

**FORTALECIMIENTO DE UN MARCO SISTÉMICO CONTRA LA
CORRUPCIÓN PARA EL
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

Febrero 28, 2001

FORTALECIMIENTO DE UN MARCO SISTÉMICO CONTRA LA CORRUPCIÓN PARA EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

El presente documento define las medidas necesarias para que el Banco fortalezca e integre aún más las acciones que tiene en vigencia contra la corrupción. Las directrices que contiene se estructuran sobre el cuerpo existente de políticas y reglamentaciones que dan cuenta del sólido historial del Banco en esta materia desde hace más de 40 años. Indican la necesidad del Banco de atender la creciente preocupación de sus países miembros acerca de las limitaciones que la corrupción impone al desarrollo. Además, en vista del crecimiento y la expansión de la institución, responden a la necesidad de que el Banco ajuste periódicamente sus salvaguardias para prevenir el riesgo de corrupción.

El reto de prevenir y combatir la conducta corrupta es común a la mayoría de las sociedades y a él han respondido instituciones privadas y públicas, tanto nacionales como internacionales. La corrupción afecta tanto al sector público como al privado, distorsionando la realidad económica y creando incentivos nocivos que tienen impacto en todos los niveles de la sociedad. Es una amenaza a las instituciones democráticas, causa detrimento al desarrollo económico y social de los países y, si se le condona y se permite que florezca, puede socavar gravemente la credibilidad de las instituciones y estructuras del Estado. En general, se entiende que la corrupción comprende actos indebidos cometidos por funcionarios en beneficio personal o de terceros, por iniciativa propia o a petición de otros. Entre los actos de corrupción figuran, entre otros, la solicitud, pago o aceptación de soborno o gratificaciones y comisiones ilícitas, la extorsión, el uso indebido de información o bienes y el tráfico de influencias. A su vez, se entiende en general que el fraude consiste en cualquier acto u omisión que tenga por objeto presentar una falsa realidad con miras a inducir a alguien a actuar conforme a esa presentación y obtener así alguna ventaja injusta o causar perjuicio a otros.

La corrupción y sus efectos reciben actualmente mayor atención en la gran mayoría de nuestros países miembros. Entre los factores que contribuyen a esta mayor atención se incluyen la intención de los gobiernos de preservar la transformación económica y democrática de sus países del último decenio; una ciudadanía que es menos tolerante y más locuaz acerca de las amenazas que trae aparejadas a la composición social y económica de un país; una prensa libre dedicada más activamente al periodismo de investigación; y la creciente exhortación a los gobiernos locales a hacerse cargo de servicios que anteriormente estaban en manos de los gobiernos nacionales. En las economías que se basan en la creencia de que el mercado es el mecanismo más eficaz para la asignación de recursos, el sector privado también está preocupado por las amenazas que la corrupción ciernen sobre el funcionamiento adecuado del mercado.

Los accionistas del Banco han indicado su voluntad política de combatir conjuntamente la corrupción. Con los auspicios de la Organización de los Estados Americanos, en

1996, los países del hemisferio firmaron la primera convención regional especialmente diseñada para combatir la corrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción. La convención exhorta a una acción colectiva en varios sectores, entre ellos la corrupción transnacional, el enriquecimiento ilícito, la extradición, la cooperación judicial, el intercambio de pruebas y la confiscación y embargo de bienes, en relación con los delitos de corrupción. Más aún, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos aprobó, en 1997, un programa interamericano de cooperación contra la corrupción que detalla una serie de objetivos y actividades comunes para los estados miembros de la institución.

En las Cumbres de las Américas, los países de la región incorporaron explícitamente la cuestión de la lucha contra la corrupción y asuntos conexos entre sus prioridades. La Cumbre de Miami de 1994 especificó que “Una democracia eficaz requiere un ataque amplio contra la corrupción como factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico, que socava la legitimidad de las instituciones políticas.” El Plan de Acción de la Cumbre de Miami incluyó medidas específicas que emprenderán los gobiernos para la lucha contra la corrupción. La Declaración de la Cumbre de Santiago de 1998 declaró que se dará nuevo ímpetu a la lucha contra, *inter alia*, la corrupción y el lavado de dinero y reafirmó la determinación de los gobiernos de perseverar en ese esfuerzo.

Más recientemente, durante la Tercera Reunión Anual de los Ministros de Hacienda del hemisferio, realizada en Cancún en el 2000, hubo acuerdo en que la corrupción ha sido reconocida como un grave problema que afecta en forma adversa las inversiones, los ingresos públicos, el crecimiento y el desarrollo en gran parte del hemisferio occidental. Los ministros solicitaron a las instituciones financieras internacionales que les provean asistencia para la lucha contra la corrupción en los sectores de aduanas, impuestos, presupuesto, adquisiciones y reglamentación y fiscalización de cuestiones financieras, y exhortaron a los gobiernos miembros a ratificar y aplicar la Convención Interamericana contra la Corrupción.

El Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo le encomienda a la institución la misión de alentar el desarrollo económico y social de sus países miembros prestatarios. La corrupción, en todas sus formas, socava ese desarrollo y disminuye el apoyo que el Banco, en sus actividades, pueda prestar a la región. Los accionistas del Banco atendieron a la necesidad de la institución de emprender un papel más activo en las cuestiones de modernización del Estado, en los mandatos que forman parte del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco. La modernización del gobierno (incluidos, *inter alia*, los sistemas fiscales y presupuestarios, los poderes ejecutivo, judicial y legislativo del Estado, y los mecanismos de reglamentación y supervisión) y el fortalecimiento de la sociedad civil fueron incorporados al programa de desarrollo del Banco. En 1996, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó la política de la institución en lo relativo a la Modernización del Estado y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, destinada a consolidar los sistemas democráticos y fortalecer los procesos de la gestión de gobierno en la región. Los mandatos acordados por los accionistas y las cláusulas del Convenio del Banco suministran una base firme para que

la institución apoye los esfuerzos de los países miembros para luchar contra las causas y los efectos de la corrupción.

Una cuestión de prioridad similar es la necesidad de atender los riesgos de potencial vulnerabilidad dentro del Banco y asegurar que haya un adecuado entorno de control en las actividades operativas de la institución. Cuarenta años después de su fundación, el Banco ha ampliado sus actividades financieras y no financieras, maneja relaciones con prestatarios no dependientes de los gobiernos centrales de sus países miembros prestatarios, tiene vigentes un conjunto de diversos instrumentos y prácticas de préstamo y apoya programas en nuevas esferas de actividades. Tal ha sido la amplitud y el alcance del cambio, que el Banco debe revisar y ajustar periódicamente sus políticas y procedimientos para asegurar que existan las salvaguardias adecuadas para asegurar la eficacia y la transparencia de sus operaciones y que haya un adecuado ambiente de control dentro de la institución.

El presente documento suministra un marco sistémico para orientar las acciones de la institución en la lucha contra la corrupción. El Banco reitera su compromiso de abordar el tema de la corrupción de manera global, en tres sectores separados pero estrechamente ligados uno con otro:

- a. Asegurar que el personal del Banco actúe de acuerdo con los más altos niveles de integridad y que las políticas y procedimientos internos del Banco estén orientados a la consecución de ese objetivo;
- b. Asegurar que las actividades financiadas por el Banco estén exentas de fraude y corrupción y que se las ejecute en un adecuado ambiente de control, y
- c. Apoyar los programas que ayuden a los países miembros prestatarios del Banco a fortalecer la buena gestión de gobierno, mantener el estado de derecho y luchar contra la corrupción.

El Banco ha tomado medidas en cada uno de esos sectores para reducir al mínimo el riesgo de corrupción. Esas medidas reflejan el compromiso de la institución de funcionar con transparencia, dentro de una estructura de controles gerenciales y orientada por los mandatos establecidos por sus accionistas.

Se hace necesario que el Banco articule permanente compromiso en contra de la corrupción en una estrategia más sistémica, por varias razones. Primero, dicho enfoque integrado asegurará una mayor sinergia entre los esfuerzos del Banco en cada sector. Segundo, es necesario atender los riesgos de corrupción simultáneamente en el ámbito de los recursos humanos, en el de proyectos, y como parte de la asistencia del Banco a sus países miembros prestatarios porque los límites entre esos sectores son poco definidos y porosos: una medida inadecuada en un sector puede claramente tener efectos sobre otros sectores. Tercero, la aplicación de un conjunto de medidas comprensivas, integradas y coordinadas incrementará aún más los niveles de responsabilidad y de rendición de cuentas en toda la institución, lo que hará más eficiente la gestión institucional del Banco. Finalmente, el hecho de recalcar que el

Banco reaccionará de una manera previsible y uniforme frente a la conducta ilícita fortalecerá la ética de la institución y su credibilidad, y apoyará el desarrollo económico y social de sus países miembros prestatarios.

ASEGURAR LA INTEGRIDAD DENTRO DEL BANCO

Las preocupaciones que comparten todos los accionistas del Banco en lo relativo al fraude y la corrupción hacen que sea esencial que el Banco siga garantizando que estos últimos no serán tolerados dentro de la institución. El fraude y la corrupción pueden ser desastrosos para cualquier organización, ya que pueden impedir que una institución logre sus objetivos legítimos, amenazar su credibilidad y su imagen pública, y debilitar el apoyo de los accionistas. Es esencial en cualquier ambiente institucional, asegurar el mantenimiento de la integridad, que el personal adhiera a normas rigurosas de integridad y no condonar el fraude ni la corrupción.

El Banco tiene las herramientas necesarias para asegurar que la institución alcance dichas metas. Las políticas de personal del Banco orientan la conducta del personal. El Código de Ética establece las normas de conducta que ha de observar el personal de la institución y los procedimientos a seguir para atender a las denuncias de conducta contraria a la ética. El Código ha establecido un comité permanente interdepartamental en el Banco – el Comité de Ética – para analizar tales denuncias contra funcionarios del Banco y asegurar que las normas del código sean respetadas de manera uniforme en la institución. Existe también una política de Respeto en el Lugar de Trabajo que forma parte de las Políticas de Personal y que prevé un comité encargado de verificar que el personal cumpla con las normas de política. Hay un mecanismo de recurso para los empleados, incluido un “ombudsperson”, un Comité de Conciliación y un Tribunal Administrativo, para que las denuncias de violaciones a las políticas de personal se atiendan debidamente, respetando el debido proceso y la equidad. El Banco necesita asegurar que los procesos y procedimientos para evitar la tolerancia de conducta ilegal dentro de la institución vigentes sean revisados y actualizados periódicamente para hacerlos más eficaces y de mayor credibilidad.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el control del riesgo de corrupción requiere algo más que normas adecuadas, debido proceso y decisiones justas e imparciales. Los procedimientos y códigos de conducta de una institución son parte de un sistema más amplio de incentivos, recompensas y sanciones que producirán una conducta funcional que refleje los valores a los que adhiere la institución. Son instrumentales al carácter de una institución y devienen irrelevantes si el carácter desaparece.

Como resultado de los mandatos operativos periódicos acordados por la Asamblea de Gobernadores para la institución, el Banco ha aumentado sustancialmente sus actividades operativas y no operativas, así como su tamaño. Además, en 1994, el Banco fue objeto de una importante reorganización dirigida a atender con mayor eficacia el papel más amplio que la institución tiene en la región. Es natural que ese importante cambio en la escala y el alcance de sus actividades resulte en retos a la identidad cultural del Banco y al sentido de pertenencia a la institución.

Por ello es esencial que el Banco asegure no sólo tener directrices y procedimientos claros destinados a que el personal adhiera a normas del más alto nivel de integridad, sino también que los objetivos de la institución, sus principios y sus valores sean aplicados de una manera constante y digna de credibilidad. Dentro de este contexto, se analizarán a continuación ciertos sectores que podrían beneficiarse de actividades dirigidas a promover la integridad dentro de la institución.

Conducta

El Código de Ética y las Políticas de Personal del Banco siguen siendo los instrumentos más importantes para delinear la conducta adecuada de todo el personal. Son claras e inequívocas al establecer los parámetros de conducta relativos a las responsabilidades oficiales y a las cuestiones de conducta individual de otros miembros del personal. Sin embargo, deben ser revisadas para que expresen claramente los procesos para el tratamiento de cualquier denuncia sobre violaciones a las normas de la conducta que se espera del personal y asegurar que se proteja el debido proceso. Es esencial, también, que se haga un mayor esfuerzo para asegurar que todos los miembros del personal, incluidos los consultores, tengan conocimiento de las disposiciones del Código y de las Políticas. Además, se analizará en este contexto la posibilidad de aplicar normas de ética al desempeño de los integrantes del Directorio Ejecutivo.

La Administración deberá rápidamente asumir la tarea de revisar las políticas y procedimientos internos del Banco, entre ellos el Código de Ética, las Políticas de Personal y las directrices para la declaración de intereses financieros y conflictos de interés, de manera de asegurar que sean eficaces y pertinentes al delinear las normas de conducta adecuadas y al atender los riesgos de fraude y corrupción. Esas políticas y procedimientos deberán ser reeditadas y puestas a disposición de todo el personal actualmente en funciones en el Banco. El personal existente (incluidos los consultores) en la Sede y en las Representaciones deberá ser ilustrado sobre el contenido de esas políticas y procedimientos en reuniones con cada departamento u oficina, coordinadas por la Vicepresidencia para Planificación y Administración e incluirán a representantes del Departamento de Recursos Humanos, de la Auditoría General y del Departamento Legal. Con respecto al nuevo personal, el Departamento de Recursos Humanos coordinará reuniones de información similares tan pronto el personal se presente a hacerse cargo de su puesto.

Se revisarán y ajustarán los procedimientos existentes para presentar e investigar las denuncias de conducta corrupta, de manera de asegurar que los mecanismos para presentación de las denuncias sean eficientes y que el denunciante quede protegido de cualquier represalia. El personal del Banco deberá estar en conocimiento de la existencia de estos mecanismos, de la seriedad con que se desarrollarán tales investigaciones y de los procedimientos a seguir para presentar cualquier denuncia. Cualquier miembro del personal que presente una acusación deberá conocer de antemano qué procesos él o ella desatará con una denuncia y tener derecho a una total protección y a un proceso que sea tanto eficiente como discreto. Lo más importante es que ese empleado o empleada confíe en que se hará justicia y que, en todos los casos, se aplicarán normas uniformes de integridad.

Es importante para la cultura del Banco asegurar que los funcionarios tengan siempre conciencia de su responsabilidad como empleados internacionales en lo relativo a cumplir sus obligaciones laborales de manera profesional y competente y a comportarse como buenos residentes en el país en el que viven y trabajan. Los privilegios e inmunidades del Banco no deben ser utilizados por el personal como escudo para eludir el cumplimiento de sus obligaciones personales y judiciales en sus respectivas comunidades.

La revisión de los procedimientos para presentar denuncias de conducta corrupta incluirá la posibilidad de aplicar mecanismos para denuncias anónimas de supuestos actos ilícitos con el fin de iniciar la investigación de rigor. Aunque esos mecanismos pueden ser considerados como una vía adicional para que la institución reciba denuncias de conducta indebida de su personal, existe el riesgo de que puedan ser utilizados de manera irresponsable y que contribuyan a erosionar las relaciones de mutuo respeto y confianza entre colegas en el ambiente de trabajo.

Dado que las mejoras en el desempeño ético de las funciones se logra también asegurando una mayor transparencia en la difusión de la información, el principio directriz debe ser que todos los resultados de las investigaciones llevadas a cabo se difundan internamente. En la determinación de cómo aplicar este principio, queda claro que dicha difusión debe asegurar que las personas o instituciones inocentes no resulten perjudicadas.

La transparencia en la contratación y la promoción

El Banco tiene conciencia de que la contratación y la promoción del personal deben ser transparentes y en un todo de acuerdo con las políticas y procedimientos de la institución. El Convenio Constitutivo del Banco enfatiza la necesidad de contar con un personal profesional cuya lealtad sea exclusivamente con institución y no objeto de interferencias de ningún gobierno. La recién aprobada Estrategia de Recursos Humanos propone un nuevo régimen para la contratación del personal basado en las disposiciones del Convenio. Las políticas y procedimientos en los áreas de contratación y promoción están fundamentados en la transparencia, la responsabilidad y la aplicación uniforme. Todas las medidas propuestas en este documento son, por lo tanto, compatibles con esa Estrategia.

Es necesario suministrar información adecuada y oportuna a los candidatos potenciales y a los departamentos, oficinas o divisiones que estén contratando, y a los integrantes del personal y supervisores que intervengan en actividades de promoción. La práctica actual de difundir todas las vacantes del Banco en la página de Internet es un buen ejemplo, como también lo son los esfuerzos que se llevan a cabo actualmente por publicar todos los resultados de la selección para cubrir vacantes. Para asegurar la transparencia de la información en lo relativo a contrataciones, especialmente de consultores, el Banco deberá crear una base de datos centralizada y normalizada que registrará información básica acerca de: a) todos los contratos previamente suscritos con la persona que se está considerando; b) las calificaciones académicas y profesionales del individuo en particular y c) todas las evaluaciones que hayan sido

concluidas en cuanto a las tareas previas realizadas por esa persona en particular. Los datos se mantendrán actualizados y estarán rápida y fácilmente disponibles a quienes tengan interés legítimo en dicha información.

También es importante que se compartan los mismos criterios básicos de contratación en toda la institución, sin perjuicio de la atención que, en las Representaciones, merecen factores específicos a los países. El establecimiento de normas comunes para el proceso de contratación, en la formulación de las condiciones de empleo y en la evaluación del trabajo profesional cumplido es especialmente importante donde la contratación haya sido descentralizada, como en el caso de la contratación de consultores. El Banco deberá revisar y actualizar las políticas y los procedimientos y los correspondientes modelos y formularios de contratación que se utilizan para la contratación de todo el personal, incluidos los consultores. Se proveerá la capacitación y la información necesarias a todo el personal en la Sede y en las Representaciones que participen en el proceso de contratación, incluso para la contratación de consultores. Se establecerá un proceso de evaluación basado en indicadores objetivos de rendimiento, y se aplicará sistemáticamente. Los resultados de la evaluación serán incorporados sin demora al banco de datos centralizado que se mencionó anteriormente.

Finalmente, es importante que haya mecanismos que aseguren la responsabilidad en los procesos de contratación y promoción, en todos sus aspectos. Es importante que aquellos departamentos que contraten personal puedan confiar en un mecanismo centralizado de información que incluya los mecanismos de evaluación de rendimiento confiables antes referidos. Las auditorías operativas incluirán la contratación de consultores en la Sede y en las Representaciones.

Adquisición interna de bienes y servicios

Asegurar la transparencia del proceso de adquisición de bienes y servicios dentro del Banco es tan esencial como asegurar la transparencia en la adquisición de bienes y servicios con los ingresos obtenidos de los préstamos del Banco. El proceso interno de adquisiciones del Banco está regido por el Manual de Adquisiciones y por las políticas y los procedimientos incluidos en el Manual Administrativo.

La Administración deberá revisar y actualizar las políticas y los procedimientos en vigor, incluido el actual Manual de Adquisiciones, a fin de que sirvan como herramientas eficaces para mantener la transparencia y la responsabilidad en todo el proceso de adquisición. Los procedimientos para preparar las especificaciones técnicas de la adquisición interna necesitan ser reforzados. Se deberá establecer para las firmas licitantes, un mecanismo claro de protesta y apelación del proceso de adquisición o adjudicación de un contrato. El proceso de adquisición y los mecanismos de apelación recibirán mayor publicidad. Finalmente, la contratación interna de bienes y servicios será auditada regularmente.

ASEGURAR QUE LAS ACTIVIDADES FINANCIADAS POR EL BANCO ESTÉN LIBRES DE CORRUPCIÓN

Los países miembros del Banco, especialmente los prestatarios que han logrado estabilidad fiscal y un gobierno democrático, están preocupados por el uso eficiente y el impacto real de la ayuda financiera externa. Dado que la corrupción es un obstáculo importante para una asignación correcta y eficiente de los recursos financieros externos e internos, es oportuna la urgente necesidad expresada por los países miembros de destacar y abordar el tema de la corrupción dentro del contexto de las actividades de préstamos del Banco. Por lo tanto, toda vez que la corrupción surja como un problema, ya sea durante el análisis con el gobierno de la estrategia de país, en una misión de programación, o cuando se definan las prioridades o los proyectos específicos, corresponde que el tema sea abordado de manera sincera y abierta.

Es importante asegurar la existencia de un ambiente adecuado de control de las actividades operativas del Banco. Ya se han aplicado controles más estrictos para la asignación de recursos del Banco, como resultado del incremento de la capacidad de préstamos del Banco y la expansión de su programa de créditos. Esas prácticas deben ser integradas y compartidas más ampliamente. Además, la preocupación por la asignación segura de los recursos en el marco del impacto de un proyecto deberá ser un tema constante a ser incorporado en todas las fases de la vida de los proyectos del Banco, desde las etapas de identificación y diseño de la operación hasta su ejecución y, finalmente, durante su evaluación. En efecto, se deberán distribuir los controles preventivos de los riesgos potenciales de corrupción de manera coherente y cuidadosa, en todas estas fases de todos los proyectos.

Para asegurar que las denuncias de fraude o corrupción en las actividades financiadas por el Banco sean elevadas rápidamente a la Administración de manera rápida y tratadas en forma eficaz, el Banco deberá tomar recaudos para que sus procedimientos de recepción e investigación de esas acusaciones queden claramente explicitados y estén disponibles al público.

El papel de los documentos de país

El documento de país provee al Banco toda la información acerca de un país en el que realizará actividades e indica el panorama de sus necesidades y oportunidades de desarrollo para la acción del Banco. Como tal, es la principal directriz de operaciones para el Banco y sirve para enfocar el análisis de las actividades del Banco. Al describir el contexto de futuras líneas de acción, el documento de país deberá abordar todos los aspectos del clima para el desarrollo en ese país determinado. El documento de país deberá atender explícitamente el tema de la gobernabilidad en el país. Con esa finalidad, se alentará la creación de herramientas modernas de evaluación de la buena gestión de gobierno. Si se determina que la corrupción es una restricción al desarrollo económico y social o al impacto del programa de préstamos del Banco en un país determinado, el documento de país deberá incorporar el tema. La Administración propondrá al Directorio Ejecutivo las

enmiendas necesarias a la Política sobre Disponibilidad de Información del Banco en cuanto a la divulgación pública de los documentos de país.

Fases de identificación y diseño del proyecto

Las acusaciones de corrupción no paralizarán la asistencia del Banco, porque en ese caso el Banco estaría contribuyendo a empeorar las condiciones para el desarrollo económico y social. En lugar de ello, cualquier preocupación potencial resultará en análisis de riesgo rigurosos y en el establecimiento de controles preventivos en los proyectos financiados por el Banco.

Los controles preventivos en los proyectos del Banco deberán ser avanzados hacia el comienzo del ciclo del proyecto. En la etapa de estudio de factibilidad de proyectos, la evidencia de corrupción puede resultar en la decisión de no proseguir con una operación o en estructurarla de tal modo que las preocupaciones sean atendidas de manera creíble a lo largo del ciclo del proyecto. Además, los fundamentos de la identificación de un proyecto deberán ser más transparentes. Se pretende una evaluación ponderada sobre los riesgos de la corrupción en relación al éxito y a los beneficios de una operación al inicio de cada nuevo programa, y que la misma se prolongue hasta su conclusión.

Dentro de una estrategia general para mejorar la calidad de diseño de los proyectos, se alentará, en esa etapa, la previsión de cómo habrá de desarrollarse el proyecto y la mayoría de las salvaguardas deberán ser identificadas en este momento. Por lo tanto, es esencial aumentar la calidad del análisis de riesgo en el Banco. Las herramientas para evaluar los riesgos en los proyectos y las posibilidades de corrupción deberán ser refinadas y utilizadas con mayor frecuencia. Se analizarán los modos de intensificar la evaluación del riesgo dentro de los Departamentos Regionales de Operaciones y la posibilidad de centralizar esa función en unidades específicas dentro de los departamentos. Es necesaria la capacitación de los integrantes de los equipos de proyecto en materia de evaluación de riesgos y de prevención de la corrupción. Actualmente, se están llevando a cabo iniciativas de mayor colaboración con el Banco Mundial sobre evaluaciones fiduciarias en los países miembros prestatarios, particularmente en materia de adquisiciones y administración financiera en el ámbito público. En la etapa de diseño del proyecto, deberán tenerse en cuenta las vulnerabilidades vinculadas a, *inter alia*, la selección del organismo de ejecución, la administración y monitoreo del proyecto, las adquisiciones que se llevarán a cabo con los dineros del préstamo, la realización de auditoría operativa y financiera y la evaluación del proyecto o programa que se lleva a cabo al finalizar la operación.

La corrupción es un subproducto evidente de la ineficiencia institucional y, por lo tanto, deberá ser detectada mediante un análisis institucional adecuado. Ese análisis institucional es un elemento importante de la actividad de análisis operativo del Banco. El Banco fortalecerá su capacidad de análisis institucional o apoyará su contratación con terceros cuando sea necesario. Toda vez que se estime que las agencias de los gobiernos carecen de capacidad institucional para administrar un programa del Banco, se analizarán alternativas para la atribución de la responsabilidad de ejecución del

proyecto. Las mejores prácticas actuales del Banco en este ámbito se compartirán aún más con los Departamentos Regionales.

Las prácticas anteriores que han tenido éxito en evitar la corrupción han involucrado a entidades autónomas tales como instituciones financieras, ONG u organizaciones de la sociedad civil, como instituciones académicas y eclesiásticas, en la responsabilidad parcial o total de la ejecución y/o el seguimiento del proyecto.

Seguimiento de proyecto por una institución académica
<p>Colombia</p> <p>Como respuesta a un aumento en la cantidad de proyectos complejos y descentralizados aprobados en Colombia desde 1995, el Banco ha financiado y promovido una estructura innovadora que implica la participación de universidades locales para apoyar la evaluación o la vigilancia de proyectos. La idea de ese mecanismo surgió durante la preparación del préstamo para la Red de Solidaridad Social (RSS) aprobado en 1995. Este programa de alta visibilidad consolidó 14 programas sociales distintos en una sola institución general coordinadora destinada a llegar a los sectores más pobres del país en más de 1.000 municipalidades. El personal de la RSS estaba preocupado por la falta de transparencia en la selección de los beneficiarios y las posibilidades de corrupción, y estaba interesado en recibir retroalimentación periódica acerca de la estructura innovadora de aplicación que se había diseñado. La estructura que fuera diseñada conjuntamente por la RSS, la Universidad de los Andes y el Banco se conocía como REUNIRSE. En REUNIRSE participaban seis universidades de primera calidad de todo el país y unos 150 a 200 estudiantes que estaban finalizando sus estudios superiores básicos participaban en un programa conocido como Opción Colombia. Los estudiantes universitarios pasaron seis meses viviendo en municipalidades a lo largo de Colombia, acompañando todos los aspectos de la labor de la RSS en una o dos localidades. Compartieron la información que se generaba con el cuerpo docente de la universidad regional y con investigadores. Toda esa información fue finalmente enviada a la Universidad de los Andes, que tenía funciones de coordinación. Sobre la base de la experiencia recogida por el Banco con REUNIRSE, se creó una estructura similar para el Programa de Desarrollo Alternativo, concentrándola en las regiones de producción de cultivos ilícitos para narcóticos, el programa de Coexistencia Pacífica en tres ciudades importantes y la Reconstrucción del Eje Cafetero. En el programa final, el gobierno se mostró especialmente interesado en el mecanismo, dado que grandes sumas de dinero iban a ser destinadas durante un período breve a la reconstrucción de una región que había sufrido los efectos de un fuerte terremoto. Para evitar la corrupción en la administración de los recursos de reconstrucción, la Universidad de los Andes fue contratada para transferir conocimientos especializados a dos universidades de la región afectada, que se harían responsables de la vigilancia y la ejecución.</p>

También se evaluará más rigurosamente en la fase de diseño la capacidad de los organismos de ejecución para la adquisición de bienes y servicios relacionados con los proyectos del Banco y su ambiente de control interno, así como su capacidad para cumplir con normas adecuadas de contabilidad. En consecuencia, cuando sea necesario se reforzarán los equipos de proyecto con la capacidad para llevar a cabo esas evaluaciones o se los entrenará para adquirir los conocimientos técnicos necesarios al comenzar el proceso. La incorporación de conocimiento sobre adquisiciones, controles internos y cuestiones contables incrementará aún más la capacidad de los equipos de prever y fijar el marco para los procesos de adquisiciones y de auditoría que están incluidos en el proyecto y para preparar un programa de ejecución más detallado en esos sectores particularmente delicados. La experiencia en auditoría paralela externa, la terciarización de los procesos de adquisición mediante contratación de terceros y otros mecanismos preventivos de control “ad hoc” deberán compartirse regularmente entre las regiones y utilizarse toda vez que se detecten circunstancias de riesgo similares.

La propia capacidad del Banco para vigilar, hacer auditorías y evaluar proyectos y programas también se tomará en cuenta en esta fase del proceso de identificación del proyecto. En ocasión de diseñar grandes proyectos descentralizados, proyectos en sectores nuevos (por ejemplo, reforma del Estado, sector privado y de privatización) o programas sociales, los equipos de proyecto del Banco deberán tomar en cuenta que los instrumentos tradicionales de vigilancia y evaluación, de prácticas y mecanismos puede que no suministren las salvaguardias necesarias contra la corrupción. Se deberán incorporar, en las primeras etapas, otras previsiones específicas a distintos tipos de operaciones, en las primeras etapas, para asegurar estándares satisfactorios en las tres actividades en todo tipo de proyectos.

Fase de ejecución del proyecto

Los niveles de integridad del Banco en sus operaciones resultan, primordialmente, de la buena definición de las actividades de supervisión y seguimiento que corrientemente llevan a cabo las Representaciones y de una revisión permanente de los requisitos de adquisición, desembolso y auditoría externa del Banco. La Auditoría General ha propuesto actualmente sistemas alternativos de control para nuevos tipos de proyectos que no pueden ser adecuadamente auditados con los sistemas que se utilizan en la actualidad.

Se continuará revisando y ajustando los procesos de vigilancia y los mecanismos de supervisión, en la medida de lo necesario para lograr un máximo de eficiencia, integridad y transparencia. Las Representaciones del Banco siguen siendo un valioso mecanismo para asegurar la ejecución adecuada de las operaciones del Banco, por lo que es esencial que existan políticas y directrices adecuadas para sus actividades de monitoreo y que su personal sea capacitado para evaluar las posibilidades de fraude y corrupción en la etapa de diseño, para luego detectar cualquiera de ellos durante la ejecución del proyecto. Se suministrarán directrices para mejorar el monitoreo y se alentarán los informes sobre la eficiencia de los actuales mecanismos de control. La metodología para realizar evaluaciones ex post necesita ser evaluada y aplicada de manera consistente en todas las Representaciones.

Cuando existan razones de peso para creer que la ejecución de un proyecto se ha dificultado o que no se podrán alcanzar exitosamente los objetivos de dicha ejecución por existir casos de corrupción, siempre podrá recurrirse, como lo estipulan los contratos de préstamo del Banco, a la suspensión de los desembolsos o a la cancelación de la operación. Esa situación puede implicar fallas graves en el diseño y la aplicación de las salvaguardias preventivas antes mencionadas que, en principio, no necesariamente deben ser imputadas a la entidad prestataria o al país. Por consiguiente, el Banco debe anticipar la aplicación de sus salvaguardias de tal manera que la corrupción no provoque atrasos en la ejecución de un proyecto ni su cancelación.

La adhesión estricta a las políticas y directrices de adquisición del Banco ha contribuido a reducir al mínimo la corrupción durante la ejecución de proyectos. La participación de las Representaciones en asegurar un proceso transparente de adquisición y la existencia de un mecanismo claro para apelar cualquier proceso de adquisición y

concesión de contratos ante un Comité de Adquisiciones, han asegurado eficazmente que el régimen de adquisiciones del Banco minimice los riesgos de corrupción. Se adoptarán medidas adicionales con miras a garantizar la transparencia en la divulgación de información sobre las adquisiciones que comprendan los proyectos del Banco; para ello se procederá a publicar información oportuna y completa en el sitio del Banco en la Red sobre oportunidades para adquisiciones, así como sobre la adjudicación y ejecución de contratos.

Algunas cuestiones delicadas en este sector todavía deben ser atendidas, entre ellas el nivel de las sanciones a las firmas que hayan cometido fraude o corrupción. Se hace necesario un mayor análisis y discusión de estas cuestiones. El derecho a auditar a las firmas contratistas que participan en operaciones del Banco es una herramienta útil para proteger los proyectos contra la corrupción, que deberá utilizarse o coordinarse más con otros bancos multilaterales de desarrollo. Finalmente, el personal existente y el nuevo en la Sede y en las Representaciones que participa en el proceso operativo debe recibir capacitación periódica en estos temas. Las decisiones del Comité de Adquisiciones deben hacerse públicas en forma oportuna.

Fase de evaluación del proyecto

Queda claro que la evaluación de las actividades del Banco es uno de los elementos clave para determinar si la corrupción ha sido un factor en la operación de que se trate. Cada Departamento Regional de Operaciones y la Oficina de Evaluación recientemente reestructurada tienen un papel clave en este sector. Las actuales políticas, procedimientos, métodos de evaluación y prácticas, entre ellas los informes de conclusión de proyectos, necesitan ser analizadas para asegurar que pueden atender cuestiones tales como si se diseñaron y ejecutaron debidamente las operaciones y si puede haber habido prácticas corruptas.

La Oficina de Evaluación incorporará en su programa de actividades la evaluación del cumplimiento del Banco con sus mandatos de anti-corrupción. Es necesario difundir ampliamente los informes de evaluación y utilizar las lecciones aprendidas en el proceso de preparación de nuevas operaciones. Se suministrará adecuada capacitación al personal de la Sede y las Representaciones para apoyar las medidas antes mencionadas.

APOYO A LOS PAÍSES QUE LUCHAN CONTRA LA CORRUPCIÓN

Dentro de los países de nuestra región ha habido cambios fundamentales en la forma en que tanto el gobierno como la ciudadanía encaran la corrupción. El hecho de que la cuestión figure entre las prioridades de los programas sociales y políticos de la región no significa, necesariamente, que la corrupción esté generalizada. Refleja, en cambio, una nueva intolerancia de la población a la conducta corrupta y el esfuerzo del Estado por asegurar la preservación de las reformas financieras y la marcha de los procesos democráticos en el último decenio.

De manera creciente se le pide al Banco que apoye a los países miembros prestatarios en sus esfuerzos por combatir la corrupción, especialmente a través de las actividades de la institución en materia de gobernabilidad y modernización del Estado. La estrategia institucional del Banco refiere explícitamente a la modernización del Estado y la competitividad como sectores de continua prioridad para el Banco en el futuro. Nuestra región es la única en el mundo cuyos gobernantes han emitido mandatos explícitos de luchar contra la corrupción en términos regionales. El Banco ha sido específicamente encomendado emprender acciones adicionales para financiar programas que apoyen la transparencia y el buen gobierno, así como la participación responsable de la sociedad civil.

Como resultado del compromiso de los países miembros de atender estas cuestiones y como lo expresan los mandatos que se le han otorgado al Banco, la institución ha contribuido a reducir las oportunidades de corrupción al apoyar reformas que consolidan un sector público transparente, eficaz y responsable. Las iniciativas destinadas a reforzar los mecanismos de frenos y contrapesos dentro de los sistemas democráticos del estado de derecho han sido de importancia crucial, como el fortalecimiento de los parlamentos y los sistemas judiciales, incluidos los ministerios de justicia. Un sistema judicial políticamente independiente compuesto de magistrados, fiscales y funcionarios técnicamente competentes es esencial para asegurar la vigencia del estado de derecho. Asimismo, el Banco ha participado activamente en áreas del sector público tales como la administración financiera a todos los niveles del gobierno, la reforma impositiva, los servicios aduaneros y la reforma de los regímenes públicos de adquisiciones, y en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones supremas de auditoría, como las Contralorías del Estado, para que ejerzan sus controles con mayor eficiencia. Los proyectos han apoyado a entes reguladores, a organismos de protección del consumidor, y a Defensorías del Pueblo. El Banco también ha asegurado la transparencia de los procesos de privatización, ha alentado la aplicación de normas internacionales de contabilidad y auditoría; ha facilitado un mayor control de la sociedad civil en los proyectos de base comunitaria y en los servicios públicos; y ha apoyado la transparencia de las transacciones comerciales. El Banco reitera su compromiso con las actividades destinadas a consolidar el imperio del derecho y la buena gestión de gobierno en la región. Se continuará fortaleciendo estas líneas de acción.

Apoyo a las instituciones de auditoría de alto nivel

<p>Colombia</p>

<p>El principal objetivo del programa para fortalecer la Contraloría General y la Oficina del Auditor General de Colombia ha sido mejorar la buena gestión del gobierno mediante el apoyo al sistema nacional de control fiscal. El programa suministrará asistencia a las oficinas centrales y regionales mediante el fortalecimiento institucional y el apoyo a sus funciones, así como el fortalecimiento del sistema nacional de control fiscal. Se apoyará la función de auditoría, así como la capacidad para analizar las cuentas de balance y la preparación de estadísticas fiscales. El programa está diseñado para permitir a la sociedad civil la utilización de mecanismos para presentar denuncias de uso fraudulento de los recursos públicos, para suministrar controles sociales sobre la ejecución de los proyectos y participar en la revisión de las actividades del Estado.</p>
--

Apoyo al poder legislativo

Brasil

<p>El programa INTERLEGIS de Brasil está diseñado para asegurar que las ramas legislativas del poder federal, estatal y municipal queden conectadas por vía electrónica para compartir experiencias e información, reunir algunos enfoques comunes respecto del proceso legislativo, servir como mecanismo adicional para la educación de los legisladores y proveer a la ciudadanía la información en tiempo real acerca de las actividades de sus respectivos órganos legislativos.</p>

Además, en razón de las necesidades de los prestatarios, han aumentado las oportunidades del Banco de enfocar más directamente la corrupción en sus programas de préstamos. En el marco del sector público, el Banco debe atender la cuestión de la corrupción cuando interviene al nivel descentralizado del gobierno, cuando maneja procesos de privatización y en sus numerosos programas sociales. Dentro del sector privado, el Banco puede tener un papel más activo al apoyar códigos de conducta empresarial, regímenes de buen gobierno y pactos transparentes de integridad. Los límites para luchar contra la cuestión de la corrupción se han ampliado a lo largo de los años, aunque el impulso básico de las actividades del Banco deberá continuar reflejando la posición de que la corrupción es una cuestión de buena gestión que debe ser enfocada mediante distintas líneas de trabajo en contextos distintos. A tales fines, toda vez que el Banco y sus prestatarios consideren que la corrupción pueda ser una restricción para el logro de los objetivos fijados en un proyecto o programa de cualquier sector, se incorporarán componentes específicos para prevenir la corrupción en la operación de financiamiento.

Nuevos sectores de actividad se convertirán en prioridades para ayudar a los países miembros prestatarios a asegurar los beneficios de sus esfuerzos en la modernización del Estado, en el ajuste de sus economías y en la prevención de la corrupción. Algunos ejemplos sirven para ilustrar este punto. Primero, una reforma comprensiva del servicio civil está aún pendiente en la mayoría de los países de la región. Durante las últimas décadas, la reforma del servicio civil ha sido abordada en el contexto de la reducción del sector público o del fortalecimiento selectivo de organismos específicos de Estado. Muchos países están ahora interesados en crear una administración pública adecuadamente remunerada y con directrices claras para la promoción sobre la base del mérito. Segundo, es esencial adoptar un criterio innovador para incorporar y aplicar un sistema moderno de comunicaciones y de tecnología de la información en la gestión del sector público, para proveer servicios públicos más eficientes y para incrementar la transparencia y la responsabilidad. Tercero, debido a que la adquisición en el sector público sigue siendo una de las principales fuentes del gasto público y de mayor potencial para la corrupción en gran escala, es esencial que se aliente en toda la región la creación de marcos jurídicos adecuados, los sistemas electrónicos de adquisiciones modernos y eficientes, el fortalecimiento institucional y la capacitación en adquisiciones públicas. Cuarto, el cumplimiento por parte de los países con las normas internacionales de contabilidad en la gestión del sector público ampliaría la transparencia en general y, además, atraería la asistencia y la inversión extranjera. El Banco deberá fortalecer, cuando sea necesario, aún más sus conocimientos técnicos en esos sectores determinados, y llevar más la iniciativa en ayudar a los países a analizar y encarar estos temas. Finalmente, dentro del sector financiero, el Banco apoya los

esfuerzos de las entidades de supervisión y reglamentación bancaria para luchar contra el lavado de dinero y los delitos financieros. La creciente actividad del Banco ligada al financiamiento de los órganos de supervisión bancaria, tanto en el ámbito nacional como subregional, deberá incluir componentes para brindar entrenamiento en estas áreas.

Apoyo a las actividades de capacitación contra el lavado de dinero

Cooperación técnica regional con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos

Esta cooperación técnica apoya un programa regional piloto cuyo propósito es capacitar a los inspectores de la actividad bancaria y empleados de los bancos reglamentados en lo relativo al lavado de dinero y a las técnicas de detección de delitos financieros. El programa fue llevado a cabo en cinco países de la región: Argentina, Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

Es posible que los países miembros prestatarios soliciten el apoyo del Banco para asistirlos el desarrollo de iniciativas y programas específicamente destinados a la lucha contra la corrupción. Esas medidas pueden variar desde la creación y la aplicación de programas y estrategias nacionales confiables contra la corrupción hasta los esfuerzos destinados a eliminar la corrupción en un sector específico. Esas solicitudes pueden provenir también de agrupaciones subregionales de países miembros que procuran un enfoque multinacional para encarar la cuestión. Sobre una base casuística, el Banco asistirá a esos países o grupos subregionales en sus esfuerzos. Con ese fin, el Banco puede suministrar apoyo financiero y no financiero.

El sector privado y la sociedad civil también contribuyen a dar forma a la acción de gobierno y a la conducta de los empleados públicos. El soborno es un delito porque dirige la acción del gobierno hacia un beneficio personal privado en lugar de hacerlo al bien común. El sector privado y la sociedad civil pueden encaminar sus relaciones con el sector público de manera de favorecer la integridad, la eficiencia y la calidad de la acción pública. Es del interés de los países que existan entre las tres partes, relaciones responsables basadas en la integridad, de modo de asegurar que haya estructuras de gobierno democráticas y transparentes. En las actividades del sector privado en particular, el Banco alentará una gestión institucional adecuada en las entidades con las que trate, incluyendo la aplicación de códigos de conducta. El Banco continuará apoyando una intervención más activa de parte de la sociedad civil y del sector privado en los asuntos públicos, y una alianza más eficaz en el manejo de los asuntos públicos.

En un ambiente internacional cada día más integrado, donde las consecuencias de la conducta ilícita se extienden más allá de las fronteras nacionales, las reglamentaciones y las normas supranacionales sirven para orientar las actividades y regular la conducta. El Banco ayudará a los países miembros prestatarios a armonizar su legislación interna con los instrumentos jurídicos internacionales que se hayan aprobado, tales como la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Es también importante que el Banco participe activamente en el diálogo y los esfuerzos de cooperación que han surgido para la lucha contra la corrupción. El Banco ha estado presente como observador o exponente, en diversos foros, seminarios y conferencias en

Europa, América Latina, el Caribe y los Estados Unidos en los que se ha analizado la corrupción. Esas actividades han sido organizadas por el propio Banco, otras instituciones multinacionales, gobiernos nacionales y por representantes de la sociedad civil. Esas actividades le dan la oportunidad al Banco de aprender más acerca de las necesidades de sus países miembros prestatarios en esta área, de contribuir al diálogo internacional sobre la corrupción, conjuntamente con la Organización de los Estados Americanos, desde la perspectiva singular de la región de América Latina y el Caribe; y de compartir las mejores prácticas de otras regiones e instituciones con sus países miembros. Además, se ha comprometido en actividades conjuntas con otras instituciones para apoyar las iniciativas regionales y nacionales para luchar contra la corrupción.

CONCLUSIONES

Los países miembros del Banco comparten una profunda preocupación acerca del impacto negativo de la corrupción sobre el desarrollo y acerca del riesgo que significa para la asignación de recursos del Banco y para su cultura institucional. Por lo tanto, es oportuno y adecuado que la institución articule una aproximación sistémica y comprensiva para luchar contra la corrupción en todos esos frentes, tomando en cuenta las necesidades de la región de América Latina y el Caribe.

Se emprenderá un esfuerzo sistémico simultáneo para: a) asegurar que el personal del Banco actúe de acuerdo con los más altos niveles de integridad y que las políticas y procedimientos internos de la institución se orienten a la consecución de ese fin; b) reducir al mínimo el riesgo de corrupción en la asignación, el compromiso y el desembolso de los recursos del Banco en su programa de préstamos y asegurar que las operaciones del Banco estén diseñadas para ser ejecutadas con transparencia y dentro del marco de un ambiente de control adecuado; y c) apoyar a los países miembros prestatarios en sus programas para mejorar la gobernabilidad, consolidar el estado de derecho y luchar contra la corrupción.

En el ámbito interno, se favorecerá la transparencia de la información en general; se actualizarán los sistemas de gratificaciones y sanciones; además, se difundirán reglamentaciones claras y sencillas y se las aplicará para fortalecer la integridad como elemento clave de la cultura del Banco.

Para asegurar la asignación de los recursos del Banco, las cuestiones de corrupción y de gobernabilidad se discutirán abiertamente con los países miembros cuando se diseñe la estrategia y los programas del Banco en los países y, en consecuencia, se tomarán medidas para reducir al mínimo el riesgo de corrupción durante toda la ejecución del proyecto. El Banco deberá consolidar sus defensas sobre la base de un sistema de toma de decisiones prudente y transparente, de la calidad en el diseño de proyectos, de una supervisión responsable y de un régimen de evaluación escrupuloso, puesto que una acción preventiva firme es el instrumento más eficaz para asegurar un financiamiento seguro.

El Banco aplica mandatos políticos claros de todos sus países miembros cuando apoya a países que enfrentan la corrupción. El Banco continuará apoyando los esfuerzos de los países para lograr una acción pública más responsable, eficiente y profesional y también para atender el problema de la corrupción en otros proyectos que no sean de reforma del Estado, en el entendido de que la corrupción es una restricción al buen gobierno, *latu sensu*, dónde el comportamiento corporativo del sector privado y la participación madura de la sociedad civil también contribuyen a materializar el interés público.

- 1.6 El compromiso explícito del Banco de asegurar la integridad en la conducción de sus operaciones en la región y la asistencia a los gobiernos de sus países miembros prestatarios en sus esfuerzos por consolidar el estado de derecho y para funcionar con eficiencia, transparencia y responsabilidad será una contribución importante al desarrollo social y económico de la región en el comienzo del nuevo milenio.