinkerhoff, A.A. Goldsmith, Clientelismo, Patrimonialismo y Gobernanza Democrática: Perspectiva y Marco para Evaluación y Programación. Preparado para la Agencia de Estados Unidos para la Oficina de Desarrollo Internacional de Democracia y Gobernanza, bajo Política Estratégica y Reforma Institucional, Abt Associates Inc., Bethesda 2002, pág. 2.

conectados con él mismo. El favorecimiento ilegal - o la discriminación en contra - de personas pueden basarse en una amplia gama de características grupales: raza, religión, factores geográficos, afiliación política o de otro tipo, así como en relaciones personales u organizacionales, tales como amistad o pertenencia común a clubes o asociaciones.[14]

El amiguismo es mostrar parcialidad hacia amigos de largo tiempo, especialmente designándolos en posiciones de autoridad, independientemente de sus cualificaciones. El padrinazgo es el apoyo, estímulo, privilegio o ayuda financiera que una organización o individuo otorga a otro. En algunos países, el término se utiliza para describir el padrinazgo político, que es el uso de recursos del estado para recompensar a las personas por su apoyo electoral. Aunque en algunos países el sistema de padrinazgo es legal, el término puede referirse a un tipo de corrupción o favoritismo en el que un partido en el poder premia a grupos, familias o etnias por su apoyo electoral mediante regalos ilegales o nombramientos o contratos fraudulentamente otorgados.

El chanchullo es una forma de corrupción política que puede ser definida como el uso sin escrúpulos de las atribuciones de un político para obtener provecho personal. La mayoría de los sistemas gubernamentales cuentan con leyes para evitar el chanchullo, aunque esto no siempre detiene la corrupción política. Soborno es el acto de otorgar un beneficio con el fin de influir indebidamente en una acción o decisión. Puede ser iniciado por un funcionario que pide un soborno o por una persona que ofrece darlo. El soborno es probablemente la forma más común de corrupción. Las definiciones o descripciones aparecen en varios instrumentos internacionales, en las leyes nacionales de la mayoría de los países, así como en publicaciones académicas. Típicamente, se utiliza para describir el pago extraído por un funcionario público, a un ciudadano renuente, antes de que este último pueda recibir el servicio al que tiene derecho. Estrictamente hablando, tal transacción no es un “soborno” ofrecido por un cómplice de corrupción, sino un “pago siendo extorsionado” de una víctima renuente.[15]

El “beneficio” que confiere un “soborno” puede tomar diversas formas: efectivo, acciones de una compañía, información privilegiada, favores sexuales o de otro tipo,

14 *United Nations Handbook On Practical Anti-Corruption Measures For Prosecutors And Investigators*, op.cit., pág. 28.

15 United Nations Handbook On Practical Anti-Corruption Measures For Prosecutors And Investigators, op.cit., pág. 24.

hospitalidad, empleo o, incluso, la simple promesa de un beneficio en el futuro (por ejemplo, un trabajo al jubilarse).

El Convenio Penal sobre Corrupción del Consejo de Europa define el soborno asociado al fenómeno de corrupción, a saber: soborno activo o pasivo.[16]

En el contexto de corrupción, peculado, robo y fraude todos implican robo por un individuo que aprovecha su puesto. En el caso de peculado, un bien es apropiado por la persona a quien le había sido encomendado (por ejemplo, un encargado de pagaduría). Fraude implica el uso de información falsa o engañosa para inducir al dueño a desprenderse de un bien voluntariamente. El "Robo", en sí mismo, va más allá del alcance de cualquier definición de corrupción. Sin embargo, el "peculado" - esencialmente el robo de un bien por la persona a quien le fue confiado - está universalmente considerado dentro de las definiciones de corrupción dondequiera que ocurra, conllevando, como es el caso, el incumplimiento de una obligación fiduciaria.[17]

1.2 CAUSAS DE CORRUPCIÓN

Las fallas propias de la naturaleza humana son mencionadas entre las causas de corrupción. El impulso de enriquecerse rápidamente por medios deshonestos hace persistente este fenómeno en cualquier sociedad, independientemente del sistema político. La tolerancia al comportamiento corrupto puede tener un fondo no sólo cultural, sino también histórico. Por ejemplo, la falta del propio Estado nacional podría generar un desprecio hacia las normas legales, percibidas como reglas impuestas por las fuerzas de ocupación. Esto, a su vez, puede traducirse en un desprecio generalizado de normas legales y – más ampliamente – de estándares éticos. Adicionalmente, algunos errores en políticas económicas de Estado pueden catalizar la corrupción. Por ejemplo, en circunstancias de una economía de escasez, con oferta y demanda disparejas, el deseo de obtener algunos bienes de consumo puede generar comportamiento corrupto.[18]

Varios estudios han identificado tres características comunes (modelo del Triángulo

16 Convenio Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa, Estrasburgo, 27 de enero de 1999, Artículos: 2, 3, 7, 8 de la Convención.

17 United Nations Handbook On Practical Anti-Corruption Measures For Prosecutors And Investigators, op.cit., pág. 26.

18 Z. Dobrowolski, *Trust, Corruption and Fraud* [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 129-130.

del Fraude) que pueden tener un impacto sobre la conducta de una persona corrupta o fraudulenta:[19]

- Incentivos o presiones: La necesidad que una persona corrupta trata de satisfacer al cometer un acto deshonesto.
- Oportunidad: La capacidad de la persona corrupta para actuar deshonestamente debido a su posición.
- Racionalización: La capacidad de la persona corrupta para justificar el acto en su mente.

En una economía de mercado, la corrupción puede ser alentada por el régimen legal y organizacional vigente, el cual puede restringir la libertad de empresa, al imponer restricciones sobre las transacciones comerciales. Estas restricciones pueden dar lugar a acuerdos secretos, y a varios grupos informales, que pueden afectar el sistema existente de sociedad.[20] Tales acuerdos pueden ocurrir en diferentes sociedades con culturas variadas. Cabe destacar en este punto que un acto, considerado como una práctica corrupta en una comunidad, puede no necesariamente corresponder a la clasificación adoptada por otra comunidad. La propina ofrecida a un funcionario, después de que él o ella haya completado una tarea, puede – para algunos – ser una muestra de corrupción (establecer un "clima" para la finalización exitosa) y para otros – sólo una expresión de gratitud, aceptable en esa cultura.[21]

Al considerar las razones por las cuales la parte corruptora paga sobornos, se pueden distinguir los siguientes factores:

- acceso a productos restringidos, por ejemplo, contratos, licencias, permisos, bienes raíces en distritos urbanos atractivos,
- acceso a información, por ejemplo, sobre términos y condiciones contractuales, sobre una factura con cantidades y precios, sobre las actividades planeadas por aquellos responsables de la toma de decisiones,
- trato favorable de algún asunto, que permita evitar o disminuir algunos costos, privando a otras entidades de algunos beneficios.[22]

19 Dr. Donald Cressay; *Criminal Organization: Its Elementary Forms*, 1972.

20 Z. Dobrowolski, *Trust, Corruption and Fraud* [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 129-130.

21 Ídem.

22 Z. Dobrowolski, *Trust, Corruption and Fraud* [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 129-130.

A la luz de lo que se ha discutido hasta ahora, la corrupción se desarrolla cuando se restringe la libertad de hacer negocios, cuando hay excesiva discrecionalidad en la toma de decisiones, poca o ninguna rendición de cuentas de aquellos encargados de la toma de decisiones, sistemas de control ineficientes, falta de transparencia en las actividades de las instituciones en el uso de fondos públicos o bienes.[23]

1.3 COSTO DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción genera costos. Sin embargo, el problema de la corrupción es que, a diferencia de otros delitos, las víctimas de la corrupción a menudo no están directamente vinculadas, en lugar o tiempo, con las actividades corruptas. Hay, sin embargo, algunas estimaciones globales de sobornos pagados en todo el mundo. Se estima que la corrupción cuesta 120 mil millones de euros al año a la Unión Europea, sólo un poco menos que su presupuesto anual.[24] Más aún, la corrupción genera graves problemas de corrupción más profundos y dañinos, y dos de cada tres, en todo el mundo, sufren de las consecuencias de la corrupción en la sociedad y en la economía en su conjunto, como se evidencia de acuerdo a tales estimados.[25] Por ejemplo, el dinero saqueado abandona generalmente el país, por lo que ya no está disponible para otros fines productivos o de redistribución. Asimismo, la posibilidad de obtener sobornos sesga los incentivos a los funcionarios y tiene efectos perjudiciales sobre la gobernanza en general y, por lo mismo, sobre la calidad y disponibilidad de los servicios públicos. Los sobornos y el peculado son sólo dos aspectos de esta corrupción. Los efectos no-monetarios y monetarios del favoritismo y del nepotismo, así como del fraude (por ejemplo, la manipulación o falsificación de información) deben ser añadidos al conjunto.[26]

La corrupción afecta negativamente a la productividad y desalienta las inversiones. Una de las razones para ello es que los efectos de la corrupción son equiparables a

23 *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Banco Mundial, Washington D.C. 2000 pp. XV-XVII.

24 Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Informe Anticorrupción de la UE, COM (2014) 38 Final. Disponible en español en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf.

25 Índice de Percepción de Corrupción 2015; Transparencia Internacional. Disponible es español en: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf.

26 Cita de la publicación: F. Boehm, J. Joerges, Cost of Corruption: Everyone Pays – And the Poor More that Others, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Division State and Democracy Supporting the Implementation of the UN Convention against Corruption, el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y Desarrollo, Eschborn 2008, p. 2.

un impuesto sobre las inversiones. Una empresa que desee hacer una inversión ha de tener en cuenta costos impredecibles de soborno para establecer y operar un negocio.[27]

La calidad ambiental también sufre a consecuencia de la corrupción, y la corrupción socava la efectividad de las políticas ambientales. En efecto, la contaminación ambiental puede aumentar debido a una regulación menos eficaz que puede ser eludida mediante sobornos.[28]

La corrupción puede socavar el sistema de la democracia. En primer lugar, en la mayoría de los países ha sido establecido un consenso social y político en el sentido de que la riqueza privada esté sujeta a un sistema de redistribución, para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos, y para evitar la excesiva desigualdad social; por lo tanto, se gravan los ingresos. A través de sobornos a funcionarios de hacienda o mediante evasión fiscal, la corrupción socava la capacidad del estado para gravar patrimonios e ingresos privados. En segundo lugar, el gasto público es acordado en el presupuesto, generalmente aprobado y determinado por el Congreso, las autoridades de auditoría central, y por la sociedad y los medios. Pero, como ya se ha mencionado, la corrupción distorsiona el presupuesto hacia aquellos gastos que ofrecen las mayores oportunidades corruptas, socavando el uso democrático deseado de los recursos y favoreciendo intereses estrechos por encim a del interés público. Finalmente, la corrupción puede asimismo tratar de influir directamente en la formulación de políticas, normas y reglamentos de la sociedad, socavando de ese modo tanto los procesos democráticos como la legitimidad del estado.[29]

1.4 EL PAPEL DE LA EFS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Uno de los aspectos más importantes del papel de la EFS en el combate a la corrupción es el trabajo que hace para fortalecer a las instituciones públicas, que son los elementos del sistema de integridad nacional. La institución pública, dentro de sus atribuciones legales, sostiene este sistema de integridad nacional como pilares que sostienen el techo de un edificio. La gobernanza sólida en tal sistema se basa en la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Teniendo en cuenta

27 F. Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption.., op.cit.*, pp. 5-6.

28 H. Welsch, *Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-Coutry Analysis. Environment and Development Economics*, 2004, Vol.9: 663-93 citado por F. Boehm, J. Joerges, Costo de la Corrupción..., op.cit., p. 7.

29 Cita de la publicación: F. Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption*.., op.cit., pp. 9-10.

que es mucho mejor prevenir que detectar la corrupción, el combate de la EFS a la corrupción debe ser multifacética. Incluye, pero no se limita a: (1) incorporar temas de corrupción y de irregularidades en el trabajo rutinario de auditoría de la EFS; (2) aumentar la conciencia pública acerca de la corrupción y otras irregularidades, mediante la divulgación oportuna y pública de los hallazgos de auditoría de la EFS; (3) mejorar métodos y herramientas de combate a la corrupción y otros tipos de delito; (4) proporcionar un medio para que denunciantes reporten instancias de infracciones; y (5) cooperar con otras instituciones en el combate a la corrupción.[30]

La EFS debe analizar fenómenos de corrupción (su ocurrencia, causas, áreas y mecanismos) como sea apropiado durante cada auditoría y, a través de sus auditorías, la EFS debe intentar identificar maneras de disminuir la arbitrariedad en la aplicación de normas y reglamentos, de simplificar procedimientos administrativos y de eliminar la desigualdad en el acceso a la información. Mediante el análisis diario de irregularidades identificadas durante las auditorías y el análisis de la legislación, la EFS debe intentar identificar los mecanismos que pueden contribuir a la corrupción. A lo largo de su trabajo, la EFS debe intentar influir en las leyes y reglamentos para que estos mismos no fomenten la corrupción. Si la EFS determina que una ley o reglamento crea una situación que permita o fomente la corrupción, hará propuestas de modificación. Cabe señalar que cuando se identifican irregularidades en una auditoría, la EFS debe recomendar medidas correctivas, aunque la mayoría de las EFS no tienen poderes ejecutivos y no emiten veredictos legales.

Al llevar a cabo esta estrategia, dirigida a combatir la corrupción y otros tipos de delito, la EFS contribuye a fortalecer los sistemas de gestión financiera de las instituciones públicas, sabiendo que una continua rendición de cuentas dentro del gobierno creará un ambiente preventivo que no favorecerá la corrupción ni otros tipos de delito. Un sistema de gestión financiera sólido incorpora lo siguiente: información financiera exacta, completa y oportuna, incluyendo estados financieros auditados por la EFS o por auditores independientes, así como informes sobre controles internos y cumplimiento de leyes y reglamentos, un sistema confiable de controles internos y capacidades de contabilidad de costos. Un sistema de gestión financiera sólido también coadyuva a, y proporciona una base para, la medición de un desempeño eficaz. Al mismo tiempo, la EFS debe evaluar los controles internos (una importante línea de defensa en la prevención

30 Z. Dobrowolski, *Corruption and Fraud Prevention* [[en:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, págs. 181-185.

del delito) y hacer recomendaciones para fortalecer cualquier debilidad identificada.[31]

La EFS debe atribuir una gran importancia a su rol informativo y aumentar la conciencia pública acerca de la corrupción y de otras irregularidades, mediante la divulgación oportuna y pública de los hallazgos de auditoría. Una mayor conciencia pública de la corrupción contribuye a fomentar la rendición de cuentas. Cabe señalar, sin embargo, que, en muchos países, las EFS cuentan con varias herramientas de acopio para combatir delitos y pueden informar acerca de la corrupción en el sector público. En algunos países, las EFS no tienen las atribuciones de una agencia de policía o de una Fiscalía. En caso de sospecha bien fundada de un crimen o delito, la EFS debe notificar a la entidad responsable de la investigación de crímenes y delitos (en los casos requeridos por la ley penal). En algunos casos, los auditores pueden desempeñar un papel importante en los procesos penales como testigos de la Fiscalía.[32]

La eficacia y eficiencia de la EFS en el área de detección de irregularidades es el resultado de su estrategia. Por lo tanto, la EFS debe trabajar constantemente, de manera sistemática, para mejorar su metodología de identificación y combate al delito. La EFS debe asimismo orientar cada vez más su enfoque hacia la capacitación de su personal, sabiendo que el éxito del combate al delito depende no sólo en sus procedimientos y herramientas de auditoría, sino también de contar con personal que tenga las habilidades, conocimientos y destrezas apropiados para identificar y evaluar posibles irregularidades[33].

La EFS debe crear un compromiso con la integridad individual no sólo a través de su propio personal. Debe además ser una institución a la cual los denunciantes puedan brindar información sobre irregularidades, presuntas o reales, en el lugar de trabajo. Muchos EFS cuentan con un sistema para recabar denuncias. Líneas telefónicas directas y tecnología de Internet son ejemplos de mecanismos de denuncia utilizados comúnmente. La eficiencia de cualquier sistema de denuncia depende, sin embargo, no sólo de la disponibilidad de una tal solución para los ciudadanos, sino también de cómo el sistema garantice el anonimato de los denunciantes y el convencimiento a los ciudadanos de que la información sobre las irregularidades

31 Z. Dobrowolski, *Corruption and Fraud Prevention* [[en:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, págs. 181-185.

32 Ídem.

33 Ídem.

en la vida pública, proporcionada por individuos a las autoridades del Estado, sean utilizadas adecuadamente por las autoridades. Toda información obtenida de tales individuos, por el sistema de denuncia de la EFS, debe transmitirse mediante una conexión segura, y la EFS debe salvaguardar toda la información brindada, por los denunciantes u otras personas, contra su divulgación no autorizada.[34]

En sus esfuerzos por combatir la corrupción, las EFS deben alentar a las organizaciones públicas a establecer procedimientos eficaces de verificación y selección de personal. Tales procedimientos deben comprobar aptitudes, idoneidad y experiencia de candidatos potenciales para el empleo. Las técnicas específicas que pueden utilizarse incluyen: confirmación de cualificaciones académicas y profesionales, verificación de historial de empleo, búsqueda de antecedentes criminales, y comprobaciones de crédito. Tales técnicas de verificación y selección deben, sin embargo, llevarse a cabo conforme a las leyes y reglamentos. El escrutinio de solicitantes puede disminuir las probabilidades de que individuos, con un historial de comportamiento deshonesto o fraudulento, tengan un rol dentro de la organización y es por lo tanto es un procedimiento importante de prevención de la corrupción.[35]

1.5 LEYES Y REGLAMENTOS

Las leyes y reglamentos relativos a la prevención y combate a la corrupción, fraude y lavado de dinero deben ser parte del sistema jurídico de cada país. Dado el número de países y de EFS, las regulaciones y leyes relevantes no han sido incluidas ni referenciadas en esta directriz.

Algunos países han desarrollado individualmente iniciativas para combatir la corrupción internacional. Sin embargo, sólo fue a partir de la última mitad de la década de 1990 cuando la comunidad internacional estableció un marco jurídico para fortalecer el cumplimiento mediante la cooperación. Los principales instrumentos son los siguientes:

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- La Convención Interamericana contra la Corrupción, el ICAC, de la

34 Z. Dobrowolski, *Corruption and Fraud Prevention* [[en:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, págs. 181-185.

35 *Fraud risk management. A guide to good practice,* Chartered Institute of Management Accountants, 2008, p.35.

Organización de Estados Americanos, la OEA.

- Los Convenciones de Derecho Civil y Penal sobre Corrupción, del Consejo de Europa.
- El Convención Internacional contra el Soborno, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.
- La Convención de la Unión Africana sobre la Prevención y Combate a la corrupción.

Hay que señalar que las convenciones mencionadas contienen la mayoría de las recomen-daciones formuladas en los diversos foros nacionales e internacionales para combatir la corrupción transnacional, tales como la asistencia legal recíproca, investigaciones conjuntas, prevención y detección de transferencias de activos ilícitamente adquiridos, medidas para la recuperación directa de bienes e intercambio de información, entre otros.[36]

36 La Declaración de Cartagena de Indias "Transparencia Contra la Corrupción". Disponible en español en: https://www.tsc.gob.hn/web/Probidad%20y%20Etica/cartagena_indias.pdf

2

COMPONENTES DE LOS SISTEMAS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Según el enfoque anticorrupción del Banco Mundial, así como al modelo de corrupción de Robert Klitgard, un combate eficaz a la corrupción requiere eliminar monopolios, disminuir la discreción y promover la transparencia y el estado de derecho.

Han sido identificados siete componentes clave para una eficaz lucha contra (y prevención de) la corrupción:

Cultura Organizacional Anticorrupción, Objetivos/Estrategia, Responsabilidad Organiza-cional, Gestión de Riesgos, Módulos de Prevención de la Corrupción (programa anti-corrupción), Comunicación e Información y Monitoreo y Modificación. Este capítulo ha sido preparado para brindar una explicación amplia sobre su relevancia e impacto para disminuir y prevenir la corrupción en las organizaciones gubernamentales, pero también abarca el papel de las EFS para establecer orientación sobre cómo la auditoría superior contribuye a la prevención de la corrupción.



Figura 1: Componentes de los Sistemas de Prevención de la Corrupción, EFS de Austria

2.1 CULTURA ORGANIZACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Cabe señalar que el diseño e implementación de un sistema preventivo anticorrupción eficaz es un reto para toda institución y requiere de la participación activa y del criterio profesional de todos los funcionarios, para que constituya más que un conjunto inercial de pasos destinados a cumplir con procedimientos y políticas específicas.

En este contexto, la función de ejemplo a seguir, por parte de los administradores en todos los niveles jerárquicos, es esencial para un sistema eficiente de prevención de la corrupción. Sin el "actitud de los directivos" y sin el compromiso total de la dirección hacia un enfoque integral para luchar contra la corrupción, las medidas preventivas son ineficientes.

Los órganos de gobierno y altos directivos utilizan su conocimiento y criterio profesional para evaluar el grado de control necesario sobre la integridad. Los directivos de nivel medio y personal administrativo, entre otros funcionarios, utilizan su conocimiento y criterio profesional, sobre una base diaria, para seleccionar, desarrollar e implementar controles contra la corrupción al interior de sus áreas de responsabilidad.

De forma similar, auditores y otros órganos de control institucional aplicarán su criterio profesional para supervisar y evaluar la eficacia y eficiencia del sistema anticorrupción.

Posibles indicadores para un clima organizacional anticorrupción deseable pueden ser:

1) La organización demuestra su compromiso con la integridad y los valores éticos.

2) El órgano de vigilancia debe supervisar el sistema de control interno de la entidad.

3) La gerencia establece, con supervisión de la Junta, estructuras y líneas de reporte, así como las atribuciones y responsabilidades apropiadas para la consecución de objetivos.

4) La organización demuestra su compromiso para atraer, desarrollar y retener a individuos competentes, en línea con los objetivos.

5) La organización hace responsables a los individuos de sus deberes de control interno para la consecución de objetivos.

2.2 OBJETIVOS / ESTRATEGIA

El primer elemento clave para un exitoso combate a la corrupción es el establecimiento de objetivos o prioridades estratégicos relacionados. Crear un ambiente libre de corrupción al interior de una organización es una meta deseable; sin embargo, no siempre puede ser un objetivo realista dado que, en algunos casos, la corrupción sólo puede ser contrarrestada en un nivel aceptable, pero no totalmente eliminada.

Con base en una declaración de misión o visión, la gestión de una organización debe definir los objetivos o prioridades organizacionales de largo plazo. Estos objetivos tienen que ser consistentes con la estrategia global de la organización y deben encajar en el marco jurídico y presupuestario. Por lo general, estos objetivos atienden la mejora de la integridad organizacional, el fortalecimiento de los sistemas de prevención de la corrupción o la mejora de la eficacia y eficiencia de tales sistemas. Los objetivos del combate a la corrupción, definitivos e integrales, destacan el compromiso de la gestión en el esfuerzo por contrarrestar la corrupción dentro de una organización.

Partiendo de este objetivo o prioridades, se deben definir objetivos operacionales que destaquen el impacto que debe lograrse mediante la implementación de un programa integral de combate a la corrupción.

Estos objetivos tienen que ser dirigidos hacia la prevención de la corrupción de manera realista, apropiada, enmarcada en el tiempo y medible.

2.3 RESPONSABILIDAD ORGANIZACIONAL EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

En algunos países, las normas de control interno requieren que los gerentes establezcan una estructura organizacional, entre otras acciones, para lograr los objetivos del programa. En este contexto, una práctica destacada consiste en designar a una entidad, dentro de la estructura, para que diseñe y supervise estas actividades.[37] Más aún, si los resultados de los análisis de riesgo u otras circunstancias lo garantizan, la responsabilidad organizacional de prevención de la corrupción dentro de la institución debe ser asignada claramente. Esto podría organizarse dentro de la institución, como una unidad anticorrupción específica, como un alto funcionario del combate a la corrupción o externamente por otras instituciones. Deberán comprender el programa y sus operaciones, así como los riesgos y controles anticorrupción en todo el programa, haber definido responsabilidades, ser independientes y tener las atribuciones para informar directamente al Titular de la organización.

37 GAO (Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos), *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, GAO-15-593SP (Washington, D.C., 28 de julio de 2015).

La unidad o persona para la prevención de la corrupción deberá ser determinada de acuerdo a las tareas y al tamaño de la organización y podrá ser responsable de más de una organización.

A esta unidad o persona le podrán ser encomendadas las siguientes tareas, que abarcan las actividades de toda organización:

- servir como contacto para el personal de organización y la gerencia, si fuera necesario, sin tener que depender de canales oficiales, junto con personas privadas (la unidad/ persona deberá tener acceso directo y podrá reportar a los altos directivos, por Ejemplo, el Titular de la Organización);
- ser el repositorio de conocimientos sobre riesgos anticorrupción y asesorar a los directivos de la organización;
- mantener informados a los miembros del personal (por ejemplo, por medio de seminarios, herramientas de enseñanza en línea y presentaciones en forma regular);
- brindar asistencia en capacitación y tener acceso a todas las sesiones de capacitación relacionadas con anticorrupción;
- administrar el proceso de evaluación de riesgo;
- monitorear y evaluar cualquier indicio de corrupción,
- ayudar a mantener al público informado acerca de las sanciones bajo la ley del servicio público y derecho penal (efecto preventivo) respetando los derechos de privacidad de las personas afectadas.

Si la unidad/persona tiene conocimiento de hechos que conduzcan a la sospecha razonable de que un delito de corrupción haya sido cometido, la dirección de la organización deberá ser informada de inmediato y se deberán hacer recomendaciones sobre:

- llevar a cabo una examinación interna;
- tomar medidas para mejorar la transparencia;
- informar a las autoridades competentes (la dirección de la organización deberá tomar las medidas necesarias para atender este tema), y
- informar deficiencias en los sistemas existentes de prevención de la corrupción.

Las organizaciones deberán proporcionar a esta unidad/persona, con prontitud y de manera exhaustiva, toda la información necesaria para realizar sus funciones, particularmente la relativa a incidentes de presunta corrupción. La organización tiene la tarea de apoyar, a la unidad/persona designada para prevenir la corrupción, en el desempeño de sus funciones (por ejemplo, configurando direcciones de correo electrónico especiales o proporcionando recursos adecuados).

Incluso después de terminado su mandato, no deberán divulgar información alguna acerca de las circunstancias personales de los miembros del personal. Podrán, sin embargo, proporcionar dicha información a la dirección de la organización o la dirección del personal si tienen la sospecha razonable de que un delito de corrupción haya sido cometido. Los datos de carácter personal deberán ser tratados conforme a los principios de administración de expedientes del personal.

La unidad/persona para prevenir la corrupción será nombrada formalmente. Este nombramiento será anunciado en el área de responsabilidad de la persona. Si la unidad/persona designada para prevenir la corrupción debe además ser responsable de implementar la directiva anticorrupción de la organización, en particular de encabezar la unidad organizacional independiente, la organización competente podría designar formalmente a la unidad/persona como su representante.

Los miembros del personal encargados de la acreditación de seguridad del personal no pueden desempeñarse como unidad/persona para la prevención de la corrupción.

Sin dejar de realizar sus funciones, la unidad/persona debe trabajar con personal de la unidad de auditoría interna y con los responsables de implementar las políticas de prevención de la corrupción.

2.4 EVALUACIÓN DE RIESGOS Y ANÁLISIS DE RIESGOS (GESTIÓN DE RIESGOS)

En todas las organizaciones gubernamentales, a intervalos regulares, se deberán tomar medidas para identificar áreas de actividad especialmente vulnerables a la corrupción y según lo dicten las circunstancias. Esta tarea puede realizarse mediante organización externa o interna. Para ello, se deberá considerar el uso de análisis de riesgos.

Los análisis de riesgos deben ser llevados a cabo por organismos gubernamentales de forma regular y sobre una base a doc, si se materializaran las amenazas reales, para identificar y analizar los elementos o procesos organizacionales que son vulnerables a la corrupción. Las organizaciones que evalúan los riesgos eficazmente tratan de tomar en cuenta los riesgos específicos que enfrenta la organización o el programa; analizan la probabilidad potencial y el impacto de la corrupción, y en última instancia, priorizan los riesgos y documentan estas decisiones. Adicionalmente, el proceso de evaluación de riesgos puede ser utilizado para determinar en qué medida los controles han dejado de ser relevantes o rentables. No hay un enfoque universalmente aceptado para evaluar riesgos; sin embargo, generalmente involucran las siguientes cinco acciones: (1) identificar los riesgos que afectan al programa, (2) evaluar la probabilidad y el impacto de los riesgos inherentes,[38] (3) determinar la tolerancia al riesgo de la organización (por ejemplo, la disposición a aceptar un cierto nivel de riesgo de corrupción con base en las circunstancias de programas individuales y otros objetivos); (4) examinar la idoneidad de los controles existentes y priorizar los riesgos, y (5) documentar el perfil de riesgo del programa (por ejemplo, resumir y documentar los hallazgos y conclusiones clave de los pasos anteriores).

La evaluación de riesgos puede contemplar los pasos específicos siguientes:

- evaluar cada estructura, proceso y procedimiento organizacional con respecto al riesgo de corrupción;
- evaluar los registros de auditoría;
- con base en ello, identificar los posibles riesgos (especialmente de fraude financiero, por ejemplo, en los estados financieros);
- valorar posibles pérdidas económicas y daños a la reputación;
- comprobar la probabilidad de los riesgos y sus consecuencias,
- evaluar los sistemas de control interno (por ejemplo, sistemas de seguridad).

Los resultados de la evaluación de riesgos deberán emplearse para determinar posibles cambios en estructuras, procedimientos o asignaciones de personal, con el fin de eliminar las deficiencias detectadas.

38 Esto también podría incluir la consideración de la naturaleza de los riesgos mismos en el análisis. Aunque un riesgo pueda tener un pequeño impacto o probabilidad de ocurrencia, puede ser importante, por su propia naturaleza puede ser significativo para la organización, deber ser considerado y se debe determinar una respuesta.

La identificación y análisis de áreas de actividad especialmente vulnerables a la corrupción es una tarea importante a ser realizada por las organizaciones gubernamentales.

Un área de actividad vulnerable a la corrupción es aquella donde ocurre lo siguiente (por personal, costumbre o decisión):

- Las terceras partes (individuos, negocios, asociaciones, empresas, otras instituciones) reciben beneficios, materiales o no materiales, o son protegidas contra desventajas, y
- Las terceras partes son capaces de brindar ventajas a los miembros del personal, a los que no tienen derecho por ley o por convenios colectivos.

Más aún, un área de actividad, asociada a cualquiera de las siguientes circunstancias, es especialmente vulnerable a la corrupción:

- contactos externos frecuentes – inclusive en el transcurso de actividades de control y supervisión;
- administración de grandes presupuestos;
- adjudicación de contratos o subsidios públicos, incluyendo concesión de subvenciones o de otros financiamientos;
- imposición de condiciones, otorgamiento de concesiones, aprobaciones, permisos y similares, ajuste y cobro de honorarios,
- procesamiento de transacciones y operaciones utilizando información interna no destinada a terceros.

Esto aplica sólo si:

- el beneficio potencial tiene un valor material o no material importante para terceros
- o la desventaja potencial para terceros resultaría en castigo o en amenaza a su negocio o a la existencia misma de la institución afectada.

La necesidad de análisis de riesgos, en áreas de actividad consideradas especialmente vulnerables a la corrupción, debe ser evaluada, en principio, de manera frecuente y regular, según lo requieran circunstancias significativas (por ejemplo, cada uno a

cinco años o después de cambios organizativos o procedimentales o de cambios en la naturaleza de las tareas asignadas). Con el fin de identificar áreas vulnerables a la corrupción, se espera que el siguiente procedimiento de dos pasos sea llevado a cabo por la organización gubernamental:

- Un breve examen de vulnerabilidad a la corrupción y de la eficacia de las salvaguardas y controles internos existentes (por ejemplo, revisando los organigramas).
- Si fuera necesario un análisis de riesgo: Identificar las operaciones que son especialmente vulnerables a la corrupción, así como las medidas de seguridad y controles internos existentes (por ejemplo, por medio de cuestionarios y entrevistas complementarias).

Si se determina la necesidad de actuar, el análisis de riesgo debe concluir con la recomendación y/o petición de medidas preventivas adicionales, así como de medidas correctivas y de detección.

Además de los aspectos señalados, las siguientes preguntas deben ser planteadas por la dirección, la unidad/persona de combate a la corrupción y los miembros del personal de las organizaciones mediante la autoevaluación, así como por los auditores de la EFS al determinar si una actividad es vulnerable a la corrupción:

- ¿Hay o ha habido casos de corrupción en el ámbito de actuación?
- ¿Terceras partes han intentado influir en las decisiones de un miembro del personal en este ámbito?
- ¿El área administra fondos o recursos presupuestales?
- ¿El área es responsable de contratos, subsidios, financiamiento?
- ¿El área impone condiciones, otorga concesiones o autorizaciones?
- ¿El área cobra cuotas?
- ¿Existen casos conocidos de corrupción en áreas de actividad comparables en otras organizaciones?
- ¿El área de actividad sigue procesos de trabajo específicamente definidos?
- ¿El puesto está asociado a un alcance de acción especial y a facultades discrecionales?

- ¿El grado de atribuciones, para la toma de decisiones, varía según el tamaño de los contratos u otros criterios?
- ¿El área de actividad tiene la última palabra en cuanto a procesamiento y toma de decisiones?
- ¿Hay suficiente supervisión administrativa y relacionada con las tareas?
- ¿La integridad personal es la única barrera a la corrupción en el ámbito de actuación?
- ¿Qué mecanismos de control interno existen?
- ¿El proceso de toma de decisiones permite un control doble mediante el involucramiento de más de un funcionario responsable?
- ¿Otras unidades organizacionales también que tienen que aprobar decisiones?
- ¿La toma de decisiones asegura la transparencia, por ejemplo, mediante comprobación de operaciones, presentación de informes, designación explícita de responsabilidades o suministro de documentación precisa y completa (minutas, notas, informes, registro apropiado)?
- ¿Se requiere que el proceso de toma de decisiones sea transparente, incluso si no es necesario el consentimiento de un superior u otra unidad organizacional que tuviese derecho de participar?
- ¿Existe el requisito de mantener un registro escrito y transparente del proceso de toma de decisiones, al que pueda dar seguimiento un órgano de auditoría?
- ¿Existe alguna violación conocida a los reglamentos (por ejemplo, ley de presupuesto, ley sobre contratación pública)?
- ¿Existe alguna denuncia por la EFS u otra autoridad supervisora, por ejemplo, la unidad organizacional independiente para supervisar la prevención de la corrupción?

Las organizaciones gubernamentales, así como las EFS deben estar conscientes de los factores relacionados con el incremento de la vulnerabilidad, tales como complejidad, cambio / dinámica organizacional, estilo de gestión, ambiente de trabajo e incidentes previos de integridad.[39]

39 Manual para la Autoevaluación de Integridad IntoSAINT, 2011. EFS de los Países Bajos.

Asimismo, podría establecerse un sistema de indicadores armonizados para medir el nivel de corrupción en un país con base en la transparencia, divulgación y presentación de informes eficaces.

Las instituciones públicas podrían realizar periódicamente autoevaluaciones para identificar vulnerabilidades.

IntoSAINT, por ejemplo, es una herramienta empleada por las EFS, pero que también puede ser utilizada por otros organismos públicos para autoevaluar su vulnerabilidad respecto a posibles transgresiones de integridad.

IntoSAINT se enfoca en la prevención de la corrupción y conduce a recomendaciones de gestión para apoyar la integridad de la organización. Es una 'herramienta cualitativa' que permite al usuario diseñar una política de integridad a la medida, al tiempo que aumenta en los empleados la concientización acerca de la integridad.

Los principios básicos de IntoSAINT son autoevaluación, enfoque en la prevención, sensibilización general sobre integridad, aprender a pensar en términos de vulnerabilidad y riesgo, así como de informes/planes de acción de gestión concretos.

2.5 PROGRAMA ANTICORRUPCIÓN (MÓDULOS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN)

Basado en los resultados de la evaluación del riesgo de la entidad, incluyendo su perfil de riesgo (si este paso fue realizado), la organización debe desarrollar y documentar una estrategia de combate a la corrupción que incluya la identificación de objetivos específicos de control y el desarrollo e implementación de medidas y actividades de control específicas para prevenir la corrupción.

Un programa anticorrupción integral y razonable ha de integrarse en la estructura general organizacional. Este programa debe centrarse en tres elementos: Prevención – Detección – Reacción.

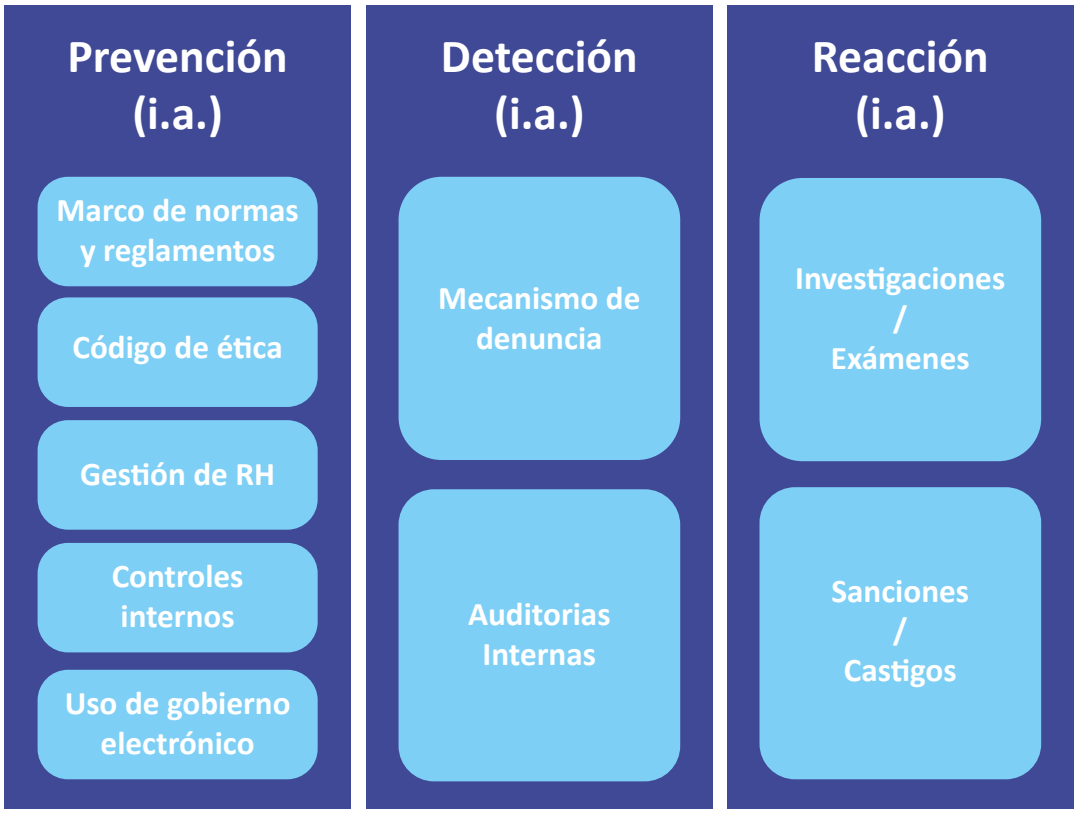


Figura 2: Módulos de Prevención de la Corrupción, EFS de Austria

2.5.1 PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Un objetivo primordial para el gobierno es evitar que ocurran errores o irregularidades en una organización, por corrupción o por otras faltas.

Para prevenir la corrupción, deben ser considerados los siguientes elementos de programa:

- Marco adecuado de normas y reglamentos
- Código de ética
- Adecuada gestión de Recursos Humanos
- Adecuado sistema de control interno
- Uso de gobierno virtual (E-government)

2.5.1.1 MARCO ADECUADO DE NORMAS Y REGLAMENTOS

En las últimas dos décadas, ha habido cambios radicales en la administración del sector público. Aunque los problemas entre países desarrollados y en vías de desarrollo son diferentes, un tema común es la manera de reforzar la rendición de cuentas de la administración pública. Partes interesadas clave, como el público y la legislatura, se han interesado cada vez más en la manera en que los fondos públicos son asignados y utilizados, así como la manera de disminuir el gasto público mediante la reducción de costos asociados al riesgo moral (el riesgo de que la presencia de acción afectará a otras partes) y a la selección adversa (una situación en que la información asimétrica provoca daños a otras partes).

La administración basada en resultados intenta abordar estas cuestiones. Los gobiernos de todo el mundo deben tomar medidas adicionales para asegurar que los servicios públicos sean realizados de una manera eficaz que además coadyuve en otros esfuerzos de combate a la corrupción. La administración basada en resultados ha sido reconocida como una reforma exitosa en los países desarrollados como los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido.

En su Guía para Políticas Anticorrupción de 2003, la Organización de las Naciones Unidas menciona también la importancia de la gestión basada en resultados.[40] Para presentar un marco coherente de rendición de cuentas, muchos gobiernos y organizaciones han adoptado la gestión basada en resultados, también conocida como gestión basada en hechos y administración del desempeño.

Los gerentes que manejan con eficacia la corrupción y otros riesgos, desarrollan y documentan estrategias que describen el enfoque de la organización para hacer frente a los riesgos identificados en su evaluación. Un compendio de documentos, directrices, normas y otras herramientas, es un elemento esencial de los sistemas de prevención de la corrupción. El alcance de estos documentos tiene que abarcar todas las áreas vulnerables a la corrupción de una organización, las cuales idealmente han sido identificadas como resultado de un análisis de riesgo. Adicionalmente, los valores de una organización deben ser enfatizados en dichos documentos.

40 Directriz de las Naciones Unidas para Políticas anticorrupción. Disponible en inglés en: www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf.

Entre los temas para estas normas podrían estar:

- Empleo secundario
- Conflicto de intereses
- Aceptación de regalos o invitaciones
- Manejo de denunciantes
- Manejo de información restringida
- Empleo posterior a la separación del servicio público

Asimismo, el tema de gobierno abierto, donde los ciudadanos tienen derecho a acceder a los documentos y procedimientos del gobierno, permite una supervisión pública más eficaz y disuadiendo así la corrupción. Las solicitudes de información de los ciudadanos han sido incorporadas a la legislación de varios países, mediante la promulgación y entrada en vigor de la Ley de Libertad de Acceso a la Información.

2.5.1.2 CÓDIGO DE ÉTICA

Toda institución pública debe contar con un código de ética.

Un código de ética es un conjunto de principios convencionales que comprometen a toda persona, de nivel directivo a funcionario, a comportarse correctamente de conformidad con la expectativa de los interesados.[41]

El código de ética es una directriz moral a ser obedecida, por todos los directivos y todo el personal de una organización, para mantener credibilidad individual y de la organización. Como mínimo, un código de ética debe establecer:

- Los valores fundamentales de una institución, abarcando integridad, independencia, objetividad, imparcialidad, confidencialidad y competencia.
- La obligación, para la dirección y los empleados de la institución, de cumplir con los valores fundamentales.

41 ISSAI 130: Código de Ética. Disponible en español en: www.issai.org.

Toda institución pública debe difundir el código de ética como parte integrante de la prevención de la corrupción.

Una prevención eficaz de la corrupción puede lograrse si tanto los directivos como el personal entienden correctamente el código de conducta de la institución. Una buena comprensión del código de ética de la institución puede ser lograda mediante una difusión regular y eficaz del código a todos los niveles de la organización.

Por lo general, un nuevo empleado recibe un conjunto completo de lineamientos de la organización, incluyendo el código de ética. Sin embargo, sin una explicación adecuada acerca de su contenido, el nuevo empleado no conseguiría una comprensión integral del código de ética y podrá no ponerlo en práctica correctamente en su labor diaria.

Toda institución pública debe determinar una manera adecuada de supervisar la aplicación de su código de ética.

Una unidad específica o comité debe ser establecido para asegurar que el código de ética sea utilizado correctamente y que sean impuestos castigos en caso de que sea violado, por ejemplo, un Comité de Ética.

Si una institución pública y/o una EFS establece(n) un comité, sus miembros deben ser representantes de la alta dirección, la división jurídica, la división de auditores internos y de un tercero independiente.

Toda institución pública debe revisar periódicamente su código de ética.

Un código de ética es de naturaleza estricta, pero debe ser dinámico y adherirse a los cambios que surjan en prácticas comerciales y reglamento relacionados. El código de ética debe ser revisado de manera regular y frecuente (por ejemplo, cada cinco años) o según sea requerido por circunstancias significativas, dependiendo del plazo del mandato de la alta dirección.

El auditor debe plantear algunas preguntas, en relación con el código de ética, incluyendo:

- ¿La organización tiene un código de ética?
- ¿Qué se estipula en el código de ética?

- ¿El código de ética establece los valores fundamentales de una organización, tales como integridad, independencia, objetividad, imparcialidad, confidencialidad y competencia?
- El código de ética establece la obligación, para la dirección y los empleados de la institución, de cumplir con los valores fundamentales?

Ejemplos de valores fundamentales de una organización son objetividad, integridad y profesionalismo. Por consiguiente, el código de ética refleja lo siguiente:

- cumplimiento de juramento y compromiso profesional
- actuar de manera imparcial y neutral
- evitar todo conflicto de intereses
- actuar con firmeza en la aplicación de principios, normas y decisiones
- actuar firmemente al expresar o llevar a cabo lo necesario con base en su ponderación y convicción
- actuar de buena fe al mantener la confidencialidad
- evitar recibir beneficios indebidos
- evitar utilizar información confidencial del estado, que llegara a ser divulgada debido al puesto o función, para intereses personales, de grupo o de terceros
- evitar realizar acciones más allá de su ámbito de deberes y atribuciones

2.5.1.3 RECURSOS HUMANOS (R.H) APROPIADOS - ADMINISTRACIÓN

Además de un marco adecuado de normas y reglamentos, la administración de recursos humanos es un aspecto importante en la prevención de la corrupción.

En este contexto deben considerarse los siguientes elementos:

- Administración de recursos humanos basada en el mérito
- Capacitación
- Rotación de puestos

» ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS BASADA EN EL MÉRITO

La administración de recursos humanos basada en el mérito es un elemento clave en el combate a la corrupción. Para evitar la influencia indebida de los procesos de administración de recursos humanos del sector público, los procedimientos y criterios de selección y promoción deben ser justos y estar predefinidos y claramente documentados, para limitar el margen de discrecionalidad y arbitraje. Las estructuras y mecanismos de apelación también deben estar implementados, para garantizar remedios eficaces. Una administración de recursos humanos eficaz puede disminuir los potenciales riesgos y debilidades de control mediante el nombramiento de personal competente para implementar procedimientos y controles. Esto también incluye el pago de una remuneración adecuada y justa para todos los funcionarios, de modo que no se vean involucrados en actos de corrupción.

El personal de las áreas que son especialmente vulnerables a la corrupción debe ser reclutado con especial diligencia. Para puestos gerenciales o ejecutivos, la necesidad de completar cursos de capacitación sobre el combate a la corrupción debe ser un requisito previo a su nombramiento, promoción y sucesión.

» CAPACITACIÓN

Toda institución pública debe organizar un programa de capacitación para mejorar la concientización, en el empleado, del peligro de corrupción. El programa de capacitación es necesario para acelerar la comprensión del peligro de corrupción, aumentando así los esfuerzos de prevención de la misma. La capacitación debe repetirse periódicamente y debe cubrir las necesidades y el rango del puesto específico. El personal de nuevo ingreso deberá someterse a un entrenamiento específico de combate a la corrupción, a ser documentado en el expediente personal. La organización debe hacer esfuerzos para asegurar que el personal haya logrado un claro entendimiento del código y de sus principios, al término de la capacitación.

» ROTACIÓN DE PUESTOS

La rotación de puestos es una técnica de diseño de trabajo que sistemáticamente asigna empleados a varios departamentos y puestos de trabajo durante un período de pocos años. El objetivo es exponer a los empleados a diferentes experiencias y a una variedad más amplia de habilidades, para mejorar la satisfacción en el trabajo y proporcionarles un entrenamiento alternado. Además de ser un mecanismo de aprendizaje, la rotación en el trabajo puede también utilizarse como una herramienta para prevenir la corrupción. Sin embargo, la rotación en el trabajo tiene efectos tanto positivos y como negativos que deben ser debidamente considerados al optar por utilizar esta técnica.

Efecto positivo de la rotación de puestos:

La rotación de puestos es uno de los aspectos del ambiente exitoso de trabajo que a menudo es ignorado por los empleadores. La rotación de puestos puede proporcionar enormes beneficios a empleados y empleadores por igual, inclusive en la siguiente área:

Incrementar los conocimientos del empleado: La rotación de puestos permite que los empleados aprendan diferentes aspectos del trabajo, que adquieran un espectro más amplio de estudios y que experimenten cómo desarrollar su trabajo de la mejor manera. De este modo, reciben la oportunidad de aprender las habilidades necesarias que les ayudarán a avanzar dentro de la organización. Esto también puede mejorar su estado de ánimo y su autoeficacia. Por otra parte, tener varios empleados expertos en diferentes tareas puede ser positivo ya que, si un empleado decide irse, otro puede tomar su lugar sin requerir demasiado esfuerzo.

Personal clave: Los empleadores a menudo tienen dificultad para contratar candidatos para posiciones clave o con habilidades difíciles de encontrar. La rotación de puestos resuelve esto, ofreciendo un conjunto interno de habilidades, adicionales a las que posea actualmente un empleado, que a menudo pueden ser útiles en otros puestos. De este modo, la organización puede funcionar más eficientemente y, en consecuencia, ser más productiva y rentable.

Ahorro de costos: La rotación de puestos aparenta ser costosa, pero en realidad contratar a alguien totalmente nuevo para un puesto requerirá capacitación adicional.

Desarrollo de Carrera Profesional: La rotación de puestos puede verse como un medio para desarrollar la trayectoria profesional de un empleado y moverlo hacia áreas laterales. Cualquiera que sea el movimiento, puede ser recomendado como una promoción o un avance en la trayectoria profesional hacia un nuevo puesto que requiera mayores conocimientos en los diferentes departamentos o actividades de la organización.

Minimizar la corrupción: En lugar de tener pocos empleados llevando a cabo actividades con alto riesgo de corrupción, un mayor número de empleados pueden ser entrenados para también realizar esas actividades, con lo que puede disminuirse el riesgo de corrupción, especialmente cuando se combina con la asignación de tareas por rotación de puestos.

Efectos negativos de la rotación de puestos:

Existen algunos atributos negativos asociado a la rotación de puestos. Algunos puestos de trabajo dentro de una organización pueden no ser candidatos para rotación, ya que requieren de conocimientos especiales. Estos puestos pueden no encajar en el perfil de oportunidades de rotación debido a normas y reglamentos de aptitudes, así como a los costos que implica entrenar al personal. Otro problema que enfrentan las organizaciones es la posibilidad de tener que compensar al personal por su cooperación con la implementación de la rotación, ya que esto puede conducir a una desigualdad en el salario. La utilización de la rotación de puestos puede tener como efecto el reducir la fuerza de trabajo, dada la capacitación alternada que implica; una organización puede no necesitar contratar personal adicional para cubrir puestos y posiblemente despida a empleados que ya no considera necesarios. Por último, rotación de puestos podría conducir a comportamientos indebidos, incluyendo corrupción, especialmente si un empleado quiere evitar dicha rotación.

La rotación de puestos como herramienta para combatir la corrupción:

La decisión de utilizar la rotación de puestos debe evaluarse minuciosamente con base no sólo en lo positivo, sino también en los aspectos negativos que podría enfrentar una organización. Más importante aún, la organización debe también evaluar el riesgo de corrupción asociado a esa tarea. Aunque la Alta Dirección puede tener una concepción de la corrupción, el concepto puede diferir de ejecutivo a ejecutivo y puede, de hecho, diferir ampliamente con respecto a la verdadera

naturaleza de la corrupción. Para adoptar una política de rotación de puestos, en el combate a la corrupción al interior de la organización, es necesaria una evaluación completa de riesgos de corrupción, a fin de identificar las oportunidades específicas para un determinado conjunto de operaciones. Sólo entonces puede ser diseñado un sistema de control interno relacionado con la rotación de puestos para atender los riesgos específicos. Incluso entonces, la corrupción puede nunca ser eliminada totalmente, pero estos controles pueden proporcionar una seguridad razonable de que se pueden disminuir no sólo los casos de corrupción sino también el despilfarro y el mal uso en general de los recursos.

Las banderas rojas son indicadores de alerta preventiva cuando el riesgo de corrupción, en un área en particular, sea superior a lo normalmente tolerable o bien haya aumentado en un período de tiempo. Es importante identificar las actividades y labores que están especialmente en riesgo con respecto a la corrupción. La necesidad de rotación de puestos debe ser considerada cuando se observa ciertos comportamientos en el empleado, incluyendo los siguientes:

- El empleado mantiene una relación muy estrecha con proveedores o clientes
- El empleado domina y controla accesiblemente un proceso en particular
- El empleado rechaza una promoción
- El empleado se niega a tomar vacaciones
- El empleado trabaja horas extras innecesarias
- Disminuye la productividad y aumentan las señales de insatisfacción en el trabajo
- Cambios de humor y aumento de irritabilidad
- Pedir préstamos monetarios a los compañeros de trabajo
- Reescribir registros, en afán de orden y claridad
- Aumento repentino en visibilidad de posesiones materiales, sin causa razonable
- Aumento aparente de ausentismo
- Aversión de la supervisión
- Destrucción de información laboral

Implementación de la rotación de puestos:

La política de rotación de puestos varía entre entidades. Por ejemplo, en uno de los países miembros de INTOSAI, los jefes de los departamentos regionales de organismos federales, y sus adjuntos responsables de funciones de supervisión y control, estarán sujetos a la rotación de puestos. En abril de 2010, el Gobierno adoptó medidas encaminadas a la implementación de un mecanismo de rotación de puestos para los funcionarios. La necesidad de esta rotación, como medida anticorrupción, también es requerida por ley, en lo que respecta a la función pública federal en ese país. El período de servicio de los jefes de departamentos regionales y sus adjuntos será de tres a cinco años. Todas las decisiones de sus rotaciones de puesto serán tomadas por el Presidente o el Gobierno. La rotación de puestos de los funcionarios también se menciona en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) adoptada en 2003. Este país miembro había ratificado previamente este instrumento internacional anticorrupción, jurídicamente vinculante, que obliga a los firmantes a implementar una serie de medidas anticorrupción que afectan a legislación, instituciones y prácticas del Estado.

Para asegurar que la rotación de puestos sea suficiente y eficaz, un auditor debe tomar las medidas necesarias para cerciorarse de la existencia de mecanismos de control.

El auditor debe plantear algunas preguntas, en relación con la rotación de puestos, incluyendo:

- ¿La entidad cuenta con alguna política de rotación de puestos?
- ¿Su diseño está basado en el análisis de riesgo?
- ¿Se está implementando dicha política? Si o no, ¿por qué?
- ¿Quién toma decisiones con respecto a la rotación de puestos?
- ¿Tiene él o ella las facultades?
- ¿Quién es elegible para la rotación? ¿Por qué?
- ¿Qué medidas se han tomado para asegurar que la política se cumpla en el futuro?

- ¿Dicha política está siendo revisada?
- ¿Cómo, cuándo y por qué ocurre la rotación?
- ¿Cuánto tiempo toma elegir al candidato adecuado?
- ¿Las personas adecuadas son notificadas?

2.5.1.4 CONTROL INTERNO

El control interno se define, de manera amplia, como un proceso sobre el cual inciden la Junta Directiva de la organización, la dirección y otros, diseñado para brindar un aseguramiento razonable del logro de objetivos en las siguientes categorías: efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de informes financieros y no financieros, y cumplimiento de normas y reglamentos vigentes.

El control interno es también el proceso diseñado para garantizar información financiera confiable, operaciones eficaces y eficientes, y cumplimiento de la normativa vigente con el fin de salvaguardar los activos de la organización contra robo y uso, adquisición o disposición no autorizados.[42]

Adicionalmente, los controles internos incluyen un programa de capacitación para el análisis y la preparación de informes a diferentes niveles administrativos, lo que permite a los ejecutivos efectuar un control interno en diversas actividades, particularmente en grandes organizaciones.

Son ejemplos de controles internos los siguientes:

- Segregación de funciones
- Principio de ojo múltiple
- Supervisión
- Procesos de toma de decisiones transparentes
- Principio de necesidad de conocer
- Actividades de Control de Tecnologías de la Información

42 Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) 2013.

"Hay varios elementos clave en la prevención efectiva de la corrupción, pero algunas de las herramientas más importantes en la institución, o en la caja de herramientas de la organización, son controles internos sólidos". El enfoque de esta parte se centra en el fortalecimiento de la función del control interno en la prevención de la corrupción.[43]

Los siguientes estudios de caso ilustran algunas debilidades en los controles internos:

» ESTUDIO DE CASO 1

En 2010, un contratista presentó una oferta en la licitación, por un Ministerio del Gobierno Federal, de la construcción de una carretera. Un día antes de ser anunciado el resultado de la licitación, el contratista recibió un correo electrónico, proveniente de una cuenta de correo desconocida, solicitando un soborno, por un porcentaje del valor del proyecto, para garantizarle la adjudicación. El contratista no respondió y el contrato fue adjudicado a otro participante.

La denuncia inicial del contratista fue investigada, buscando posibles evidencias, y los resultados fueron enviados al Ministerio. La investigación resultante reveló un número de factores relevantes, en lo que resultó ser una licitación manipulada por un empleado del Ministerio que fue finalmente declarado culpable del delito por los tribunales, factores que habrían alzado banderas rojas en señal de posible corrupción. El implicado tenía a su cargo múltiples funciones en el Ministerio, debido a la falta de delimitación de funciones.

» ESTUDIO DE CASO 2

Un denunciante reveló al Director General que dos de sus empleados, encargados de su taller, recibían sobornos de un transportista. La investigación descubrió información que señalaba que, efectivamente, el contratista había hecho pagos a los empleados del taller. Se determinó asimismo que el contratista sobrefacturaba a la organización y fueron descubiertas otras numerosas sospechas de fraudes, perpetrados en la organización por los dos empleados. Fue revelado que uno de

43 Prevención del fraude: Mejorando los controles internos, por Daniel Draz, M.S., CFE, marzo de 2011. http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls

los dos individuos implicados era el responsable de encargar obra al contratista, de preparar los pedidos de material a ser firmados por los gerentes de proyecto encargados del presupuesto, y a menudo también de autorizar facturas. Esto demuestra que no había delimitación alguna de funciones en esa organización.

» ESTUDIO DE CASO 3

Una organización a menudo recibe denuncias de sobrefacturación de precios por parte de un proveedor. Se llevó a cabo una investigación, sobre presunta sobrefacturación, a un proveedor de servicios bajo contrato. La investigación inició como una revisión de datos de pagos duplicados y, cuando se detectaron una serie de ocurrencias, se amplió la investigación. Más anomalías fueron detectadas, incluyendo pagos por avance de obra efectuados sin justificación adecuada o un entregable, asociado con el pago, que no había sido completado. También se encontraron pagos o facturas que no podían ser vinculados a alguna obra en particular. Una revisión de la relación con el proveedor indicó un aumento repentino, tres años antes, en el volumen de trabajo. Se encontró que las bases de licitación habían sido redactadas para favorecer al proveedor, por los individuos que lo recomendaban. Esto ocurrió en esta organización puesto que no había delimitación alguna de funciones en la misma.

Saber dónde buscar zonas vulnerables a la corrupción, y qué señales específicas o banderas rojas buscar, constituye un importante punto de partida para la gestión de los riesgos de corrupción. Una vez identificados estos, es posible desarrollar e implementar políticas para prevenir la corrupción. Tales políticas deben dar cabida a un perfil de riesgo certero de la organización, así como proporcionar programas de capacitación y concientización centrados en los puntos de riesgo, promover una efectiva delimitación de funciones y llevar a cabo auditorías sorpresa dirigidas, con el fin de detectar actos de corrupción.

Los siguientes estudios de caso ilustran algunos de los signos de debilidad en los controles de supervisión:

» ESTUDIO DE CASO 1

En una organización gubernamental, se informó que un funcionario ejecutivo, miembro de una junta de desarrollo regional, había incurrido en conducta corrupta. Había obtenido ilegalmente fondos públicos, utilizándolos para beneficio propio y de su familia.

El hombre era un funcionario de rango medio, desde largo tiempo con un salario modesto, que trabajaba en una ubicación alejada de la sede de la organización. Las líneas jerárquicas eran ambiguas o no entendidas o no aplicadas correctamente por los responsables pertinentes. Él reportaba a la oficina regional, pero sobre una base ad hoc, y sobre todo vía telefónica, lo que no quedaba registrado adecuadamente en los expedientes. Esta falta de supervisión significaba que podía ejercer un alto nivel de discrecionalidad.

Otro factor de riesgo identificado en la investigación era la aparente falta de orientación por parte de directivos y la falta de gestión de desempeño. Se esperaba que los funcionarios en ubicaciones remotas definieran, crearan y administraran su propio programa de trabajo, con mínima consulta con la oficina central y poca o nula supervisión.

Se recomendó que:

- controles apropiados de administración, gestión de desempeño, rendición de cuentas y presentación de informes fueran implantados en las oficinas pequeñas y remotas, y que los programas de auditoría interna prestaran especial atención a la gestión y gastos de su programa, y
- fuera proporcionado acceso adecuado a los empleados, en las oficinas regionales y remotas, para incluir capacitación, incluyendo capacitación en normas éticas y códigos de conducta.

» ESTUDIO DE CASO 2

En un Instituto de capacitación del Ministerio de la Juventud y Deportes, un contrato de adquisición fue firmado con un proveedor para el suministro de ciertas herramientas para los programas específicos llevados a cabo en el Instituto. Sin embargo, el

auditor encontró que había diferencias significativas en el precio cotizado en los contratos del proveedor, en comparación con los precios de las mismas herramientas suministradas por otros proveedores para la misma institución. En este caso, precios exorbitantes fueron cobrados por herramientas, cámaras digitales y otros artículos.

La causa subyacente fue atribuida a la falta de supervisión por parte del Titular del instituto de capacitación. Una supervisión adecuada es esencial en operaciones tales como las relativas a contratos. Se encontró que el monitoreo de la operación del contrato es la clave para asegurar que los proveedores cumplan con los términos y condiciones del contrato en cuanto a precio, normas y entrega.

» ESTUDIO DE CASO 3

La Agencia Anticorrupción ha arrestado a un ingeniero del Consejo Municipal y a un contratista por presunto chanchullo implicando $47,100. El contratista fue arrestado por presuntamente proporcionar información falsa al presentar el reclamo de cobro por la construcción de un muro de contención. El ingeniero fue arrestado ya que se le acusó de haber instigado al contratista. Se encontró que el contratista había presentado un reclamo por $88,100 por el costo de la construcción del muro cuando en realidad había sido de sólo $41,000. Ambos fueron investigados y acusados ante el Tribunal.

Durante su examen, los auditores encontraron que el contratista permitía modificaciones no supervisadas, sin documentación de soporte ni verificación por parte sus superiores. Los auditores también identificaron a la supervisión, así como a la falta de capacitación, como debilidades en el control interno.

2.5.1.5 USO DEL GOBIERNO VIRTUAL (E-LEARNING)

El gobierno virtual *(e-learning)* puede también usarse como una medida anticorrupción específica, dado que la utilización de las Tecnologías de la Información (TI) despersonaliza y estandariza la prestación de servicios, requiere que las normas y procedimientos estén estandarizados y sean explícitos para el funcionamiento eficaz de los sistemas, y permite rastrear decisiones y acciones. Todo esto constituye un elemento disuasivo para la corrupción.

2.5.2. DETECCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Los administradores tienen la tarea de continuamente monitorear las operaciones y tomar medidas oportunas de respuesta a todos los hallazgos de operaciones irregulares, antieconómicas, ineficientes o ineficaces. El monitoreo de las operaciones es muy importante para asegurar que los controles estén logrando los resultados deseados. A menudo se ha constatado que, sin la comprensión y el seguimiento necesarios, es más conveniente para las personas no seguir las prácticas de control establecidas. En algunos casos, se identifican y registran instancias de controles internos débiles, la Dirección responde a los puntos planteados y normalmente se toma acción correctiva temprana.

Los siguientes son ejemplos de instrumentos para detección de corrupción que pueden ser considerados:

2.5.2.1 MECANISMO DE DENUNCIA

Un mecanismo de denuncia es un medio formal de comunicación establecido por la institución para que los funcionarios públicos, y cualquier tercero interesado, puedan proporcionar información sobre posibles acciones corruptas o transgresiones que hayan ocurrido en el pasado o que estén sucediendo.

Este mecanismo puede ser conformado por buzones, líneas telefónicas, correos electrónicos o sitios web diseñados para recibir las denuncias mencionadas.

Los mecanismos de denuncia son un medio fundamental para prevenir, detectar y disuadir acciones corruptas, violaciones de integridad y comportamiento inapropiado.

Estudios especializados han señalado que los mecanismos de denuncia han sido tradicionalmente la forma más efectiva para descubrir acciones corruptas, fraudes y otras conductas irregulares, superando por mucho a otros controles de corrupción, tales como auditorías internas y externas y verificaciones de la Dirección.

Estos mecanismos son también elementos disuasivos importantes que transmiten el mensaje de que acciones que se oponen a la política de integridad pueden ser fácilmente reportadas y atendidas.

Del mismo modo, cuando estos mecanismos son adaptados a las necesidades de la institución e implementados adecuadamente, reducen significativamente el nivel de corrupción existente real, así como el monto de posibles pérdidas para la institución, debido a una detección temprana.

La correcta implementación de un mecanismo de denuncia requiere, entre otras cosas, que la política sea comunicada adecuadamente al interior de la institución, a todos los niveles, y a terceros interesados. La política también debe asegurar que los denunciantes puedan informar sobre irregularidades de manera anónima, confidencial y sin consecuencia.

El mecanismo debe incluir un sistema de seguimiento que registre los reportes y asegure se dé a estos un seguimiento adecuado. La unidad anticorrupción de la institución, o su equivalente, debe supervisar la efectividad del cumplimiento, de conformidad con el mecanismo.

La Alta Dirección debe promover periódicamente que cualquier actividad sospechosa sea informada de manera oportuna y hacer hincapié en el anonimato de los denunciantes y la ausencia de represalias en su contra.

El Instituto de auditores internos proporciona un marco de prácticas profesionales en todo el mundo, que también puede ser considerado por los auditores al evaluar el sistema de prevención de la corrupción.[44]

2.5.2.2 AUDITORÍA INTERNA

La auditoría interna es una herramienta importante para detectar prácticas de corrupción y puede generalmente quedar dividida en:

a) Auditoría administrativa (operacional) que incluye:

- evaluación y pruebas de actividades administrativas y resultados de gestión;
- evaluación y examen de los procesos de la entidad, y
- evaluación de eficiencia en la utilización de recursos humanos y materiales, y desarrollo de recomendaciones para mejora.

44 https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx.

b) La auditoría financiera se centra en determinar si la información financiera de una entidad es presentada conforme al marco regulatorio aplicable a la presentación de informes financieros[45], incluyendo:

- rastreo de partidas contables mediante la realización de pruebas documentales y aritméticas;
- determinar la integridad y la compatibilidad de sistemas, normas y principios de contabilidad generalmente aceptados;
- asegurarse de la existencia de garantías para los activos contra la peculado, fraude y abuso, y
- realizar pruebas y evaluar la robustez, confiabilidad y eficiencia de los controles internos.

Se espera que los auditores de la EFS hagan por lo menos las siguientes preguntas sobre auditoría interna, incluyendo si los auditores internos:

- ¿ejercen sus funciones con honestidad, diligencia y responsabilidad?
- ¿comprueban la implementación de las leyes financieras y esperan detectar irregularidades al hacerlo?
- ¿respetan y promueven los objetivos legales y éticos de la institución?
- ¿participan en alguna actividad que podría menoscabar la imparcialidad de sus juicios?
- ¿aceptan algún beneficio material que pudiera menoscabar su juicio profesional?
- ¿divulgan todos los hallazgos materiales surgidos en el transcurso de su trabajo?
- ¿salvaguardan la información obtenida en el transcurso de su trabajo conforme al principio de confidencialidad?
- ¿realizan sus tareas con debido cuidado y diligencia conforme a las normas de la profesión?
- ¿mejoran y desarrollan, de manera consistente, su eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones?

45 ISSAI 200: Principios de la Auditoría Financiera.

2.5.3 REACCIÓN A LA CORRUPCIÓN

Toda organización debe asegurar que conductas fraudulentas o corruptas sean sujeta a una respuesta o reacción apropiada por parte de la dirección. Esto incluye las medidas establecidas por el derecho penal, disciplinario, laboral o privado. Los casos de corrupción deben ser analizados y, en caso necesario, deben justificar la revisión de las medidas de prevención de la corrupción.

La respuesta a la corrupción se refiere a un plan de acción que se pone en marcha cuando es descubierta o reportada la sospecha de comportamiento corrupto. El objetivo de este plan es definir las responsabilidades de las acciones, tales como:

- Examinar los casos de corrupción y tomar las medidas apropiadas,
- Conseguir evidencia para tomar acción disciplinaria o penal,
- Prevenir pérdidas mayores,
- Recuperar pérdidas,
- Establecer líneas de comunicación con las organizaciones de orden público competentes,
- Revisar los controles internos dando seguimiento a un caso de corrupción, y
- Establecer mecanismos para denunciar la corrupción.

Una vez que un caso de presunta corrupción haya sido denunciado o identificado, deberá hacerse una evaluación de la situación. Deberán considerarse los siguientes factores:

- La fuente de detección de la presunta corrupción,
- La autenticidad de la información recibida inicialmente, y
- La evaluación inicial de la jerarquía administrativa acerca de las circunstancias del caso.

El propósito de una evaluación es permitir tomar una decisión acerca de las medidas apropiadas.

Esto puede incluir:

- Si el asunto debe ser comunicado a las entidades de orden público competentes,
- Si el asunto requiere ser reportado a la Entidad Fiscalizadora Superior o a cualquier otra organización externa,
- Si una investigación interna formal es requerida,
- Quién debe llevar a cabo una investigación interna,
- Si se deben tomar medidas para asegurar bienes, recursos o información de la organización.

Toda sospecha de corrupción debe ser reportada a las entidades de orden público competentes cuando exista la probabilidad de que se trate de actividad criminal. Si se considera que la presunta actividad fraudulenta o corrupta es de naturaleza criminal, y el asunto es reportado a las entidades de orden público, el personal de la organización no debe intentar interrogar al empleado ni a terceros involucrados, ya que esto podría perjudicar futuras investigaciones y procesamientos subsecuentes por parte de las entidades de orden público.

Las investigaciones pueden involucrar a personal de la organización, como auditores internos o gestores financieros, o puede involucrar a terceros que tengan aptitudes particulares y se dediquen específicamente a ayudar en la investigación.

La decisión dependerá de las circunstancias y de la experiencia relevante necesaria. En todo caso, la persona elegida debe tener las calificaciones y experiencia apropiadas para llevar a cabo una investigación.

En algunos casos, puede ser necesario tomar medidas para asegurar los bienes y preservar la información. Tales acciones pueden incluir:

- Instruir al de Titular Recursos Humanos para que cese al empleado sospechoso o lo suspenda de su puesto, en espera de los resultados de la investigación,
- Asegurar la estación de trabajo y la documentación del sospechoso, y hacerlas inaccesibles a éste y a cualquier otro empleado no autorizado,
- Instruir al Titular de Tecnologías de la Información a que tome las medidas necesarias para garantizar que la información relativa a la corrupción,

contenida en los ordenadores de escritorio, portátiles o en la red de la organización, no pueda ser accedida, destruida o dañada,

- Si se sospecha de un contratista/proveedor/consultor externo, instruir al Titular de Finanzas para que suspenda inmediatamente cualquier pago pendiente, y
- Asegurar físicamente dinero en efectivo, activos u otros bienes que pueden estar en riesgo.

Como parte del examen, el monto real de pérdida será cuantificado en la medida de lo posible. En todos los casos se debe procurar obtener el reembolso de las pérdidas causadas por toda actividad corrupta, fraudulenta o deshonesta. Esto incluye una evaluación de costos frente a beneficios. Cuando la pérdida sea considerable, debe obtenerse asesoramiento jurídico sobre la posibilidad de congelar los activos del sospechoso, por medio de los tribunales, en espera de que concluya la investigación. Asimismo, si la persona implicada se niega a efectuar el reembolso, se debe buscar asesoramiento jurídico respecto a las perspectivas de recuperación de las pérdidas en un tribunal civil.

Un resultado crítico, en una investigación de corrupción, es la identificación de las fallas de control que permitieron dicha corrupción. En cada caso en que se detecte una actividad corrupta, debe realizarse un examen para evaluar la idoneidad de los controles internos de la organización y determinar las medidas que deben ser tomadas.

Independientemente de si la investigación es interna o externa, deben mantenerse expedientes adecuados de todas las investigaciones. Esto incluye a la investigación misma y a cualquier procedimiento disciplinario consecuente o cambio en las medidas de control interno.

Una vez concluida una investigación, los resultados deben ser comunicados a la Junta o Comité de Auditoría y al Titular de Auditoría Interna. También puede presentarse un informe anual sobre la corrupción, detallando:

- Todos los casos registrados de corrupción contra la organización,
- El resultado de las investigaciones internas de corrupción,
- La situación de los casos de corrupción referidos a organismos externos

para su investigación,

- Los resultados de todo proceso judicial o acciones administrativas que hayan sido finalizados, y
- Las modificaciones al control interno realizadas con posterioridad a cualquier corrupción.

2.6 COMUNICACIÓN – PRESENTACIÓN DE INFORMES

2.6.1 PRESENTACIÓN DE INFORMES A LAS INSTITUCIONES EXTERNAS A LA ENTIDAD DEL AUDITADO (EFS, PARLAMENTO, INSPECTOR GENERAL, FISCALES).

Toda institución requiere de información para cumplir con sus responsabilidades de prevención de la corrupción y para tomar medidas que contribuyan a la realización de metas y objetivos, dentro de un entorno eficaz y transparente.

Asimismo, cuando la comunicación fluye interna y externamente, proporciona a los funcionarios la información necesaria para llevar a cabo actividades anticorrupción de manera diarias y les permite comprender la participación individual en la responsabilidad del logro de objetivos y metas de integridad institucional, en el cumplimiento de las obligaciones legales y en evitar el mal uso o despilfarro de recursos.

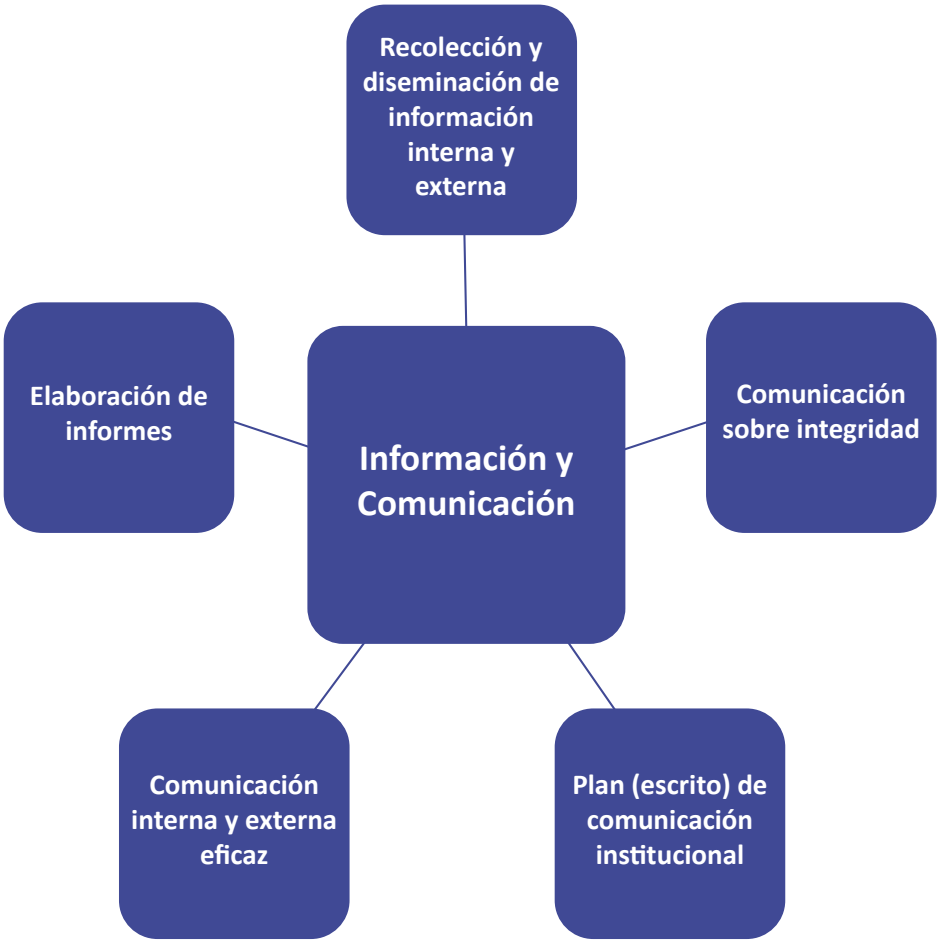


Figura 3: Flujo de Comunicación interna y externa, EFS de México

2.6.2 RECOLECCIÓN Y DISEMINACIÓN DE INFORMACIÓN DE FUENTES INTERNAS Y EXTERNAS

La información proveniente de las unidades internas y externas es recabada y analizada continuamente, a la vez que las instituciones llevan a cabo sus funciones y toman decisiones sobre el funcionamiento general de la institución y de las actividades específicas de cada área.

Es esencial que la institución implemente mecanismos adecuados, a través de este proceso, para identificar y comunicar la información de estructura organizacional relevante a la protección de la integridad.

La unidad contra la corrupción, o su equivalente institucional, debe asegurar que la información relevante y pertinente, producida internamente, llegue a la Alta Dirección y al Titular de la institución de manera oportuna.

Como medida de apoyo, esta unidad también debe monitorear cualquier información externa que pueda ser relevante para que la institución alcance sus objetivos y metas de integridad, y debe compartir esta información con los altos directivos y el Titular de la institución. Esta información puede incluir: hallazgos de auditoría, cambios legales que afecten las operaciones de la institución o la emisión de nuevas directrices, reglas de operación o programas generales relativos a la entidad.

La institución tendrá una mayor posibilidad de ser eficaz y eficiente en sus tareas y responsabilidades de integridad, si es eficaz en identificar, recabar y distribuir información relevante a los funcionarios públicos competentes, de la manera correcta y en el momento adecuado.

En cuanto a los gerentes de nivel medio, deben recibir información analítica que les ayude a identificar acciones específicas que deban realizar para promover la integridad y evitar la corrupción en sus áreas de responsabilidad. El grado de detalle de esta información dependerá del nivel directivo.

La información presentada debe ser clara, sencilla, sintetizada y tiene que estar disponible para un eficaz seguimiento de eventos, actividades y operaciones vulnerables que incremente la prontitud de las respuestas.

En resumen, todos los funcionarios públicos deben recibir, según su nivel de autoridad y su grado de responsabilidad en la integridad institucional, información que les ayude a determinar si se cumplen los objetivos estratégicos anticorrupción, si se siguen los planes de desarrollo anuales sobre el tema y si se están alcanzando los objetivos institucionales de transparencia, legalidad y rendición de cuentas.

2.6.3 COMUNICACIÓN

La comunicación es el proceso continuo, realizado por una institución, que consiste en proporcionar, intercambiar y obtener información para apoyar la recopilación y difusión de información relevante, proceso que la protege contra la corrupción y le ayuda a salvaguardar su integridad. La comunicación interna es el medio para transmitir y difundir la información a través de toda la institución.

Esta información permite a funcionarios recibir, del Titular de la institución y altos directivos, un mensaje claro afirmando que las responsabilidades de combate a la corrupción, control interno y mejoramiento de la integridad deben ser tomadas en serio.

La comunicación externa opera en ambos sentidos: por un lado, proporciona a las instituciones información externa relacionada con sus valores y principios y, al mismo tiempo, es el canal por el cual la entidad presenta información a terceros, en respuesta a sus necesidades, expectativas y criterios de integridad institucional.

De este modo, la comunicación con otras instituciones públicas, proveedores, medios de comunicación, ciudadanía y otras partes interesadas, permite a la institución reunir y presentar información para desarrollar y abordar mejor la misión, metas, objetivos y riesgos de integridad que enfrenta.

Aunque hay múltiples maneras y medios disponibles para las instituciones, cada organización debe determinar los más adecuados a su mandato y funciones.

2.6.4 PLAN ESCRITO DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

Los métodos de comunicación al interior de las instituciones incluyen manuales, lineamientos, directivas, políticas, procedimientos, informes, memorandos, reportes estadísticos, notificaciones, tableros de avisos, sitios web, intranet, mensajes y videos grabados, correo electrónico y discursos, entre otros.

Estos métodos deben asegurar la calidad de la información en términos de integridad, confiabilidad, integralidad, precisión y pertinencia; la liberación de información poco

confiable o errónea afecta a la imagen de la institución y aumenta la posibilidad de materialización de la corrupción.

De este modo, las instituciones necesitan desarrollar, administrar y poner a prueba sus sistemas de información, así como trazar un plan de mejora continua para garantizar la eficacia y fiabilidad de la información que difunden.

La operación de sistemas de información y comunicación debe basarse en un plan cuyas metas y objetivos estén vinculados al plan estratégico institucional, asegurando la existencia de mecanismos que identifiquen futuras necesidades de información.

Además, como parte del proceso de gestión de la información, la institución debe controlar, analizar, evaluar y mejorar su infraestructura tecnológica con el fin de aumentar su capacidad de respuesta a usuarios.

El Titular de la institución y su Alta Dirección deben supervisar periódicamente, por mecanismos adecuados, la calidad de la información generada y transmitida, conforme a las directrices señaladas en el plan de mejora continua de los sistemas de información. Estas acciones deben tener en cuenta factores tales como la precisión y exactitud de los contenidos, así como la relevancia y la accesibilidad de datos.

Debe señalarse que la información que las instituciones transmiten a terceros está gobernada generalmente por las obligaciones legales relacionadas con transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Como tales, los datos recabados por las instituciones gubernamentales son del dominio público; los funcionarios no tienen derechos de exclusividad sobre ellos y deben estar disponibles para quien los solicite.

Cada institución debe analizar sus obligaciones de acceso a la información y establecer los mecanismos de comunicación que utilizará para difundir y proporcionar datos de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

2.6.5 COMUNICACIÓN INTERNA EFICAZ

La comunicación interna eficaz es un elemento central para garantizar que las reglas de integridad y las directivas se apliquen de manera oportuna y adecuada, ya que es necesario difundir el mensaje del Titular de la institución sobre la seriedad de las responsabilidades del combate a la corrupción. Por lo tanto, las instituciones gubernamentales tienen que establecer mecanismos que faciliten el flujo vertical, horizontal y transversal de la información al interior de la entidad, con el fin de promover una comunicación dinámica, sencilla y rápida entre las diferentes líneas de autoridad.

Los funcionarios deben ser claramente informados sobre sus tareas específicas mediante mecanismos formales que identifiquen sus responsabilidades con respecto a la salvaguarda de la integridad y la manera en que su trabajo se interrelaciona con el de otros servidores públicos y terceros. Esto ayuda a prevenir y desalentar posibles actividades corruptas.

Más aún, la comunicación sobre cuestiones de integridad debe incluir el hacer saber a los funcionarios que, si descubren una falta de aplicación de un control existente, no solamente deben analizar y registrar el incidente, sino también las causas subyacentes que lo ocasionaron, para así poder corregir las debilidades estructurales de los controles anticorrupción.

En algunos casos, ciertas áreas de la institución se encuentran en lugares geográficos distantes, de manera temporal o periódica. Si es el caso, la entidad debe realizar esfuerzos especiales para asegurar que se establezca correctamente una comunicación constante entre los altos directivos y todos los ejecutivos operativos y los programas regionales.

Esta interacción debe crear una sinergia que contribuya a garantizar que todos los funcionarios, sin importar el lugar, estén trabajando hacia las mismas metas y objetivos y que cada área esté consciente de los indicadores de integridad y directrices anticorrupción de cada quien.

La institución debe establecer mecanismos adecuados para que los funcionarios comuniquen la información de integridad relevante y pertinente, a los niveles

jerárquicos más altos, sin depender de su supervisor directo. A su vez, el Titular de la institución y los altos directivos deben mostrar una verdadera voluntad de escuchar.

Una práctica común para lograr este objetivo es la implementación de sitios web, correos electrónicos, teléfonos o buzones. Todos los casos recibidos deben ser registrados y recibir atención correcta y oportuna, bajo líneas de autoridad claramente definidas.

Como se mencionó anteriormente, el personal debe asegurarse que ninguna represalia será tomada en caso de denuncia de posibles hechos de corrupción o violaciones a la política de integridad. De lo contrario, la eficacia del mecanismo de denuncia quedaría seriamente disminuida.

Como una actividad complementaria a los canales de comunicación de irregularidades, las instituciones diseñan mecanismos para permitir que funcionarios y terceros partes interesadas sugieran mejoras a las operaciones de la entidad, tales como buzones, correo electrónico o línea telefónica directa.

Por último, los códigos de ética y conducta realizan un papel importante como métodos de comunicación interna para difundir el conocimiento sobre las conductas que son aceptables y aquellas que no lo son, así como las consecuencias de una conducta inadecuada.

2.6.6 COMUNICACIÓN EXTERNA EFICAZ

Con el fin de mitigar la posible corrupción por terceros, es importante que las entidades establezcan una comunicación eficaz con todas las entidades que tengan un impacto sobre la integridad de sus actividades, programas, proyectos, operaciones y otras actividades institucionales.

Por lo tanto, las instituciones deben implementar canales formales de comunicación con otras entidades públicas, proveedores, contratistas, consultores, ciudadanos y otros grupos de interés que puedan contribuir a la calidad y diseño de las funciones, productos y servicios ofrecidos por la institución, según su mandato y responsabilidades.

El uso extendido de las redes sociales y el desarrollo tecnológico contribuyen a la implementación de este tipo de prácticas. Independientemente del medio por el cual es obtenida de fuentes externas, la información debe ser procesada y documentada formalmente y debe vigilarse continuamente de una manera que asegure su eficacia y eficiencia.

Asimismo, es importante que la institución garantice que toda tercera parte externa con la que se comunique sea informada de las normas éticas que rigen las acciones de la entidad y que transmita el mensaje de qué acciones indebidas, como la presentación de facturas inexactas o el intento de sobornar a un funcionario, entre otros, serán detectadas y sancionadas.

La infraestructura para manejar las comunicaciones varía entre entidades, según su naturaleza, tamaño y mandato. Sin embargo, toda institución pública debe asegurarse que sus comunicaciones cumplan con las mejores prácticas, mediante políticas claras y programas adecuados en términos de evaluaciones de costo-beneficio.

2.6.7 EMISIÓN DE REPORTES

Las actividades de comunicación implican la emisión de reportes institucionales (tales como informes presupuestarios, financieros, operacionales y programáticos) de calidad, contenido y alcance apropiados y que son compilados bajo la supervisión del Titular de la institución, altos directivos y cualquier miembro del personal encargado de esa responsabilidad.

A fin de que los informes respalden los valores de la institución, el director de la institución y los altos directivos deben establecer mecanismos adecuados que permitan incorporar principios clave, como fiabilidad de los datos, con el fin de eliminar la posibilidad de presentar datos inexactos y emitir informes de baja calidad (por ejemplo, con alcance insuficiente o presentación excesivamente compleja).

Asimismo, los reportes no deben sobreestimar o subestimar eventos y cifras que afecten los datos de la posición de la entidad. Por lo tanto, la institución debe establecer y documentar formalmente una política de emisión de reportes, misma que debe incluir procedimientos específicos para cada una de las etapas: obtención de información, verificación de los datos, prueba de la idoneidad e integridad de

la información, validación final por las autoridades competentes y versión final del documento.

Dado que deben existir mecanismos lógicos y adecuados para generar los reportes, el Titular de la institución y los altos directivos, en su respectiva área de responsabilidad, deben informar acerca de todos los datos referentes al ejercicio de recursos, presupuestos y estados financieros requeridos para entender apropiadamente la posición de la entidad. Mediante estas actividades, la entidad mejorará la transparencia y la rendición de cuentas, conforme a las normas legales pertinentes.

Debido a la importancia de emitir reportes que reflejen de manera precisa la situación de las operaciones institucionales y el progreso hacia el logro de los objetivos, es esencial que el Titular de la institución y los altos directivos determinen responsabilidades internas de forma adecuada y clara. De esta manera, la información y los procedimientos de autorización pueden ser asignados con eficacia entre los funcionarios, con distintos niveles de responsabilidad.

Asimismo, la política de emisión de informes debe establecer que la información se encuentra disponible para la Alta Dirección; debe especificar los requerimientos de información que permitan un funcionamiento adecuado, y debe definir exactamente el grado de cumplimiento de responsabilidades.

El personal involucrado en el desarrollo y emisión de reportes debe comprender claramente el proceso, incluyendo la delegación de responsabilidades y niveles de revisión, con el fin de evitar cualquier duplicación de esfuerzos, instrucciones contradictorias y confusión entre los miembros de la institución.

Dentro del proceso de elaboración de informes, generalmente hay riesgos debido a la desconexión entre las actividades operacionales y administrativas. Sin embargo, la política de emisión de informes debe establecer una estructura de relaciones que promueva la comunicación efectiva entre la gerencia alta, media y operativa.

2.7 MONITOREO Y MODIFICACIÓN

2.7.1 PROCESO DE MONITOREO PERMANENTE

Aún si el sistema de prevención de la corrupción es el adecuado y no hay casos graves de corrupción o de falta de integridad, las entidades deben mantenerse alerta y establecer actividades continuas de supervisión.

El Titular de la organización y la Alta Dirección deben establecer una estrategia para garantizar que exista un proceso de seguimiento continuo y eficaz, que permita evaluaciones independientes cuando se detecten deficiencias. Un monitoreo y evaluación eficaz debe centrarse en la medición de resultados y de avance hacia el logro de objetivos, en vez de simplemente revisar resultados y avances en la implementación de actividades de control.

Hay diferentes tipos de evaluación que la entidad puede realizar para aspectos específicos, como diseño, implementación y evaluación de impacto.

La evaluación de diseño contribuye a determinar la viabilidad del sistema de prevención de la corrupción y a estimar las posibilidades de éxito. Se realiza antes de la implementación de controles e implica el análisis de los métodos de medición conforme al problema específico a ser resuelto y los recursos de la entidad.

La evaluación de la implementación es relevante para determinar si el programa se lleva a cabo de la mejor manera posible. Esta evaluación se realiza cuando se establecen los controles anticorrupción y consiste en verificar que los funcionarios estén tomando las medidas correctas.

La evaluación de impacto tiene el propósito de medir los efectos del sistema, en relación a la calidad y al alcance del mismo. Esta evaluación se realiza después de la implementación del programa, e implica examinar si una situación específica mejora al aplicarse éste, en comparación con una situación en la que el Programa no sea aplicado.

Una revisión periódica independiente se relaciona con secciones específicas del

sistema de control interno.

Para determinar el alcance y la frecuencia de evaluaciones independientes, la institución debe considerar los resultados de la evaluación de riesgos de corrupción. Esta evaluación se realiza al interior de la entidad y ayuda a identificar las áreas vulnerables.

La institución debe también llevar a cabo evaluaciones independientes después de sufrir cambios significativos en sus planes estratégicos, cuando haya un incremento o disminución de personal o de capacidades institucionales, o cuando los sistemas de información relacionados con el uso de los recursos públicos hayan cambiado dramáticamente.

Incluso cuando no haya cambios significativos en las actividades relacionadas con recursos públicos, es conveniente hacer, de manera frecuente, evaluaciones independientes de éstas y otras actividades vulnerables a la corrupción.

Más aún, la estrategia de monitoreo continuo y las evaluaciones independientes deben ser claramente documentadas y comunicadas al personal institucional. La institución debe garantizar que las actividades de supervisión sean llevadas a cabo por personal que cuente con las competencias profesionales y éticas adecuadas.

Las conclusiones y resultados de la evaluación deben ser puestos a disposición de los servidores públicos correspondientes, para que puedan mejorar su desempeño y contribuir a la protección de la integridad.

2.7.2 ANÁLISIS DE LECCIONES APRENDIDAS

Los resultados del monitoreo y las evaluaciones deben utilizarse para mejorar el diseño y la implementación de actividades de gestión del riesgo de corrupción. La implementación de un sistema de prevención de la corrupción no elimina la existencia de casos e instancias de corrupción. Dado que ningún sistema es perfecto, los controles pueden a veces ser eludidos y las debilidades estructurales no ser identificadas oportunamente.

Por esta razón es necesario, como parte de las actividades de monitoreo del

programa, analizar a detalle los actos corruptos ya han ocurrido y utilizar los resultados para mejorar permanentemente el sistema.

El titular de la institución y la alta dirección, en coordinación con el departamento anticorrupción y los auditores internos, deben comunicarse a fin de abordar cuestiones específicas y lecciones aprendidas. A través de la retroalimentación dinámica de esos comunicados, la entidad puede detectar los problemas estructurales que hacen posible la corrupción y, en consecuencia, mejorar el programa de integridad institucional, adoptar mejores medidas y prevenir la recurrencia futura de esos problemas.

Por ejemplo, las siguientes preguntas deben plantearse para que sus respuestas contribuyan a los esfuerzos de anticorrupción y ayuden a concentrar los recursos institucionales de una manera más eficiente, eficaz y económica:[46]

- ¿Cómo sucedió el acto de corrupción o de falta de integridad?
- ¿Qué controles fallaron? ¿Por qué?
- ¿Qué controles fueron eludidos? ¿Por quién?
- ¿Por qué no se detectó antes el acto irregular?
- ¿Qué indicadores (banderas rojas) no fueron considerados por los órganos rectores, el Titular de la institución, la Alta Dirección o las unidades de control? ¿Por qué?
- ¿Cómo pueden ser prevenidos o detectados fácilmente futuros actos indebidos?
- ¿Qué controles deben ser enmendados?
- ¿Qué procesos deben mejorarse para salvaguardar la integridad?
- ¿Qué tipo de capacitación adicional se requiere?

46 El Instituto de Auditores Internos, Guía Práctica “Auditoría Interna y Fraude”.

3

ASPECTOS ADICIONALES

3.1 COOPERACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El combate a la corrupción requiere el establecimiento de instituciones con capacidades específicas para llevar a cabo acciones de prevención y combatir a la corrupción.[47] La cooperación entre las instituciones involucradas en el combate a la corrupción, como EFS, organizaciones o comisiones que tienen la misión de prevenir la corrupción, entre otras entidades, es por lo tanto fundamental.[48] En este sentido, es importante que tales organismos fortalezcan la cooperación entre ellos a efectos de alcanzar mejores resultados.

3.2 COOPERACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS)

Dado que la corrupción es un fenómeno común en diferentes sociedades, sin importar su forma de gobierno, el combate a la corrupción requiere del compromiso integral de las instituciones de cada país para construir una cultura de ética pública, con la participación activa de los ciudadanos en su conjunto.

47 Consultar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Disponible en español: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

48 El Artículo 38 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción señala que los Estados Parte adoptarán las medidas que sean necesarias para fomentar la cooperación entre sus autoridades públicas, así como sus funcionarios, y sus autoridades competentes para investigar y enjuiciar delitos. Disponible en español en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

En ese sentido, las EFS tienen un papel importante en el combate a la corrupción. El cumplimiento de estas responsabilidades puede beneficiarse del intercambio de conocimientos y experiencias de unos con otros, como se estipula en la Declaración de Lima.[49] Con base en su experiencia en la prevención, detección y sanción de actividades corruptas, dentro de su marco legal respectivo, las EFS pueden desarrollar enfoques comunes para combatir la corrupción, intercambiar buenas prácticas y llevar a cabo intervenciones conjuntas.[50]

Para ello, cada EFS, por ejemplo, podría adoptar acuerdos de cooperación para detectar actos de corrupción en adquisiciones públicas internacionales o para intercambio de información. Adicionalmente, siempre que el marco legal lo permita, las EFS podrían realizar intervenciones conjuntas, como auditorías cooperativas sobre esas cuestiones.[51]

3.3 DESIGNACIÓN DE UNA AGENCIA GUBERNAMENTAL

Podría establecerse también una agencia gubernamental para promover la buena gobernanza, el combate a la corrupción y atender presuntos casos de corrupción. Ésta podría ser responsable de capacitar al sector empresarial y a las instituciones financieras en transparencia, integridad y otros principios de buena gobernanza. También podría enlazarse con instituciones internacionales en el caso de corrupción internacional.

49 Declaración de Lima, artículo 15.

50 El artículo 43 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala que los Estados Parte considerarán la posibilidad de ayuda mutua en investigaciones y procedimientos, en materia civil y administrativa, relativos a la corrupción cuando sea apropiado y consistente con su ordenamiento jurídico interno.

51 En enero de 2011, la Oficina Fiscalizadora Superior de República Checa (Checo SAI – NKÚ) y la *Bundesrechnungshof* de Alemania (EFS de Alemania) acordaron realizar auditorías paralelas a a1djudicaciones de contratos de construcción, a escala de la UE, así como de prevención de la corrupción. La auditoría se centró en la aplicación de la ley de adquisiciones de la UE, en su transposición a leyes nacionales, y en la prevención de la corrupción en contratos de construcción de edificios y carreteras, o de transporte. La auditoría abarcó también las adjudicaciones inferiores al umbral de la EU, con miras a prevenir la corrupción. Para mayor referencia consultar: http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-nku-a-brh-2013_1.pdf (solo disponible en inglés).