



Gobierno Abierto y Participativo

Cómo gobernar sin corrupción

Módulo 6. Instrumentos de rendición de cuentas

Instructores

Christian Gruenberg

Guillermo Jorge



Índice

Objetivo	3
Introducción	3
Tema 1. El concepto de responsabilización	3
Tema 2. Responsabilización a través del control social	
2.1 Estrategias y mecanismos	8
2.2 Experiencias de control social	13
Tema 3. Responsabilización a través del control de procedimientos	
3.1 Legislación anticorrupción	15
3.2 Regímenes públicos sobre el patrimonio de los funcionarios	16
3.3 Regímenes que prevengan los conflictos de interés	17
3.4 Regímenes para la adquisición de bienes públicos	19
3.5 Regímenes de protección y recompensas	20
3.6 Legislación penal	21
Tema 4. Contraloría y auditoría interna	
4.1 Del control de legalidad al control de la gestión	23
4.2 Auditorías preventivas de control de la corrupción	25
4.3 Auditorías de licitaciones públicas	29
Tema 5. Investigación, denuncia y sanción de casos de corrupción	
5.1 Problemas comunes a las investigaciones	30
5.2 La recuperación del producto de la corrupción	33
5.3 Sanción de casos de corrupción	34
Tema 6. Experiencias innovadoras	
Material de apoyo	38
Glosario	41

Objetivo

Comprender el concepto de rendición de cuentas e identificar sus instrumentos para establecer los incentivos que modifiquen los sistemas de gestión municipal y estatal. Entender la importancia de las contralorías y auditorías, al igual que la investigación sobre los casos de corrupción.

Introducción

Al crear gobiernos más abiertos y participativos, se está vinculando con la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina. Esta nueva gobernabilidad implica recuperar la legitimidad y eficacia social del Estado. En este sentido se trata de hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas públicas y más responsable en relación con los ciudadanos. Para esto, el valor y los mecanismos de rendición de cuentas son fundamentales para la reconstrucción de una nueva gobernabilidad que promueva la gestión de un Estado social de derecho.

Los mecanismos de rendición de cuentas en una sociedad (país, estado, provincia, municipio, comunidad, etc.) son los medios por los cuales se intenta reducir la asimetría de información entre los ciudadanos y los servidores públicos y a través de los cuales, los ciudadanos monitorean las acciones de los servidores públicos.

Los deberes legales que definan los mecanismos de rendición de cuentas deben alinear los incentivos de los funcionarios con los de los ciudadanos, y establecer sistemas de monitoreo a un costo que no entorpezca la gestión de la organización (estatal, municipal, comunal). Este módulo describe los mecanismos de rendición de cuentas y provee los elementos fundamentales para poder tomar adecuadamente estas decisiones.

Tema 1. El concepto de responsabilización.

Uno de los principios sobre los que se asientan los gobiernos democráticos, es la obligación que tienen los gobernantes de rendir cuentas sobre los actos de gobierno a la sociedad a la cual dirigen con sus políticas.

El concepto de responsabilización se refiere a esta obligación ineludible. La evaluación del desempeño de los gobernantes no puede ser reducida al acto electoral. La responsabilización alude a la rendición de cuentas continua de los

gobernantes para lo cual es necesario que existan mecanismos de fiscalización capaces de aplicar sanciones en el transcurso de sus mandatos.

La responsabilización reduce las oportunidades que se dan de cometer actos de corrupción, ya que la gestión pública no queda confiada a la discrecionalidad de los funcionarios públicos sino que es constantemente monitoreada por el propio Estado y los ciudadanos.

El concepto de responsabilización reintroduce en las discusiones, acerca de la efectividad y eficiencia de la gestión pública, un aspecto que es externo a los aspectos técnicos: el control.

Al respecto, afirma el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2000): "...la realización del valor de la responsabilización, en el mundo actual, depende en gran medida del éxito en la implementación y complementación de las formas de responsabilización aquí descritas:

- A través del control de procedimientos clásico
- Mediante el control parlamentario,
- Por la introducción de la lógica de los resultados en la Administración Pública,
- Por la competencia administrada
- Mediante el control social".

Ahora bien, ¿cómo se puede controlar la gestión pública?

Controladores	Formas de control				
	<u>1. Control parlamentario</u>	<u>2. Control de procedimientos</u>	<u>3. Control social</u>	<u>4. Control de resultados</u>	<u>5. Competencia administrada</u>
Políticos	X			2*	
Burócratas		X		1*	2*
Sociedad			X	2*	2*
Competencia					1*

Control parlamentario

1. Responsabilización mediante el control parlamentario: como se afirma en el cuadro, el control parlamentario es realizado por los políticos quienes ejercen un control horizontal de la gestión siguiendo la tradición liberal preocupada principalmente, en limitar el poder mediante la introducción de sistemas de pesos y contrapesos. Algunos mecanismos que dan vida a este control entre otros, son los siguientes:

- a) Evaluación de las nominaciones para nombramientos provenientes del departamento ejecutivo.
- b) El control de la elaboración y gestión del presupuesto.
- c) La existencia de comisiones destinadas a evaluar las políticas públicas y la transparencia de los actos gubernamentales.
- d) La realización de audiencias públicas para evaluar las leyes.
- e) Proyectos y programas diseñados por el órgano ejecutivo de gobierno

Control de procedimientos

2. Responsabilización por medio del control de procedimientos en este control se entrecruzan dos tradiciones.

En primer lugar, está la tradición republicana que postula el respeto a los principios y regulaciones vigentes, sostenidos en el convencimiento del imperio de la ética pública.

En **segundo lugar**, está la tradición liberal donde los controles se realizan generalmente por instancias administrativas pero también por agencias del Poder Judicial actualizando el principio del control horizontal (o control clásico).

El objeto de este control es verificar si los gobernantes y funcionarios cumplen con las reglas establecidas y promueve la profesionalización de la gestión pública como forma de atenuar la discrecionalidad en el desempeño de las funciones públicas.

Control social

3. Responsabilización a través del control social: este control es radicalmente diferente a los anteriormente descriptos.

Mientras que los dos primeros se desarrollaban horizontalmente en el interior del sistema político, **este control se lleva a cabo verticalmente mediante la fiscalización ciudadana de los actos de gobierno.**

Este control se relaciona con la tradición democrática que pone énfasis en el fundamento popular del poder y no en la limitación del mismo y coloca a los ciudadanos como protagonistas del control de los actos de gobierno.

Control de resultados

4. Responsabilización por medio de la introducción de la lógica de resultados: este control apunta al mejoramiento de la gestión pública atendiendo específicamente al grado de eficacia, eficiencia y efectividad con el que se han implementado las políticas públicas.

Ese control ha caracterizado las reformas desarrolladas en los últimos años apoyado en una racionalidad técnica, que pareciera necesitar ser complementada por la inclusión de la satisfacción de los ciudadanos.

Competencia administrada

5. Responsabilización por competencia administrada: este control aparece con posterioridad a la ola privatizadora, con **la intención de evitar el monopolio en la prestación de servicios públicos**, promoviendo la competencia administrada entre distintos proveedores mediante el establecimiento de marcos regulatorios y órganos de regulación.

Se trata, no cabe la menor duda, de una breve e incompleta descripción de los distintos tipos de mecanismos de rendición de cuentas, si embargo, nos va a permitir reconocer los principios generales del concepto de responsabilización y poder avanzar en el estudio de dos mecanismos de responsabilización en particular.

En los siguientes temas se va a hacer un análisis de los mecanismos de rendición de cuentas vinculados a la responsabilización por 1) los controles sociales y 2) controles de procedimientos.

*Las responsabilizaciones mediante la introducción de la lógica de resultados y por competencia administrada tienen más de un agente o mecanismo controlador. En este sentido, la numeración sirve para clasificar la importancia de cada uno de los "controladores": el número 1 equivale al agente o mecanismo controlador más importante y el 2, a los secundarios (CLAD, 2000).

Para conocer la descripción de cada responsabilización, dé clic en los títulos de cada tipo de control.

Tema 2. Responsabilización a través del control social.

2.1 Estrategias y mecanismos.

A pesar de la amplia aceptación que tiene la idea de que los gobiernos electos, con poderes divididos y limitados constitucionalmente actúan en representación de los intereses de los ciudadanos, debemos reconocer que el diseño de la democracia representativa muestra un importante déficit institucional que no asegura la representación como responsabilidad.

En este contexto debemos decir que las instituciones representativas fueron elegidas porque en teoría son las que mejor combinan lo siguiente:

- 1) Que los representantes reciban la autoridad necesaria para gobernar y;
- 2) Que lo hagan en defensa de los intereses de la sociedad.

Sin embargo, estas instituciones no confían plenamente en la virtud de los representantes, razón por la cual introducen controles (verticales y horizontales) que tienen como objetivo asegurar una correcta representación de los intereses de la sociedad.

Las elecciones periódicas son conocidas como la principal faceta del control vertical, sin embargo, numerosos e innovadores mecanismos de control social se han diseñado e implementado para hacer del control vertical un control horizontal permanente entre elección y elección.

Para su mejor comprensión analizaremos estos mecanismos encuadrándolos en la siguiente categoría de análisis:

Ámbito de control	Mecanismos de responsabilización por control social
Poder ejecutivo	<u>Veedurías</u> ciudadanas (Colombia), Comités de vigilancia (Bolivia), base de datos de declaraciones patrimoniales, observación electoral, monitoreo de contrataciones públicas, pactos de integridad, control presupuestario, control del gasto social, monitoreo del libre acceso a la información, monitoreo del uso de recursos públicos con fines electorales, etc.
Poder legislativo	Veedurías ciudadanas (Colombia), Comités de vigilancia (Bolivia), base de datos de candidatos, monitoreo del congreso, observación electoral, monitoreo del uso de recursos públicos con fines electorales, monitoreo del libre acceso a la información, control presupuestario, etc.
Poder judicial	Monitoreo del consejo de la magistratura, base de datos de jueces, monitoreo de los mecanismos de selección, etc.

Observando este cuadro, podemos afirmar que América Latina ofrece un excepcional laboratorio para estudiar y comparar estrategias y mecanismos de responsabilización a través del control social.

Para poder abordar el tema de un modo sistemático vamos a identificar en América Latina tres modelos de institucionalización orgánica del control social.

Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
De Alta formalización en Bolivia.	De Formalización media en México.	De Baja formalización en Colombia.

Modelo 1. Alta formalización en Bolivia.

En la siguiente tabla se identifican los elementos de los órganos que intervienen en el modelo, cómo intervienen y a través de qué medios, y en dónde lo hacen. También se especifican las bases legales de sus acciones.

Quiénes controlan	Cómo	Con qué	Dónde	Bases legales
<p>Órganos cerrados conformados por representantes de ciertos actores colectivos (organizaciones sociales territoriales), electos por ellos mismos en los municipios.</p> <p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carácter permanente. - Legitimidad externa, atribuida por el Estado (personalidad jurídica). - Duración limitada, con posibilidades de reelección. 	<p>Atribuciones formalizadas, especificadas por ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rol dual: se incluyen funciones de articulación de la demanda social con el gobierno municipal, además del ejercicio del control social posterior en representación de la comunidad. 	<p>Sanciones expresas e indirectas: posibilidad de aplicación de una sanción colectiva consistente en la suspensión de los recursos procedentes de la participación popular de los gobiernos municipales (ejecutada por el Senado Nacional).</p>	<p>Sanciones expresas e indirectas: posibilidad de aplicación de una sanción colectiva consistente en la suspensión de los recursos procedentes de la participación popular de los gobiernos municipales (ejecutada por el Senado Nacional).</p>	<p>Bases legales</p> <p>Fundamentos legales: Ley de Participación Popular de 1994 y varios decretos</p>

Modelo 2. Formalización media en México.

Quiénes controlan	Cómo	Con qué	Dónde	Bases legales
<p>Órganos semicerrados: conformados por actores individuales (ciudadanos comunes), electos del seno de comités asociados a la ejecución de obras, o directamente electos por las comunidades beneficiarias de obras o programas.</p> <p>Características:</p>	<p>Ausencia de especificaciones exclusivas de atribuciones. Sin embargo, se conciben como delegados del órgano de control interno de la Administración Pública.</p> <p>Rol único: control posterior de la administración. Eventualmente incluye también control sobre la sociedad.</p>	<p>Sanciones no expresas e indirectas: las dispuestas por el órgano de control interno de la Administración Pública. Generalmente, posibilidad de utilizar el recurso de petición.</p>	<p>Ámbito circunscrito: programas sociales.</p>	<p>No existen fundamentos legales.</p>

Carácter transitorio				
Legitimidad interna (sin personalidad jurídica).				
Duración ilimitada.				

Modelo 3. Baja formalización en Colombia.

Quiénes controlan	Cómo	Con qué	Dónde	Bases legales
<p>Órganos abiertos: conformados por actores individuales (ciudadanos comunes) y/o por actores colectivos de cualquier naturaleza.</p> <p>Organizaciones sociales territoriales o funcionales, electos por la comunidad en cualquier ámbito.</p> <p>Características:</p> <p>Carácter transitorio.</p> <p>Legitimidad interna (sin personalidad jurídica).</p> <p>Duración ilimitada.</p>	<p>- Ausencia de especificación formal de atribuciones.</p> <p>Rol único: control posterior sobre la administración.</p>	<p>Sanciones no expresas e indirectas: disposición de instrumentos jurídicos ("acciones de cumplimiento", entre otras). Por tanto, sanciones ejecutadas, en última instancia, por el sistema judicial.</p>	<p>Ámbito amplio: en principio, cualquier actividad donde total o mayoritariamente se emplean recursos públicos; en la práctica y ejecución de proyectos.</p>	<p>Fundamento constitucional y en varias leyes.</p>

Dijimos entonces que América Latina se podía comparar con un laboratorio de pruebas para mecanismos de control social. Sin embargo, esto no implica que estas experiencias hayan sido suficientemente estudiadas ni hayan sido evaluados sus resultados.

Las innumerables estrategias de control social que se diseñan e implementan en la región día a día, conforman, principalmente, una extensa agenda de investigación. Sin embargo, se pueden aprovechar las experiencias recientes para poder establecer algunas conclusiones muy generales y tentativas.

Teniendo en cuenta los tres modelos estudiados podemos sugerir que la experiencia colombiana es reconocida como una de las experiencias más flexibles y efectivas, mientras que en el otro extremo, la experiencia boliviana ha sido la más rígida y menos efectiva.

Uno de los argumentos posibles es que a mayor formalización, existen mayores oportunidades para que las elites locales y los partidos políticos puedan capturar estos nuevos órganos de control ciudadano.

Siguiendo tanto al modelo boliviano como el mexicano, donde funciona un elevado nivel de exclusión, existe la posibilidad de lesionar el capital social preexistente y además contradice la idea de que el control social puede ser asumido como un derecho básico reivindicable por cualquier sujeto, sea individual o colectivo.

El caso de Bolivia ilustra también los tipos de problemas que pueden derivar tanto de una sobrecarga de atribuciones, como de su contenido mismo.

En Bolivia, el Comité de Vigilancia debe tener en cuenta los siguientes asuntos:

- a) El Plan Anual Operativo y su presupuesto.
- b) Las obras que se ejecutarán.
- c) El tipo de inversión pública que se realizará.
- d) La documentación legal.
- e) Los recursos con los que cuenta el gobierno municipal.

- f) La organización funcional del gobierno municipal (qué porcentaje de la participación tributaria se destina a sueldos y salarios).

El Comité de Vigilancia debe completar cuatro tipos de formularios:

1. Distribución de recursos
2. Información sobre proyectos
3. Ejecución de proyectos
4. Gestión de proyectos de preinversión y/o inversión

En el caso de los Comités de Vigilancia bolivianos, existe evidencia para sugerir que el volumen y contenido técnico de las atribuciones asignadas funcionaron como un inhibidor de su ejercicio.

2.2 Experiencias de control social.

A continuación se presentan algunos casos de control social que pueden dividirse en dos categorías:

1. Control social en contrataciones públicas.
2. Control social del gasto social.

Hemos decidido concentrar la atención en estas dos áreas de la gestión pública porque creemos que el desarrollo social y la gobernabilidad, son conceptos indivisibles. No puede haber desarrollo social sin un buen gobierno y un gobierno no puede calificarse de bueno si no sostiene el desarrollo social y reduce la desigualdad social.

El modelo neoliberal ha impactado, en cuanto a política social se refiere, en dos grandes ejes: la privatización de los servicios públicos y la focalización de los programas sociales.

Por esta razón, creemos que resulta prioritario profundizar y expandir las experiencias de control social sobre las condiciones a través de las cuales se contratan los servicios públicos y se ejecuta el gasto social.

GAP

Módulo 6 Instrumentos de rendición de cuentas

Para consultar el material, dé clic en las siguientes ligas o puede consultarlo también en la sección de "Material de apoyo".

[Control social 1:](#) **Contrataciones públicas**

[Control social 2:](#) **Gasto social**

Tema 3. Responsabilización a través del control de procedimientos.

3.1 Legislación anticorrupción.

La **corrupción, como todo delito económico, es un crimen de cálculo.** Los empresarios no ofrecen sobornos a funcionarios que conocen como incorruptibles o no lo hacen frente a terceros que pueden denunciarlos; los funcionarios tampoco reciben sobornos de ciudadanos que probablemente los vayan a denunciar, a menos que estén seguros que las denuncias no serán correctamente procesadas. En otras palabras, **quienes participan en hechos de corrupción, comparan los costos eventuales contra los beneficios que les reportará la transacción.** Sólo cuando el beneficio excede el costo eventual ambas partes asumirán el riesgo de cometer el hecho.

Es por ello que **la legislación anticorrupción debe tener como objetivo principal, reducir los incentivos y aumentar los costos de incurrir en transacciones corruptas.**

Los costos de un acto de corrupción se componen de dos factores principales:

1. *La posibilidad de ser detectado.*
2. *Las consecuencias de ser detectado.*

La posibilidad de detectar hechos de corrupción es generalmente más baja que la de detectar otro tipo de violaciones legales. Por un lado, los hechos de corrupción ocurren en virtual secreto, en general no ocurren frente a testigos ni dejan evidencias por escrito. Por otra parte, mientras la mayor parte de los delitos son descubiertos gracias a los reportes de las víctimas, que dan noticia (y evidencia) a las autoridades permitiendo el inicio de las investigaciones, en los hechos de corrupción no hay víctimas directas que cumplan esta función, pues ambas partes que integran la transacción secreta resultan beneficiadas. Las víctimas pueden existir e incluso tener indicios sobre el hecho de corrupción, pero en general, tienen pocos incentivos para recurrir ante las autoridades.

Las convenciones internacionales en materia de corrupción [Convención contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos OEA, Convención de las

Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención de la OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales] proporcionan el marco normativo con que todo Estado debe contar para prevenir y sancionar la corrupción.

3.2 Regímenes públicos sobre el patrimonio de los funcionarios.

La Convención Interamericana contra la corrupción de la OEA (Art. III Inc. 4) requiere que los Estados contratantes que cuenten con sistemas para la declaración patrimonial de sus funcionarios públicos y que tales declaraciones, sean de carácter público.

En esta **declaración jurada**, los funcionarios exponen tanto su crecimiento patrimonial durante el lapso de desempeño de funciones, como sus antecedentes laborales, en especial las relaciones contractuales o laborales mantenidas en forma simultánea con el desempeño del cargo público, o aquellas que cesaron en un tiempo relativamente breve anterior a la toma de funciones.

Se trata de una herramienta de carácter preventivo que, complementada con otras, aumenta notablemente el riesgo de los funcionarios de ser descubiertos si deciden participar en actos de corrupción.

El hecho de declarar anualmente el patrimonio, y que esa información pueda ser consultada por cualquier ciudadano, implica que los funcionarios deben mantener un patrón de conducta de acuerdo con la información que proveen.

Por otra parte, el incumplimiento de la declaración siempre está vinculado a un tipo de sanción. En casi todos los países latinoamericanos, el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos es un delito. En muchas investigaciones por este delito, las declaraciones juradas patrimoniales sirven como base de la acusación, pues son ellas las que muestran los incrementos patrimoniales que el funcionario deberá justificar.

Otros países no castigan penalmente el enriquecimiento ilícito, por considerar que el hecho de que el funcionario tenga que justificar su enriquecimiento vulnera el

principio de inocencia, que impone que en los casos penales sea la acusación (el Estado o la víctima) quien tenga la carga de probar la imputación.

Este es el caso de Estados Unidos y muchos países europeos. Estos países, sin embargo, castigan penalmente la omisión dolosa de bienes en la declaración jurada, es decir, la ocultación de bienes al efectuar la declaración jurada.

La persecución de este delito es generalmente más eficiente que la persecución por enriquecimiento ilícito. Muchos casos de corrupción han sido descubiertos a partir de aumentos injustificados en el patrimonio declarado bajo juramento por los funcionarios.

Actualmente el ex presidente argentino Carlos Menem se encuentra bajo proceso penal por omitir declarar una cuenta en Suiza.

Ejemplo

En Argentina, la Oficina Anticorrupción es el órgano competente ante quien declaran los funcionarios públicos. Las declaraciones son de acceso público a través del sitio de Internet de la Oficina (<http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar>). Este organismo, además, publica una lista permanentemente actualizada de "funcionarios cumplidores y no cumplidores" de su deber de informar el patrimonio.

Esta práctica es muy efectiva para incentivar el cumplimiento del deber al publicar la información patrimonial, porque a menudo esta información es amplificada por la prensa, exponiendo a los funcionarios frente a sus electores.

Nota: En este mismo sitio puede consultar la información actualizada sobre estas listas.

El diseño del sistema de declaraciones juradas debe equilibrar el objetivo del Estado para poder monitorear eficazmente el patrimonio de sus funcionarios con la carga que les impone a los obligados de informar.

Existen programas computacionales especialmente diseñados para capturar datos, controlar la evolución patrimonial, detectar inconsistencias y mantener una base de datos confiable.

3.3 Regímenes que prevengan los conflictos de interés.

Otra medida preventiva consiste en el establecimiento de **regímenes normativos que prevengan los conflictos de interés**, es decir, normas dirigidas a evitar que el interés particular de los funcionarios afecte la realización del fin público al que debe estar destinada la actividad del Estado.

Muchos países latinoamericanos siguen la tradición francesa de fomentar la constitución de una burocracia administrativa ligada a los estamentos políticos.

"En Francia, cerca de un tercio de los parlamentarios provienen del servicio civil" (Rohr, 1991: 287). En cambio, en los países de tradición sajona, los funcionarios que componen la burocracia administrativa tienen restricciones legales para incursionar en actividades políticas. "Cualquiera sea el caso, es evidente que para que el servicio civil no se convierta en una ruta cínica hacia el dinero fácil, todos los países necesitan un sistema que regule los conflictos de interés" (Rose Ackerman, 1999: 77).

Los conflictos de intereses se producen cuando los funcionarios públicos tienen oportunidad de utilizar su poder para obtener una ganancia personal, independientemente de las demandas que pudiesen efectuar los actores privados.

Estas situaciones constituyen un conflicto en la medida en que el interés particular se antepone al rol público" (Cooper, 1982: 86).

Lo que se pretende evitar es que el funcionario tome decisiones que lo beneficien personalmente, y que su criterio no esté influido por intereses distintos que le impidan actuar con imparcialidad. La prohibición más habitual en esta materia, es la de declarar incompatible con el ejercicio de la función pública cualquier vinculación (dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar o, de cualquier otra forma, prestar servicios) con quien gestione o tenga una concesión, sea proveedor del Estado o realice actividades reguladas por éste.

Las legislaciones más comunes establecen:

Renunciar	A tales actividades como condición previa para asumir el cargo.
Abstenerse	De tomar intervención, durante su gestión, en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado durante un período razonable de tiempo (en general entre 3 y 5 años) antes de asumir el cargo.
	De participar en la toma de decisiones que beneficien a un sector en el cual el funcionario, allegados o parientes tengan un interés económico. De realizar, durante un lapso razonable (en general 2 a 3 años) contados a partir de su egreso de la función pública, gestiones directas u indirectas ante el organismo en el cual se desempeñó, o en los entes controlados por éste.

La violación de estos deberes puede tener consecuencias administrativas o penales, dependiendo de la intervención incompatible realizada por el funcionario. Cuando de la intervención incompatible resulta un beneficio patrimonial para el funcionario o el tercero vinculado, en general se denominan **"negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública"**. Cuando de la intervención incompatible no resulta un beneficio patrimonial, las legislaciones tratan el caso como una falta administrativa, sujeta a sanciones de amonestación, multa o exoneración.

3.4 Regímenes para la adquisición de bienes públicos.

Los escándalos de corrupción están frecuentemente asociados a la compra de bienes y servicios por parte del Estado. Con diferentes grados de intensidad, éste es un problema que enfrentan todos los países del mundo.

El Estado es siempre un cliente importante para cualquier proveedor de bienes y servicios, lo que aumenta los incentivos para proponer prácticas corruptas desde el lado de los proveedores como el de los funcionarios que deciden sobre las compras públicas.

La organización Transparencia Internacional para América Latina consideró que el 10 por ciento del presupuesto destinado a compras se pierden por hechos de corrupción y diseñó un plan regional para mejorar esta área.

La legislación anticorrupción en materia de compras públicas no es uniforme y depende de cómo interactúen los sectores público y privado en cada sociedad. Sin embargo, podemos identificar algunos principios básicos.

- a) Planificación regular de necesidades.
- b) Elaboración participada de pliegos de licitación.
- c) Listas negras de proveedores sospechosos de corrupción.
- d) Evaluación por resultados.
- e) Publicidad de todo el proceso licitatorio.

Si desea consultar más sobre estos principios, dé clic en la siguiente liga:

[Principios básicos para la adquisición de bienes públicos.](#)

3.5 Regímenes de protección y recompensa de testigos, denunciantes y fuentes de información.

Reconociendo que en los hechos de corrupción las víctimas carecen de incentivos suficientes para denunciar ante las autoridades los hechos de los que toman conocimiento, muchos sistemas jurídicos han incorporado sistemas de protección e incentivos de diversas fuentes de información.

Algunos sistemas se limitan a ofrecer protección a aquellas personas que informen sobre hechos de corrupción. La protección se extiende a denunciantes, testigos, víctimas e informantes pero se limita a adoptar medidas que contrarresten las represalias que la información brindada pueda generar en el plano social, laboral, económico o inclusive físico. De modo que cualquier consecuencia restrictiva de alguna de estas esferas que surja como consecuencia del hecho de haber denunciado un acto de corrupción, es merecedora de protección.

Tal es el sentido del proyecto elaborado por la Oficina Anticorrupción de Argentina.
Ver proyecto

<http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar/Proyec%20Testigo.pdf>

Otros sistemas, como el estadounidense, no sólo ofrecen protección sino también recompensas variables del porcentaje de recuperación del producto del delito denunciado, lo que incentiva a las personas a denunciar hechos de corrupción. Estos denunciantes, llamados "whistler-blowers" o "soplones", reciben, en caso de ser necesaria, una protección especial.

Finalmente, la recientemente aprobada Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, requiere que los Estados adopten las medidas necesarias para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos, peritos y denunciantes. Las medidas sugeridas por la Convención son:

- a) Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información sobre su identidad y paradero.
- b) Establecer normas probatorias que permitan que los testigos y peritos presten testimonio sin poner en peligro la seguridad de esas personas, por ejemplo aceptando el testimonio, mediante tecnologías de comunicación como la videoconferencia u otros medios adecuados.

3.6 Legislación penal.

Finalmente, la legislación anticorrupción se ocupa de describir e imponer sanciones sobre aquellas conductas que agravan de tal forma a la comunidad que se incorporan al ámbito criminal.

En general, la definición de las conductas penalmente reprimibles depende del Congreso Nacional y no es facultad de los estados o municipios. Sin embargo, es apropiado conocer cuáles son las conductas que, internacionalmente, han sido reconocidas como necesarias de represión penal para un efectivo combate a la corrupción. Para ello tomaremos el modelo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Dé clic en la siguiente liga: [Conductas penalmente reprimibles](#).

Tema 4. Contraloría y auditoría interna.

Con el nombre de contraloría, auditoría general o tribunal de cuentas se designan, en diferentes países, a las instituciones estatales independientes encargadas de supervisar la gestión de la Administración Pública.

Las contralorías actúan como un agente del Congreso, ejercitando un control externo de la administración ejecutiva. Sin embargo, es un principio constitucionalmente reconocido, que las contralorías ejercen el mandato delegado de manera independiente, lo que les es garantizado a través de un presupuesto autónomo y remedios legales contra influencias externas. Los principios globalmente reconocidos a las contralorías han sido expuestos en la "Declaración de Lima sobre principios generales de auditoría", adoptada por la INCOSAI en 1977. La INCOSAI es la organización internacional que reúne a las contralorías generales del mundo.

Por otra parte, cada institución de la Administración Pública suele tener un área de "auditoría interna", es decir, dedicada a la supervisión específica del funcionamiento de la institución.

La existencia y el nivel de desarrollo de las auditorías internas están sujetos a la importancia económica de la institución en cuestión. Sin bien las auditorías internas son formalmente independientes de las agencias que auditan, es evidente que su posición interna institucional (interna a la agencia) las sujeta a mayores influencias informales.

La contraloría es, en general, la encargada de establecer las normas y procedimientos de auditoría que aplicarán las unidades de auditoría interna.

De modo que la auditoría externa coordina el funcionamiento de las auditorías internas. La intensidad de la relación entre la contraloría y las auditorías internas es un elemento clave en la independencia de estas últimas.

Se puede acceder a las contralorías de varios países del mundo y estudiar diversos mecanismos de relación entre las controlarías y las auditorías externas desde el sitio <http://www.sigen.gov.ar/main.html>

4.1 Del control de legalidad al control de gestión.

Con independencia de la ubicación institucional, es una constante en los países de Latinoamérica, que las contralorías y auditorías internas históricamente no han cumplido un rol fundamental ni en el mejoramiento de la eficiencia de gestión ni en la detección de irregularidades en la Administración Pública.

La mayor parte de las burocracias administrativas latinoamericanas dependen de la estructura política. No existe una burocracia separada de la actividad política sino, al contrario, los cuadros burocráticos son determinados políticamente. Sin abrir juicio sobre las complejidades que atraviesa una estructura de este tipo, es importante destacar que esta interrelación entre la política y la Administración Pública impacta notablemente en el rol que las auditorías y contralorías deben desempeñar.

En muchos países, la expresión más evidente de esta interrelación es la obligación constitucional o legal de que la máxima autoridad de la contraloría sea designada por la primera oposición política. El impacto más notable de esta situación es la identificación constante del control y la rendición de cuentas como parte del proceso político, en lugar de que sea parte de la conducción administrativa.

Ello ha llevado, en muchísimas jurisdicciones, a la creación de un rechazo cultural de las actividades de control. Las reacciones más frecuentes frente a las actividades de los órganos de control interno tienden siempre a evitar que se produzca un control sustantivo:

- "Levantar el teléfono" en busca de poder político que detenga la auditoría;
- Argumentar el impacto negativo para los inversionistas externos o para la seguridad jurídica que tendrá una auditoría desfavorable y
- La invocación de razones o secretos de Estado para evitar el control son las reacciones comunes de los controlados frente a la posibilidad de un informe desfavorable.

GAP

Módulo 6 Instrumentos de rendición de cuentas

Décadas de este proceder, han llevado a que el control realizado por las contralorías y auditorías internas haya sido -y aún lo sea en muchas jurisdicciones- exclusivamente formal, es decir, limitado a examinar si las operaciones administrativas y financieras han sido realizadas de conformidad con las normas legales vigentes.

Los informes producidos bajo este modelo son esencialmente oscuros, plagados de citas normativas, redactados con un lenguaje enredado, con hallazgos imprecisos y conclusiones demasiado generales.

En los últimos años, sin embargo, muchos países han modificado los objetivos de sus estructuras de control horizontal, incorporando los criterios de economía, eficiencia y eficacia como rectores del proceso de auditoría.

De este modo, las contralorías y auditorías internas están cambiando su tradicional rol de contralores de la legalidad, a un rol, bastante más prominente, dirigido a colaborar en la definición de políticas públicas de gestión y control.

Los objetivos de las auditorías enfocadas hacia la gestión o el "desempeño" consisten en determinar si los gastos y las acciones tomadas por la administración han:

Minimizado	Los recursos de acuerdo a los resultados previamente establecidos (criterio de economía).
Maximizado	Los resultados teniendo en cuenta los recursos utilizados (criterio de eficiencia).
	Los productos deseados o el impacto de los programas evaluados

Las auditorías de gestión concentran sus esfuerzos en controlar no sólo si los gastos de la administración están legalmente autorizados, sino, si las decisiones que los autorizan han sido tomadas teniendo en cuenta un apropiado sentido económico, lo que permite a las auditorías identificar los espacios donde se concentra la ineficiencia

producidas por la legislación y provocar cambios normativos que prevengan la ineficiencia económica en los gastos del Estado, removiendo costos innecesarios.

El cambio de las auditorías de legalidad hacia las auditorías de gestión constituye un avance importante en el rol que los órganos de control externo e interno pueden desarrollar para contribuir en la prevención y detección de hechos de corrupción.

Los controles de legalidad comúnmente se limitan a exponer los desvíos de la normativa vigente sin cuestionar, cuando es la propia normativa la que pone obstáculos a una actuación eficiente.

Sin embargo, transformar el modelo de auditoría desde el control de legalidad hacia el control de gestión, es un paso necesario pero no suficiente en la lucha anticorrupción.

4.2 Auditorías preventivas de control de corrupción.

Si bien es cierto que las legislaciones no otorgan a las contralorías y auditorías la función principal de prevenir o investigar hechos de corrupción, es innegable que se encuentran en una inmejorable posición para colaborar con otros organismos públicos en la reducción de la corrupción.

Por un lado, las contralorías están legalmente facultadas para acceder regularmente a todo tipo de documentación generada por la Administración Pública.

Los controles que deben ejercitar están legalmente regulados y, además, los auditores están técnicamente capacitados para analizar y comprender las transacciones económicas del Estado.

Por otra parte, no existen obstáculos legales para que las contralorías asuman una función principal en la detección de hechos de corrupción. Por ello, cuando existe voluntad política para luchar contra la corrupción, las contralorías y auditorías externas constituyen una herramienta fundamental.

A continuación recomendamos algunos criterios que debe incorporar una auditoría de gestión, para contribuir a la detección de procedimientos que favorecen la corrupción.

Criterio 1**Criterio 2****Criterio 3****Criterio 1**

1. Calificación del riesgo de la institución auditada.

La contraloría general, como auditora de todas las instituciones de la Administración Pública, se encuentra en una posición excepcional para realizar una calificación de riesgos de cada institución con relación a la corrupción. No todas las organizaciones de la administración gubernamental encierran el mismo nivel de riesgo frente al fenómeno corrupción. A tales efectos, el auditor debe considerar:

- Los recursos económicos que maneja la institución en comparación con las operaciones de otras.
- La trascendencia económica de las decisiones adoptadas por la institución.
- La vulnerabilidad del sistema organizativo de la institución.

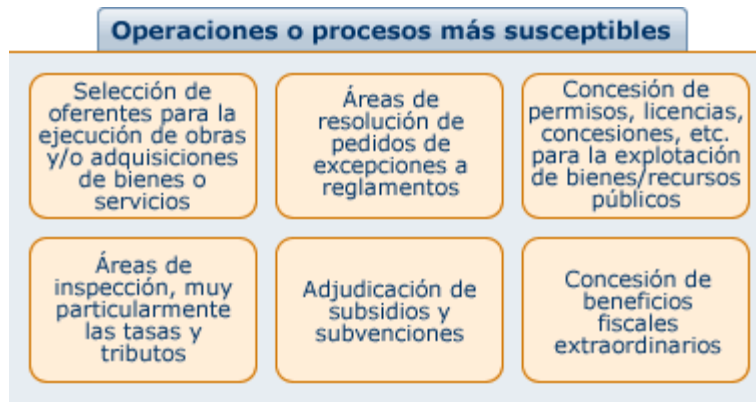
Sobre esta base, la contraloría, trabajando conjuntamente con las auditorías internas de cada institución gubernamental, podrá clasificar el riesgo de corrupción en cada institución y establecer prioridades. La experiencia indica que las áreas del gobierno con mayores riesgos de involucrar transacciones corruptas son:



Sin embargo, es obvio que cada municipio o estado debe establecer su propia calificación respecto a los demás.

Criterio 2**2. Identificación de áreas y procedimientos.**

Una vez identificados los riesgos inherentes a cada organismo, los auditores estarán en posición de trabajar internamente sobre aquellas identificadas como de "alto riesgo". El trabajo interno, que debe ser coordinado con las auditorías internas, consiste en primer término en identificar las áreas y procedimientos de cada agencia en particular que pueden ser vulnerables a la corrupción. La experiencia nos indica que las áreas donde se llevan a cabo operaciones o procesos más susceptibles de padecer acciones corruptas son:



Criterio 3

3. Evaluación de los procesos formales e informales internos.

Una vez identificadas las áreas a ser analizadas con detenimiento, el auditor deberá relevar y evaluar *el funcionamiento real de la institución*.

Además de controlar la legalidad, eficiencia, eficacia y economía de las decisiones, **el auditor deberá tomar en cuenta la medida en la que los procedimientos internos favorecen oportunidades de corrupción**. Un método simple para este tipo de control es la comparación de los procedimientos formales con lo que efectivamente ocurre en la institución auditada, lo que puede obtenerse a través de entrevistas con el personal de la agencia.

Las entrevistas permitirán construir un "mapa" de procesos informales que deberá superponerse al flujo de procesos formalmente establecidos. Ello permitirá identificar, entre otros, los siguientes indicadores:

Indicadores	
Áreas o personas	Donde se concentran las decisiones y si coinciden con las competencias oficialmente establecidas.
Fundamentos	De las decisiones adoptadas por escrito y si responden a la realidad.
Grado de decisiones adoptadas	Por escrito y compararlas contra las opiniones de las áreas técnicas.
Calidad	De la información formal.
Grado de libertad	De la opinión de los funcionarios frente a discrepancias con sus superiores.
Fortaleza	De la auditoría interna para llevar adelante el proceso de control interno.

La superposición de los mapas de funcionamiento formal e informal permite diferenciar las desviaciones que se producen por inconveniencia de la normativa (procesos ineficientes) de aquellas que se producen para favorecer hechos de corrupción.

4.3 Auditoría de licitaciones públicas.

Probablemente las áreas más susceptibles a la corrupción son las que tienen competencia para realizar compras y contrataciones públicas. Por ello, a continuación enumeraremos los casos más comunes en los cuales los auditores deben profundizar el control.

1. Justificación de la necesidad de la compra La necesidad de inversión en bienes y servicios debe ser, siempre, cuidadosamente revisada. En muchas ocasiones, los funcionarios crean necesidades para generar posibilidades de corrupción o bien para favorecer determinadas empresas.

2. Elaboración de contratos o documentos de licitación En las condiciones especificadas para la selección de oferentes, los auditores deben poner especial atención, sobretodo si en la elaboración del el contrato no participaron eventuales oferentes. El tipo, la cantidad y el momento de la adquisición deben estar claramente estipulados en el contrato y no haber variado en la ejecución. Lo contrario implica que el ganador podría haber conocido los cambios de antemano y beneficiarse con esa información al momento de realizar su oferta.

Las especificaciones que exceden la utilidad que se pretende dar al bien o servicio son siempre sospechosas. Por ejemplo, una descripción de vehículos con motor de cierta potencia es más sospechosa de incluir o excluir a ciertos oferentes, que una que describa la capacidad de la carga útil del vehículo

3. Evaluación de los oferentes Aún cuando el ingreso a la competencia para el contrato sea irrestricto, las licitaciones públicas pueden aparentar una competencia inexistente si varios oferentes de un mercado se “cartelizan” o juntan como cártel y reparten las adjudicaciones del Estado mediante acuerdos de precios y ofertas previos. Los auditores deben comparar la consistencia de las ofertas de cada oferente en cada concurso público para evitar la “cartelización”.

4. Excepciones al concurso público. Se debe poner atención especial a las razones invocadas para evitar, en los casos legalmente requeridos, la realización del concurso público. El mecanismo más habitual para favorecer a

un oferente en forma directa es la invocación de razones de “urgencia”.

Para reducir esta práctica, muchas legislaciones han establecido que las áreas de compra deben elaborar un plan de necesidades anuales, de modo que se puedan prever los plazos necesarios para la realización de concursos públicos.

Un mecanismo más sofisticado es la elaboración de una licitación que ningún oferente pueda satisfacer para, una vez declarado “desierto” el concurso, invocar la “urgencia” en la contratación directa.

Cuando ocurren estos casos, además de estudios de mercado sobre el precio pactado, los auditores deben prestar especial atención a la confección de pliegos de los concursos “fracasados”.

5. Modificaciones del contrato al momento de la adjudicación. Cualquier modificación en las condiciones de la prestación al momento de adjudicar la obra, la compra o la contratación de servicios debe ser cuidadosamente examinada, pues puede implicar un acuerdo previo entre la institución y el ganador del concurso que, conociendo las condiciones finales de contratación, realizó una oferta.

Tema 5. Investigación, denuncia y sanción de casos de corrupción.

5.1 Problemas comunes a las investigaciones por corrupción.

Estamos acostumbrados a escuchar que los órganos de control administrativo y el poder judicial son los encargados de combatir la corrupción a través de la imposición de sanciones legales. Sin embargo, esta imagen generalmente no corresponde con la realidad.

En primer lugar, las investigaciones judiciales (o administrativas) han sido concebidas como una herramienta de control de desvíos marginales. El Estado presupone que la mayoría de los ciudadanos cumple con la ley y que sólo un número muy reducido de ellos la infringirá. Sin embargo, cuando los infractores no representan un número marginal sino una buena proporción de la población, es poco lo que el sistema de justicia puede hacer al respecto. Este es un problema notable

vinculado al combate de la corrupción en lugares en los que la corrupción es estructural y sistemática.

En segundo lugar, como la corrupción es esencialmente un fenómeno político que involucra funcionarios públicos y los investigadores -que son también- funcionarios del Estado (sean judiciales o de la administración) en las investigaciones por hechos de corrupción se ponen en movimiento una serie de mecanismos que comprometen la independencia e imparcialidad de los investigadores.

La forma en que funcionan estos mecanismos depende de los sistemas de nombramiento y remoción de los jueces o funcionarios encargados de la investigación, de la influencia de las jerarquías políticas en la promoción de sus carreras, de la manera que se asignen recursos para las instituciones de aplicación de la ley, etc. Sin embargo, es una constante que las investigaciones por corrupción presenten deficiencias en este sentido.

En tercer lugar, dejando de lado los mencionados problemas estructurales, las investigaciones de hechos de corrupción dependen notablemente del funcionamiento de otras estructuras administrativas.

La eficacia de las investigaciones varía notablemente de acuerdo a la capacidad de los investigadores de obtener información confiable de otros organismos del Estado, del sector privado y, en muchos casos, de obtener cooperación internacional. En este sentido, la formalización de las actividades económicas es de una importancia fundamental. **A mayor grado de formalización, mayor será la dificultad para ocultar la evidencia de los casos de corrupción.**

En una economía en la que las transacciones en dinero en efectivo son muy normales, o donde es posible comprar, en un mercado informal, comprobantes de gastos, o donde directamente no existe un minucioso control acerca de la forma de asentar contablemente los negocios de las empresas, será mucho más fácil ocultar el pago de un soborno, que en lugares en los que aquellos controles sean más rígidos.

Por sólo nombrar dos ejemplos, si el Registro Público de Comercio no mantiene actualizada la composición de las sociedades comerciales o si la supervisión del Sistema Bancario no tiene poder para controlar el tipo de negocios en los que incursiona el sector financiero, las investigaciones se dificultan grandemente. Estos problemas, comunes a toda investigación por corrupción, han dado lugar al nacimiento de técnicas especiales.

Las características propias de los hechos de corrupción -ocurren en secreto, sin víctimas concretas y, en la mayoría de los casos, dejando muy escasa evidencia- imponen pensar en herramientas especiales para la detección e investigación de estos hechos. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción recomienda a los Estados, incluir dos prácticas concretas que analizaremos a continuación.

La cuestión determinante en ambos casos, es que las pruebas obtenidas mediante estos procedimientos sean aceptadas por los tribunales. A continuación se describan dos tipos de técnicas.

Tipos de técnicas	
a. Técnica "derivado de operaciones encubiertas".	b. Técnica "derivado de la entrega vigilada".

a. Técnica "derivado de operaciones encubiertas".

Una operación encubierta es una técnica de investigación en la cual los agentes encargados de la persecución penal, se involucran en un hecho criminal sin revelar su identidad con el fin de obtener evidencias.

El origen de esta técnica de investigación se remite a la lucha contra el crimen organizado y fue implementada inicialmente en países de tradición anglosajona.

Muchos países de tradición europea la incorporaron posteriormente, sobre todo para investigar organizaciones vinculadas al tráfico de estupefacientes.

En materia de corrupción, las operaciones encubiertas han sido admitidas en aquellos casos en los cuales una persona ofrece o exige un soborno y el destinatario de la oferta no está dispuesto a aceptarla.

Como estos ofrecimientos o exigencias indebidas son realizados en privado y verbalmente, la única manera de probar que han ocurrido es a través del testimonio del destinatario. Sin embargo, prácticamente ningún juez en el mundo estaría dispuesto a condenar a una persona cuando la única evidencia es la palabra del denunciante. Son los casos que comúnmente se llaman "palabra contra palabra".

Es por ello que, cuando se producen estas situaciones, la legislación debe permitir a la persona que recibió la oferta ilegal que denuncie el hecho ante las autoridades y que éstas le permitan, bajo su supervisión, actuar como si aceptara el ofrecimiento, de tal forma que permita recolectar elementos adicionales para probar el hecho.

La forma más habitual de recolectar evidencias adicionales es a través de grabaciones o filmaciones realizadas secretamente.

Supongamos que un funcionario exige a un ciudadano un soborno y el ciudadano lo denuncia ante un fiscal. Para probar el hecho, el fiscal debe autorizar al ciudadano reunirse con el funcionario, aceptar la oferta, pagar la suma requerida (generalmente con billetes previamente identificados) y registrar la conversación con una cámara o

micrófono ocultos, de modo de contar con más evidencia que la simple palabra del denunciante.

Llamamos a esta técnica un "derivado" de las operaciones encubiertas porque quien obtiene la prueba no está simulando su identidad (como lo haría un policía que se infiltra en una organización delictiva) sino simplemente simulando su predisposición a cometer el hecho, cuando en verdad no tiene la voluntad de hacerlo.

En algunos países, como Argentina, los tribunales aceptan las grabaciones y filmaciones producidas aún sin autorización judicial, es decir, cuando quien recibe el ofrecimiento o la exigencia indebida decide registrar privadamente la escena y denunciarlo con posterioridad.

La aceptación está generalmente condicionada a que, el denunciante muestre que la prueba no ha sido manipulada. A ese fin, las víctimas generalmente recurren a un notario público antes de filmar secretamente e inmediatamente después de hacerlo, dejando la grabación en custodia del notario con el fin de que certifique que no ha sido manipulada.

b. Técnica "derivado de la entrega vigilada".

La entrega vigilada es una técnica de investigación que consiste en permitir la continuación de un curso de acción ilícito bajo la vigilancia de las autoridades con el fin de identificar a las personas involucradas en la comisión de un delito.

Esta técnica es habitualmente utilizada en la investigación de tráfico de estupefacientes

El caso más común, es el de las autoridades aduaneras que descubren un cargamento de estupefacientes y, en lugar de interceptarlo, permiten que siga hacia su destino, bajo la estricta vigilancia de las autoridades competentes, con el fin de aprehender al destinatario final.

En el caso de los delitos de corrupción, ésta técnica puede ser adaptada a dos situaciones frecuentes.

1. La primera es la misma que estudiamos en el apartado precedente, en la que la víctima simula ser parte del hecho con el objeto de obtener evidencias.
2. La segunda situación se vincula con la obligación de las instituciones financieras y otros actores privados (casas de cambio, compañías de seguro, agentes de bolsa, empresas de juegos de azar) de reportar las operaciones sospechosas en el marco de sus responsabilidades para prevenir el lavado de activos.

Supongamos que una compañía requiere a su banco realizar una transferencia hacia la cuenta de un funcionario público. Si el banco sospecha que el sistema financiero está siendo utilizado para pagar un soborno puede negarse a realizar la transacción pues corre el riesgo de colaborar en un ilícito.

Si se niega, es probable que se pierda la mejor evidencia del caso. En cambio, el banco puede reportar la operación como sospechosa y requerir instrucciones de la autoridad de control (unidad de información financiera). En ese caso, es probable que el banco sea requerido de realizar la transacción, a fin de que las autoridades puedan obtener evidencia del hecho de corrupción.

5.2 La recuperación del producto de la corrupción.

En los últimos años, junto al esfuerzo de responsabilizar penalmente a los culpables de hechos de corrupción, muchos países han puesto énfasis en la importancia de recuperar el producto de esos delitos.

Para muchos países desarrollados, en cuyos centros financieros ocultan importantes sumas provenientes de hechos de corrupción, es más lógico colaborar con la recuperación de esos activos que continuar ayudando financieramente a países en los que los recursos no llegan a destino.

Los países en desarrollo, por su parte, ven en la repatriación del producto de la corrupción, una fuente de financiamiento adicional a sus políticas de desarrollo económico, incluyendo la prevención de la corrupción. *Ver ejemplo*

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción estableció la repatriación de activos como uno de sus objetivos principales (Art. 1) y dedicó un capítulo completo del tratado al establecimiento de reglas vinculadas al tema (Capítulo V).

La recuperación del producto del delito tiene una importante faceta transnacional, dado que muchas veces, el producto de los hechos de corrupción se oculta en otros países. Para facilitar las investigaciones transnacionales, la comunidad internacional se apoya en dos mecanismos: **fortalecer la cooperación internacional para la investigación de hechos de corrupción y utilizar la lógica del lavado de dinero para investigar los hechos a partir de la localización del producto del delito.**

En este sentido, más de 130 países han criminalizado el lavado de dinero y responsabilizado a los intermediarios financieros y otros actores del sector privado, en la detección de transacciones que pudieran estar vinculadas a hechos de corrupción. De ese modo, la comunidad internacional ha convertido a estos actores en los proveedores de información sobre estos delitos, equiparando su función a la que las víctimas cumplen en los delitos comunes.

La medida más importante desarrollada en esta materia, es la obligación de que los intermediarios financieros identifiquen y desarrollen especial vigilancia sobre las denominadas "personas políticamente expuestas", definidas como aquellas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes, incluidos sus familiares y sus estrechos colaboradores.

Sobre la base de estas normas, por ejemplo, varios bancos suizos reportaron las cuentas de Vladimiro Montesinos, lo que permitió a Perú establecer el origen ilegal de las transferencias y posteriormente recobrar ese dinero.

5.3 Sanción de casos de corrupción.

El sistema de sanciones que se establezca con relación a los hechos de corrupción, es de suma importancia en toda comunidad en la que el riesgo de ser descubierto es real.

Cuando reina la impunidad o la protección política frente a los hechos de corrupción, el sistema de sanciones pierde importancia pues el riesgo de ser sancionado es mínimo o inexistente. En cambio, cuando hay signos de que la corrupción es castigada, el sistema de sanciones cobra una importancia vital, pues es un costo del cálculo económico que realiza la persona que decide cometer el hecho. De modo que el sistema de sanciones es una herramienta útil para aumentar los costos de la corrupción y bajar los incentivos que determinan a las personas a corromper.

Un sistema inteligente de sanciones es aquel que convierte la sanción en una función del beneficio que se obtiene de la transacción corrupta.

Aunque pocas legislaciones toman en cuenta este criterio, a continuación veremos cómo es posible modificar incentivos apoyándonos en un sistema de estas características.

Cuando las consecuencias de ser detectado influyen en la decisión de cometer un acto de corrupción, el sistema de sanciones cobra importancia en lo siguiente:

- a. Ser sancionado administrativamente no es igual que ir a la cárcel.
- b. Sancionar a las personas físicas no es igual que sancionar a las personas jurídicas.
- c. Sancionar a las personas jurídicas con multa no es lo mismo que sancionarlas con la pérdida de un contrato ni con perder -temporal o definitivamente- la posibilidad de ser contratista del Estado.

A diferencia de los costos de la corrupción, que son iguales para todos y consisten en la posibilidad de ser descubierto y en las consecuencias de ser descubierto (las sanciones), los beneficios que se obtienen por medio de transacciones corruptas no son los mismos para todos los participantes.

- Para quien recibe un soborno, el beneficio siempre consiste en el monto del soborno.
- Para quien paga un soborno, en cambio, el soborno es un costo y el beneficio depende del motivo por el que pague el soborno. Consideremos las siguientes tres situaciones:

Acción	Tipo de beneficio	Ejemplo	Beneficio
Quien paga para obtener	Beneficio legal pero escaso	Asegurar un contrato con el municipio o una licitación pública.	Es equiparable el que reditúe el negocio obtenido.
	Beneficio ilegal	Pagos a la policía para que le permitan vender drogas en determinado territorio.	El beneficio obtenido es igual al beneficio del negocio ilegal.
	Beneficio legal no escaso	Obtener una licencia a la que tiene derecho.	En este caso, quien paga no obtiene beneficios pues tenía derecho de obtener la licencia sin pagar el soborno. Son casos en los que los funcionarios públicos cobran por realizar sus funciones correctamente.

5.3 Sanción de casos de corrupción.

Las legislaciones rara vez toman en consideración que el beneficio que obtiene quien paga un soborno **no es igual** al que obtiene quien lo recibe. El cálculo económico de cada parte es diferente. En consecuencia, si nuestro propósito es aumentar el costo y las sanciones son parte del costo, es evidente que las sanciones deberían reflejar alguna relación con el beneficio que cada parte obtiene.

Supongamos, en un contexto en el que el riesgo de ser descubierto existe, un empresario ofrece al funcionario un soborno para que lo beneficie con su decisión entre los diversos oferentes de un proceso licitatorio. Si la sanción consiste, por ejemplo, en una multa fija, bastará que el monto del soborno sea mayor que la multa y que el negocio que se licita sea mayor que el soborno, para que ambas partes tengan incentivos suficientes para cometer el hecho.

En cambio, si la multa es una función del beneficio, el cálculo de ambas partes cambia. Por ejemplo, si la multa es igual a 5 veces el monto del soborno, con el mismo riesgo de ser descubierto, el funcionario tendrá menos incentivos para aceptar la transacción.

Para el empresario, en cambio, el soborno y la multa son costos y sus incentivos dependerán del beneficio del negocio que está "comprando". Si el negocio es 100 veces mayor al monto del soborno, tanto el soborno como la multa resultan

insignificantes y sus incentivos permanecerán iguales. Si el negocio es 3 veces igual al soborno, sus incentivos para proponer o aceptar esa transacción bajo estas reglas, disminuirán considerablemente.

La decisión más racional, aunque pocas legislaciones lo hagan, es imponer sanciones de acuerdo a los beneficios que recibe cada uno.

Por ejemplo:

- Sancionando a quien recibe el soborno con una multa que resulte una función de su beneficio (X veces el monto del soborno) y;
- Sancionando a quien lo paga, con una multa que resulte una función del beneficio que obtiene (X veces el monto del negocio obtenido ilícitamente).

Adicionalmente, el sector privado debe ser sancionado con la prohibición de obtener contratos del Estado, y el funcionario público con la inhabilitación para ejercer la función pública.

6. Experiencias innovadoras.

El objetivo de esta sección es ofrecer un breve resumen sobre experiencias innovadoras en la región de América Latina, los cuales estén mejorando la eficacia del desarrollo por medio del apoyo al compromiso ciudadano en la supervisión de actividades relacionadas con el desarrollo.

- **Caso:** Internet para la rendición de cuentas del Alcalde Municipal (Colombia)

Caso Colombia

Caso: Internet para la rendición de cuentas del Alcalde Municipal.

Lugar: Buga, Rionegro, Pasto y Popayán.

País: Colombia.

GAP

Módulo 6 Instrumentos de rendición de cuentas

Contactos: Rosa Inés Ospino Robledo

Correo electrónico: transparencia@transparenciacolombia.org.co

Resumen

Como parte del proyecto de rendición de cuentas en Colombia, específicamente en Buga, Rionegro, Pasto y Popayán se buscó el desarrollo participativo de funcionarios de 4 alcaldías municipales y miembros de organizaciones sociales, entre los meses de octubre de 2002 y diciembre de 2003, para generar un estándar mínimo al realizar la página de Internet de cada alcaldía municipal, que permitiera hacer más transparente la gestión de las administraciones y soportara la rendición de cuentas del alcalde a la ciudadanía. El programa computacional que soporta la página es de libre circulación y autogestionable por los propios funcionarios municipales, con un modelo sencillo de administración y alimentación.

- **Caso:** Eficiencia y transparencia en la gestión pública: una fórmula posible (Argentina)

Caso Argentina

Caso: Eficiencia y transparencia en la gestión pública: una fórmula posible.

Lugar: Municipio de Morón, Provincia de Buenos Aires

País: Argentina

Contactos:

Marcela Santos

Municipio de Morón, Provincia de Buenos Aires

Correo electrónico: msantos@mocampo.com.ar

Resumen

El gobierno del municipio de Morón, tomó la decisión de implementar una serie de mecanismos que propiciaran la integración de los vecinos, como protagonistas activos de las medidas gubernamentales, superando la vieja concepción del ciudadano como beneficiario pasivo, excluido del diseño de las políticas públicas y por tanto, sujeto a lo que sus representantes quieren ofrecerles. La experiencia, que se viene desarrollando exitosa e ininterrumpidamente desde el año 1999, demuestra que la apertura del municipio a la intervención directa de los vecinos, redundará en un Estado que funciona en forma eficiente, honesta y austera. El proyecto generó un marco global para que vecinos y representantes de organizaciones no gubernamentales, fueran protagonistas tanto en el control de las acciones municipales como en su diseño y puesta en marcha.

Caso México

Caso: Programa usuario simulado

Lugar: Secretaría de la Función Pública

País: México

D.R.© Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Universidad Virtual

GAP

Módulo 6 Instrumentos de rendición de cuentas

Contactos:

Dirección General Adjunta de Evaluación de la Operación de Servicios
Secretaría de la Función Pública

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

Teléfonos: 30-03-20-13; 30-03-23-13; 30-03-2051 y 30-03-2052

Resumen

El programa de Usuario Simulado es una metodología aplicada por la Secretaría de la Función Pública, que está basada en verificaciones permanentes a oficinas públicas a efecto de evaluar la calidad y transparencia de los servicios públicos, así como identificar y combatir las prácticas de corrupción. Se utiliza una cédula que contiene indicadores de calidad, que en su conjunto, permiten evaluar los trámites y servicios seleccionados. En la programación de las verificaciones se utiliza un método aleatorio para designar a los usuarios simulados-trámite y oficina a verificar. Algunos resultados que se obtienen de este programa son: la inhibición de conductas irregulares por parte de funcionarios públicos; impulso de acciones de mejora; promoción de acciones de desregulación; y confianza ciudadana para presentar denuncias sobre corrupción.

Material de apoyo

Lecturas

- [Auditoria ANSES](#)
- [Administración Pública Argentina](#)
- Mapas de diagnóstico:
http://www.transparency.org/tilac/trabajo_en_red/contrataciones/
- [Documento de la INAP](#)
- Eficiencia y transparencia en la gestión pública: una fórmula posible
- Internet para la rendición de cuentas del Alcalde Municipal

- Participación ciudadana en la gestión pública
- [Programa usuario simulado](#)

Referencias bibliográficas

- BAlegre, Marcelo. Regulaciones de pautas de comportamiento ético y conflictos de interés en la Argentina. Recuperado del Internet el 12 de abril de 2004 en la siguiente dirección: <http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar/InformeFinalAlegre.pdf>
- (Bresser L. y Cunill, N. (1998). Lo público no estatal en la reforma del Estado, Paidós, Bs.As.
- Consejo Científico del CLAD. (2000). La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: EUDEBA. <http://www.clad.org.ve/>
- Convención Interamericana contra la corrupción en la siguiente dirección de Internet: <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>
- Cooper, Terry L. (1982). The Responsible Administrator. Kennicat Press Corporation.
- Dion, Michelle. (2000). "The Political Economy of Social Spending: The Mexican Solidarity Program, 1988-1994". Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Gibson y Calvo. (1997). "Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina". Department of Political Science, Northwestern University.
- INCOSAI. (1977). Declaración de Lima sobre principios de Auditoría. Recuperado del Internet el 12 de abril de 2004 en la siguiente dirección: http://www.intosai.org/2_LIMADe.html
- Informe del 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental, "El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Informe del 13º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental, "El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Auditoría de Obras Públicas" (Marzo de 1998). Recuperado del Internet el 12 de abril de 2004 en la siguiente dirección: http://www.intosai.org/3_VN1998s.pdf
- Informe de la Sindicatura General de la Nación sobre la gestión del Departamento de Compras y Contrataciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Argentina), Julio de 2003.
- Lucha contra la Corrupción y la mala gestión". Recuperado del Internet el 12 de abril de 2004 en la siguiente dirección: http://www.intosai.org/3_VN1996s.pdf
- O'Donnell, Guillermo. (1998). Accountability horizontal, Agora No. 8, Cuaderno de estudios políticos.
- Oficina Anticorrupción de Argentina. (2000). Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998 - 1999. Informe Preliminar. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia. Agosto de 2000.
- Przeworski, Stokes, y Manin. (1999). Democracy, accountability and representation. USA: Cambridge University.
- Rose Ackerman, Susan. (1999). Corruption and Government. Causes, consequences and reform. USA: Cambridge University Press.
- Schady, Norbert R. (1998) "Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95". World Bank Sitio de la Contraloría General de Canadá, Coordinación de la labor de auditoría entre

- organismos nacionales, regionales, locales y autónomos. Recuperado del Internet el 12 de abril de 2004 en la siguiente dirección: <http://www.incosai2004.hu/spanyol/doc/ES%20Theme%20I.pdf>
- Sitio de la Sindicatura General de la Nación (Argentina). En la siguiente dirección de Internet: <http://www.sigen.gov.ar/main.html>
 - Sitio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la siguiente dirección de Internet: <http://www.onu.org/NU/programas/undp.htm>
 - Sitio de Transparencia Internacional. Proyectos regionales de contrataciones transparentes en la siguiente dirección de Internet: http://www.transparency.org/tilac/trabajo_en_red/contrataciones/
 - Slosse, Carlos. Auditoría: un nuevo enfoque empresarial. Editorial Macchi, Buenos Aires.
 - Wever, Claudio (2003). Prevention and detection in bribery-affected public procurement, TI Brasil, Septiembre de 2003. Recuperado del Internet el 12 de abril de 2004 en la siguiente dirección: <http://econwpa.wustl.edu/eps/pe/papers/0309/0309001.pdf>
 - Zin, Máximo. (1986). Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Ed. Desalma.

Glosario

- **Control vertical:** Przeworski y Stokes sostienen que por una parte "las instituciones democráticas no contienen mecanismos de efectivización de la representación prospectiva" y, por la otra, "la votación retrospectiva, que toma como información sólo el desempeño pasado de los funcionarios, no es suficiente incentivo para inducir a los gobiernos a actuar con responsabilidad".

En un trabajo más reciente Przeworski insiste en que "las elecciones son inherentemente un instrumento burdo de control dado que los votantes sólo una decisión que tomar en relación con todo el paquete de políticas gubernamentales tomadas a lo largo de una gestión de gobierno" (Przeworski, Stokes, y Manin, 1999).

- **Control horizontal:** Para algunos autores este control social horizontal constituye la forma a través de la cual la sociedad puede controlar directamente al Estado, más allá de las formas de control representativas tradicionales. (Bresser y Cunill, 1998).
- **Representación como responsabilidad:** se refiere, básicamente, a la idea de que el desempeño de funciones públicas es una actividad dignificante que exige cuidadosa sujeción a la ley, entrega devota al servicio del bien público y una severa concepción de las obligaciones de quienes gobiernan. De esta idea surge el imperativo republicano de que nadie, ni siquiera quienes gobiernan, puede situarse por encima de la ley (O'Donnell, 1998).
- **Responsabilización:** este concepto implica, por un lado, que los gobiernos son responsables frente a los ciudadanos, debiendo ser transparentes y rendir cuentas de su acción; por otro lado, se enfatiza el derecho de los ciudadanos de controlar la acción de los gobiernos.

En términos prácticos tenemos gobiernos y administradores públicos responsabilizados cuando ellos son controlados internamente por las propias instituciones del Estado, y, externamente, por la sociedad a la cual rinden cuentas.

- **Veeduría:** también conocida como municipios.