

Compilación Técnica

Corrupción, Ética y Fiscalización

Compilación Técnica Corrupción, Ética y Fiscalización

Publicación editada y distribuida por
la Auditoría Superior de la Federación.

Av. Coyoacán 1501, Col Del Valle,
C.P. 03100, Distrito Federal.

Tiraje 500 ejemplares.

Responsable de la Distribución: ASF.

ISBN 978-607-95140-5-1.

Los Artículos firmados se consideran
responsabilidad exclusiva de su autor
y no necesariamente coinciden con
los puntos de vista de la Auditoría
Superior de la Federación

Presentación	Pag. 5	
El papel de las EFS en la lucha contra el fraude y la corrupción	Pag. 7	
Tribunal de Cuentas de Portugal		
El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: con especial referencia al Tribunal de Cuentas y la intervención general de la administración del Estado	Pag. 13	
José Antonio Fernández Ajenjo		
La corrupción como una actitud social aberrante	Pag. 23	
István Takács - Pál Csapodi - Katalin György-Takács		
Ética pública y Entidades Fiscalizadoras Superiores	Pag. 43	
Contraloría General de la República de Chile		
Los riesgos de la corrupción en la administración pública	Pag. 57	
Gusztáv Báger		
Combatir la corrupción y el blanqueo internacional de dinero: Desafíos para las EFS	Pag. 75	
Dh. Sergey V. Stepashin		
Contribución del control externo a la lucha contra la corrupción: el caso del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania	Pag. 81	
Sr. Norbert Hauser		

PRESENTACIÓN

Asuntos fundamentales en la percepción social sobre el trabajo de la fiscalización superior, en esta edición se ofrecen diversos y calificados escritos que abordan facetas y discurren en torno al valor de la ética y sobre lo perenne de la corrupción en el accionar humano.

El contenido documental abarca posicionamientos institucionales de quienes ejercen la responsabilidad fiscalizadora, ensayos teórico-prácticos, análisis científicos y propuestas gremiales de trabajo. Todos los materiales destacan por su valía, originalidad y aportación a la discusión y comprensión de la temática de esta Compilación Técnica sobre Ética, Corrupción y Fiscalización.

Como corresponde a los objetivos de divulgación cultural de esta colección editorial, se espera que el presente ejemplar concite el interés de todos aquellos lectores potenciales vinculados o atentos a las tareas de la Auditoría Superior de la Federación.

El papel de las EFS en la lucha contra el fraude y la corrupción

Tribunal de Cuentas de Portugal

En el conjunto de las instituciones de los ámbitos local e internacional que hacen frente común al embate de la corrupción en el mundo, las EFS ocupan un lugar cada día más preponderante, puesto que el quid de esta lucha reside en la prevención.

En la interesante y sustantiva revisión del tema que tiene el organismo portugués encargado de la revisión de cuentas, se puede apreciar su proceso histórico a través de las medidas adoptadas. Destaca la misión que confiere a las EFS, como factor para imbuir mejores prácticas de la administración pública en la hoja de ruta contra la propagación de la corrupción. (n. ASF)

La corrupción, un azote mundial

Como es bien sabido, la corrupción es causa de gran inquietud por parte de Gobiernos, Parlamentos, agentes de justicia y del orden, así como todos los que trabajan en el ámbito de las finanzas públicas, ya sean responsables políticos y ejecutivos o personas dedicadas a actividades de supervisión y control. También toman parte en la lucha contra este fenómeno organizaciones internacionales: la propia Naciones Unidas, el Banco Mundial la OCDE y el FMI, y entidades de fiscalización superiores como INTOSAI, EUROSAI, ASOSAI y OLACEFS.

De hecho se considera en nuestros días, de forma unánime, que el fenómeno de la corrupción es un verdadero azote contra el que hay que luchar con la mayor determinación, haciendo uso de todos los medios disponibles y en la nítida comprensión de que es una lucha que requiere plena cooperación a nivel internacional. A este respecto, es importante señalar que la corrupción no hace distinciones políticas o económicas y que está presente en toda clase de regímenes y modelos socioeconómicos, a través de sobornos, tráfico de influencias, extorsión, falsificación, connivencia y conspiración, entre otros.

La persistencia, propagación y generalización de la corrupción se ve favorecida, en la esfera socioeconómica, por la existencia de altos índices de pobreza, en particular en países con grandes disparidades, donde poblaciones profundamente depauperadas coexisten con un reducido número, en términos relativos, de personas de enorme riqueza, caldo de cultivo de actitudes de indiferencia, resignación, tolerancia o incluso aceptación de la corrupción. En el ámbito financiero, la corrupción se nutre de la falta de transparencia en las decisiones, operaciones y procedimientos, y por una responsabilidad deficiente, sobre todo por parte del más alto nivel de las autoridades en la jerarquía del Estado, la administración pública y el sector de las empresas públicas. Desde otro punto de vista, no podemos dejar de señalar los paraísos fiscales que, aparte de constituir un medio privilegiado para la evasión de impuestos, permiten camuflar incalculables sumas obtenidas de actividades ilícitas de la más diversa naturaleza, incluidos, como es natural, el fraude y la corrupción.

Los efectos de la corrupción son bien conocidos: corroe la confianza en las instituciones, en particular en las instituciones políticas y judiciales, conducente al desprecio por la primacía de la ley; distorsiona la asignación de recursos, y pervierte el funcionamiento de los mercados, con efectos extremadamente graves sobre la inversión, interna y externa, y sobre el crecimiento y el desarrollo, causando grave perjuicio a los desfavorecidos como consecuencia de la desviación de las cantidades necesarias para financiar servicios públicos esenciales, sobre todo en los campos de la sanidad y la educación. La corrupción también favorece la supervivencia y el fortalecimiento de la delincuencia organizada, que resiste sistemáticamente a diversas formas fraude y corrupción que, en definitiva, son las condiciones básicas para su existencia y proliferación.

Cooperación internacional: principales convenios

La cooperación internacional ha tenido su reflejo, concretamente, en la aprobación de diversos convenios y otros documentos que avalan las recomendaciones a las instituciones nacionales sobre normas, políticas y procedimientos susceptibles de garantizar una mayor efectividad en la lucha contra la corrupción.

Merece destacarse, en particular, la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, aprobado en 2005, destinado a promover y reforzar medidas encaminadas a prevenir y combatir la corrupción de la manera más efectiva y fomentar, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en materia de prevención y lucha contra la corrupción.

A escala europea, es importante referirnos al “Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas”, aprobado en 1995, que pretende garantizar la contribución efectiva de las legislaciones penales de los Estados miembros contra el fraude lesivo para los intereses financieros de las Comunidades Europeas; el “Convenio relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea”, aprobado en 1997, que dispone que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para que esté sujeta a castigo penal cualquier conducta constitutiva de actos de corrupción, activa o pasiva, cometida por funcionarios, so pena de prisión o extradición; y la “Convención del Consejo de Europa para mejorar la respuesta del Derecho Penal a la corrupción”, aprobada por la Comisión Ministerial del Consejo de Europa en 1999, con vistas a la tipificación, de manera coordinada, de un grupo de actos de corrupción, de definición amplia, que la propia convención identifica.

El cometido de las EFS en la lucha contra la corrupción: el Tribunal de Cuentas de Portugal

Considerando que resulta imperioso impedir la propagación de la corrupción y teniendo asimismo en cuenta las especiales dificultades a que hay que hacer frente para detectar los actos de corrupción, debido a su muy diversa naturaleza, y si bien no hay que desatender la investigación en ninguna circunstancia, sino reforzarla y mejorar los medios de que disponen los departamentos de investigación, parece, hoy en día, que la prevención es el arma más poderosa en la lucha contra la corrupción.

Las actividades de control de una gestión financiera sólida desarrolladas por las EFS, entre las que figura la evaluación de los sistemas de control interno, la verificación de la existencia de buenas prácticas de gestión, en observancia de los principios de economía, eficiencia y efectividad, y el examen de los estados financieros, con vistas a garantizar su precisión y fiabilidad, se integran en el marco de una serie de políticas, procedimientos y actuaciones destinadas a prevenir este fenómeno, desempeñando con ello un papel de la máxima importancia.

De hecho, y por lo que se refiere al Tribunal de Cuentas de Portugal, se ha observado que la actividad que desarrolla promueve la transparencia, garantiza la presentación regular de cuentas y la claridad de las operaciones y actividades; defiende la legalidad y estimula la responsabilidad, al supervisar y poner en conocimiento de la población las situaciones de irresponsabilidad, ilegalidad y mala gestión; estimula la buena gestión y defiende la primacía del interés público, al cuestionar la justificación y la utilidad de las acciones y favorecer el empleo de licitaciones competitivas; contribuye a la mejora de las instituciones y sus sistemas de control y gestión, al detectar deficiencias, indicar maneras de superarlas e identificar ámbitos de riesgos; detecta y comunica indicios de corrupción a la Fiscalía del Estado, con vistas a una posible puesta en marcha de procedimientos de investigación penal.

De hecho, la experiencia del Tribunal de Cuentas portugués ha permitido llegar a la conclusión, de manera análoga a otras EFS, de que las siguientes operaciones y sectores de la administración pública son ámbitos de especial riesgo:

- Privatizaciones;
- Contratos públicos, en particular contratos de obras públicas y contratos de compras;
- La asignación de subsidios;
- La gestión, incluida su venta, de propiedades públicas;
- La contratación y dirección de recursos humanos;

- La administración local;
- La administración tributaria.

Resulta igualmente oportuno hacer referencia a la creación en Portugal, en 2008, del Consejo para la Prevención de la Corrupción, presidido por el Presidente del Tribunal de Cuentas. El Consejo, que colabora con el Tribunal de Cuentas pero es totalmente autónomo de éste, es responsable, en concreto, de la recogida y tratamiento de la información necesaria para la detección y prevención de la corrupción; emitiendo dictámenes sobre la preparación de leyes y reglamentos, nacionales o internacionales, sobre la prevención represión de la corrupción; evaluando periódicamente la efectividad de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas adoptadas por la administración pública y el sector de las empresas públicas para la prevención y lucha contra la corrupción; y colaborando en la adopción de medidas internas de carácter preventivo, como códigos de conducta y actuaciones de formación para funcionarios de la administración pública.

Conclusión

Por último, y desde otro punto de vista, hay que resaltar que, además de la efectividad en la ejecución de las acciones de supervisión y control desarrolladas, y también como condición de esta efectividad, debería constituir una prioridad para las EFS destacar como referencia de integridad, transparencia, precisión y neutralidad política, para lo que se encuentran en una situación de privilegio a la vista de su vasta experiencia en el escrutinio de las prácticas vigentes en organizaciones sumamente diversas, lo que específicamente las cualifica y motiva para adoptar las mejores prácticas.

El Control de las Administraciones Públicas y la Lucha Contra la Corrupción: con Especial Referencia al Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado

José Antonio Fernández Ajenjo.

Premio JESÚS LÁZARO CUENCA del Tribunal de Cuentas Europeo a la investigación sobre auditorías del sector público

Mediante una adecuada estructuración, no obstante la densidad de las tesis que expone, el autor logra su objetivo de plasmar una visión y crítica amplia sobre su objeto de estudio y, al mismo tiempo, ofrecer las opciones que considera mejores.

El asunto capital reside en la función que deben cumplir los auditores públicos en la lucha contra la corrupción, teniendo como campo de trabajo el escenario español y como fondo el ámbito europeo.

Es de resaltar su argumentación porque el auditor tenga un preeminente papel anticorrupción. (n. ASF)

1. El papel de la auditoría pública en relación con la rendición de cuentas y la corrupción.

La obligación de rendición de cuentas para los administradores de recursos externos es un elemento ineludible de la gestión pública, siguiendo los principios de rendición de cuentas y control de las cuentas públicas establecidos en los artículos 14 y 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Para este fin, las sociedades democráticas han creado instituciones especializadas para supervisar la gestión de fondos públicos por el poder ejecutivo a través de la independencia investida en las Entidades Fiscalizadoras Superiores o en los auditores internos.

A pesar de que a primera vista la misión de estas instituciones parezca fácil de definir, p. ej. la protección de los intereses financieros colectivos, el alcance y las funciones precisas que se les deben conferir son más complejos, creando un importante debate político y académico.

Comenzando con la pregunta sobre la posición institucional, en décadas recientes se ha puesto especial énfasis para garantizar que los auditores públicos puedan llevar a cabo sus funciones con independencia y suficientes recursos y facultades para que logren expresar libremente sus opiniones sobre el control. En esta tarea, que sin duda se ha visto favorecida por los esfuerzos de todos los profesionales de auditoría, se debe destacar la labor de la INTOSAI y la IFAC así como el amplio apoyo de las instituciones políticas.

Con respecto al alcance de las instituciones de control, recientemente han sido presentados para su discusión nuevos problemas como la planeación ambiental o urbana, pero existe un tópico cuya controversia ha prevalecido en el foco de atención desde los debates de la Declaración de Lima en 1977. Esta pregunta es en torno al papel que debe dárseles a los auditores públicos en la lucha contra la corrupción.

A pesar de que en años recientes se han alcanzado acuerdos fructíferos, el debate sobre este problema comienza a partir de dos puntos de vista opuestos: por un lado se encuentran aquellos quienes, guiándose por la posición mayoritaria dentro de la INTOSAI, creen que “los auditores no son policías” y por tanto solamente pueden llevar a cabo labores preventivas contra el fraude; y por el otro, están aquellos quienes argumentan, tal y como lo defiende GRUNER (2000), anterior Director General de la IFAC, que la investigación de la corrupción fue una de las principales tareas de los auditores públicos.

2. Enfoque al tema de la tesis.

Mi trabajo de investigación doctoral ha intentado aclarar este debate mediante el análisis de las capacidades de los auditores públicos para luchar contra la corrupción con el fin de establecer un argumento científicamente justificable acerca de cuál debe ser su papel en esta área. Para este fin, se ha llevado a cabo un estudio multidisciplinario sobre problemas tales como el alcance y el concepto de la corrupción, el papel y las facultades de las instituciones de control público, la independencia, las regulaciones legislativas y técnicas, y los procedimientos e informes de las auditorías del sector público.

Se han elegido dos instituciones de supervisión financiera bien establecidas como elementos para este análisis: el Tribunal de Cuentas de España (TCE) y la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), las que garantizan una gestión sana y adecuada de los fondos públicos –tanto nacionales como comunitarios– usados por el gobierno español.

Mi investigación se ha enfocado en el análisis del papel actual de las auditorías públicas sobre la corrupción. Por lo tanto, aparte de las referencias históricas necesarias para comprender las raíces de las diferentes instituciones, se ha puesto particular atención en experiencias comparativas, por ejemplo la Unión Europea y la INTOSAI.

Yendo más lejos, el estudio de este problema y sus posibles soluciones ha ingresado en el debate actual sobre los problemas de credibilidad pública en los gobiernos y la reforma administrativa, necesarios para cumplir con las demandas de los ciudadanos del siglo 21. Por lo tanto, problemas tales como las propuestas de gestión pública para acercar las instituciones a los ciudadanos, que están dentro de las políticas de la Unión Europea y el gobierno español, así como el desarrollo de garantías de buena administración, incluidas últimamente en el tratado para establecer una constitución para Europa, o los logros de los proyectos sobre gestión pública por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han sido tomados en cuenta como una fuente potencial de soluciones.

3. Corrupción en la esfera de las finanzas públicas.

En las sociedades democráticas, hablando legalmente, la corrupción es una manifestación de “fraude” contra los preceptos de ley; en términos democráticos, es un ejemplo de “deslealtad” a la voluntad del pueblo soberano; y en términos sociales, priva a los ciudadanos de su derecho a una vida digna, confirmando así, como lo señaló Montesquieu, que *cada hombre que tiene poder tiende a abusar de él*. Se requieren por tanto balances institucionales adecuados.

En principio, la corrupción es un concepto que es fácil de entender para la opinión pública porque, como lo afirmó elocuentemente TANZI (2002), “al igual que un elefante, aunque puede ser difícil de describir, la corrupción no es generalmente difícil de reconocer cuando es observada”. Por lo tanto, las organizaciones internacionales que combaten este fenómeno, incluyendo al Banco Mundial o al FMI, utilizan la definición de *abuso de poder con fines privados para delimitar su alcance*.

Sin embargo, se puede incorporar un acuerdo multidisciplinario más complejo dentro de las convenciones y otras regulaciones, como lo demuestra el hecho de que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción optó por no definir un concepto unitario sino establecer una lista de prácticas corruptas.

Después de analizar el debate académico en varias áreas, desde el primer trabajo de NYE, LEYS y HUTTINGTON en la década de los 60, hasta la valiosa contribución hecha por ROSE-ACKERMAN en la década de los 70 y las investigaciones en casi todas las ramas de estudio relacionadas durante las tres últimas décadas, incluyendo las contribuciones hechas por MAURO desde una perspectiva internacional y por GARZÓN VALDÉZ, MALEM SEÑA y GARCÍA MEXÍA en España, hemos decidido proponer un concepto de naturaleza analítica.

Sobre esta base, creemos que una práctica corrupta existe en donde hay participación de un funcionario público (*un elemento subjetivo*), incumplimiento de los deberes en el servicio (*un elemento prescriptivo*) un intento para asegurar el beneficio personal ilegítimo (*un elemento causal*), además, se han considerado varios elementos contingentes que caracterizan a la mayoría de actos ilegales de esta naturaleza, aunque estos no sean esenciales para que se estime que ha ocurrido una infracción: el *elemento subjetivo* de un tercero como un funcionario corrupto, el *elemento material* del daño potencial a la administración y el elemento formal del fracaso para hacer públicos los casos de fraude.

En otro enfoque sobre la investigación del problema, algunos estudios han evaluado la magnitud social del fenómeno, dentro del cual deben destacarse los indicadores de corrupción emitidos por Transparencia Internacional y los indicadores de gestión pública trazados por el Banco Mundial. Si aplicamos estos indicadores a un país en particular, p. ej. España, se puede concluir, como lo han confirmado otras encuestas internas como las llevadas a cabo por el Centro de Investigaciones Sociológicas, que existe un medio para lograr un alto nivel de satisfacción social respecto al problema, aunque nunca es atravesado por completo el límite con las sociedades más virtuosas en términos de gestión pública.

Si el problema de la transparencia en relación con el fraude y la corrupción es analizado desde la perspectiva de las instituciones de control financiero españolas, existen claras deficiencias, al grado en que los informes que se publican no contienen una referencia explícita sobre los casos individuales de corrupción descubiertos.

4. El control de la corrupción en la Administración Pública.

Las democracias constitucionales han construido un complejo sistema de control público que, con base en el principio de separación de poderes, se ha consolidado mediante la creación de instituciones *ad hoc* y un aumento en el papel que juega el control social. Aunque el control público originalmente residía en un sistema de verificación y equilibrio entre los diferentes poderes, la evolución de las democracias liberales ha establecido gradualmente —con base en las ideas de ROUSSEAU acerca de la prioridad de la ley y los enlaces teleológicos de la función ejecutiva de LOCKE— un esquema de control que implica al poder ejecutivo controlándose a sí mismo, a los poderes legislativo y judicial ejerciendo su propia autoridad política y judicial y a una administración pública y sociedad civil que inspeccionan. Dentro de este contexto, como lo afirmó RUBIO LLORENTE (1993), las instituciones de control en la historia del estado constitucional son “el corazón mismo de la idea de constitución” ya que la ley suprema es simplemente un instrumento de limitación del poder y de garantía de los ciudadanos.

En consecuencia, como lo afirma SÁNCHEZ MORÓN (1991), la red de controles gubernamentales se ha enfocado en el objetivo de salvaguardar la eficacia legal y administrativa y los derechos individuales, aunque parece que ha ignorado el papel primordial de los regímenes democráticos de poner un alto al abuso del poder.

En el caso de la administración estatal española existen ciertas instituciones como la Inspección de Servicios, el Consejo de Estado, la Procuraduría General Estatal o el Tribunal de Cuentas las que a través de su larga historia han estado al frente de la lucha contra la corrupción administrativa. Sin embargo, los controles internos no han dado pruebas de ser efectivos en estas áreas ya que las autoridades consultivas solamente llevan a cabo auditorías formales y las autoridades de inspección enfocan sus esfuerzos en funciones evaluativas y de asesoramiento en detrimento de las tareas de investigación.

Más aún, el poder legislativo cuenta con instrumentos especializados e instituciones como las comisiones de investigación, el Ombudsman o el Tribunal de Cuentas, los que no sólo contribuyen al control político sino que también denuncian el flagelo de la corrupción. Sin embargo, como lo explica GARCÍA DE ENTERRÍA (2000), la parte del estado que prevalece impide que estas instituciones lleven a cabo dicha labor con eficacia.

Todo esto significa que en la actualidad, la lucha contra la corrupción reside principalmente en el papel de divulgación ejercido por la sociedad civil, en especial los medios; en los problemas identificados durante el curso de las investigaciones realizadas por la autoridad competente, en especial el sistema tributario; y en la persecución de los actos criminales por los tribunales, en colaboración con el ministerio público.

5. El papel del control interno por parte del Tribunal de Cuentas en la lucha contra la corrupción.

El tradicional papel institucional de la IGAE la convierte en guardián de los fondos del sector público en el ámbito nacional, siendo su función la de vigilar, como lo afirmó PÉREZ ROYO (2008), la corrección de abusos que “inevitablemente ocurren en una actividad tan compleja como la implementación del presupuesto”. De manera similar, la *Guía para las Normas del Control Interno del Sector Público* del 2004 de la INTOSAI propuso que uno de los objetivos del gobierno debería ser el control interno de la ejecución ética de las operaciones y la salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, uso indebido y daño.

Hoy en día la IGAE es una institución completamente incorporada al gobierno español y ejerce control financiero de los fondos públicos, incluyendo los fondos de la Unión Europea administrados por España. Desde un punto de vista funcional, en años recientes los modelos de control interno de segunda generación (latinos o continentales) han evolucionado para llevar a cabo principalmente controles de legalidad previos y la auditoría posterior sobre la regularidad legal y económica.

Las regulaciones actuales garantizan a la IGAE un alto grado de autonomía funcional y aseguran el objetivo y el desempeño imparcial de sus funciones de control. Al auditor general se le asigna un importante papel funcional y de auto-organización, y se le otorga el alto rango de subsecretario dentro de la administración estatal. El estatus legal del personal de la IGAE también garantiza su objetividad e imparcialidad y podría requerir la colaboración interna de las autoridades públicas y la colaboración externa de aquellos quienes tienen relaciones económicas con la administración pública.

No obstante, debemos destacar dos limitaciones importantes en los poderes legales que son vitales para la investigación de la corrupción, p. ej. el libre acceso a los edificios públicos y la atribución de autoridad, sin lo que no es posible obtener la completa evidencia, válida y digna de crédito, acerca de los fraudes.

El alcance objetivo de la labor de la IGAE es el de verificar la correcta gestión de las finanzas públicas desde una perspectiva legal y económica, validándola así, en principio, como una institución capaz de detectar prácticas corruptas, aunque solamente de manera parcial. Se puede argumentar por tanto que un acto de corrupción es siempre un acto ilegal y generalmente económicamente ineficiente, pero los controles internos de estos aspectos no toman en cuenta otros factores relevantes relativos a la corrupción, como la existencia de una ventaja deshonesto para los funcionarios o la posible participación de terceros. Se puede afirmar entonces que la verificación de operaciones fraudulentas y la integridad de los funcionarios no son una prioridad del control financiero interno.

Si se analizan los aspectos funcionales, la intervención anterior fue menos efectiva en la prevención del uso indebido de los fondos públicos, porque la nueva legislación no incluyó las facultades de investigación apropiadas, como el acceso inesperado a edificios públicos, la interposición de recursos y reclamaciones o la restricción de informes desfavorables para hacer estricto el criterio de legalidad en lo que se llamó control de requerimientos básicos. Se siguió una trayectoria similar en el enfoque sobre control que surgió posteriormente en la década de los 80 con el objetivo de inspeccionar actividades fraudulentas en la gestión de los recursos públicos; más adelante se incluyó la realización de auditorías asociadas con la verificación de las cuentas anuales y el cumplimiento con la ley. En contraste, la vigilancia de subsidios ha asumido por completo una función de inspección diseñada para detectar pérdidas de fondos públicos y, en donde sea apropiado, para demandar el cumplimiento de las responsabilidades derivadas de las acciones fraudulentas detectadas.

A pesar de dichas limitaciones, la IGAE está expresamente facultada para investigar prácticas fraudulentas a través de sus *Informes Especiales* en los que atrae la atención sobre hechos que parecen revelar la existencia de actos criminales, ya sea de naturaleza administrativa o contable. Sin embargo, su eficacia en la lucha contra la corrupción tiene la desventaja de ser puramente auxiliar y reactiva, ya que únicamente comienza cuando se han detectado signos de fraude por los controles internos.

La función de auditoría forense de la IGAE tiene mayor importancia directa cuando colabora de cerca con los tribunales para crímenes económicos en virtud de su ley orgánica, proporcionando asistencia con valoraciones, intervenciones y administración judicial. Además, le ayuda al ministerio público a través de la Unidad de Apoyo establecida en la fiscalía anticorrupción, la que participa en averiguaciones y otras investigaciones criminales.

6. El control externo del Tribunal de Cuentas de España en la lucha contra la corrupción.

Las garantías ofrecidas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en el ejercicio de sus funciones en la lucha contra la corrupción son una preocupación generalizada entre profesionales e investigadores, como se ha demostrado en repetidos debates dentro de la INTOSAI. Aunque existe un acuerdo general en el campo de las auditorías públicas sobre las medidas necesarias para garantizar la independencia institucional y las capacidades funcionales de las EFS, el problema del papel desempeñado por estas instituciones contra el fraude aún es materia de debate.

Esta desigualdad también es observada en las soluciones adoptadas por varias EFS nacionales e internacionales. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas Europeo ha decidido declarar, de acuerdo con la opinión de la mayoría de los miembros de la INTOSAI, que su papel en la lucha contra el fraude es el de advertir sobre los riesgos de corrupción, mientras que la Oficina de Auditoría General de los Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) ha asumido por completo un papel anticorrupción, incluyéndolo dentro de sus atribuciones. En el Tribunal de Cuentas de España, la posición de la mayoría restringe la responsabilidad de la institución en este sentido a la detección y el informe, en las palabras del anterior presidente NIETO DE ALBA (2006), de los “riesgos morales” que favorecen la conducta indebida en la gestión de los fondos públicos.

Para analizar cuál podría ser el papel del TCE en esta área se debe tomar en cuenta, como lo señaló JIMÉNEZ RIUS (2007), que los poderes legales y técnicos actuales de la institución cumplen con todas las normas requeridas por la INTOSAI para validar la independencia de una EFS, tales como la autonomía con respecto al gobierno, su propia organización funcional e interna o garantías de que sus miembros no pueden ser despedidos. No obstante, algunos investigadores han señalado ciertas deficiencias en el funcionamiento del TCE, tales como el predominio de partidos políticos que buscan influenciar en sus decisiones o los arreglos para la contratación del personal de la institución, lo que muestra limitaciones en la selección, el nombramiento y el otorgamiento de poderes a los auditores públicos.

18

Siguiendo su tradición histórica de efectuar auditorías de cuentas públicas y de procesar judicialmente a aquellos identificados como responsables, el Artículo 136 de la Constitución Española de 1978 exige al Tribunal de Cuentas de España que emita un informe anual para el parlamento sobre cualesquier abusos o irregularidades descubiertas en el curso de sus trabajos de auditoría. Sin embargo, como la legislación subsecuente no ha establecido como una prioridad la lucha contra la corrupción, los programas anuales se enfocan en controles que apuntan hacia la legalidad y la eficacia, aunque en años recientes, bajo su propia iniciativa o a instancias del parlamento, se han incluido las auditorías relativas a fraudes, principalmente en el campo del desarrollo urbano. Además, el personal de control tiene amplias facultades para llevar a cabo auditorías, a pesar de que aún quedan algunos vacíos importantes, como el poder para exigir información de terceros o la adjudicación de autoridad.

De cualquier manera, al Tribunal de Cuentas de España se le ha asignado una doble función que lo inviste con la autoridad judicial para dar seguimiento a las responsabilidades financieras detectadas en sus auditorías, tales como la necesidad de recuperar para la administración pública las pérdidas a causa de la corrupción y la malversación de fondos públicos.

Sin embargo, la mayoría de las investigaciones han hecho énfasis en que esta función antifraude tiene dos importantes limitaciones de procedimiento para su eficacia. La primera es la existencia de una auditoría forense preliminar lo que, con base en *acciones previas o piezas separadas*, es difícil de superar porque el investigador no tiene plenas facultades de investigación ya que está ligado muy de cerca a los resultados de auditorías anteriores o a las contribuciones hechas por denunciantes individuales. La segunda concierne a las condiciones legales restrictivas para la acción civil que, aunque se mitiga y se vuelve flexible por los cambios legislativos, aún requiere de un denunciante para que proporcione las referencias detalladas de los actos supuestamente

ilegales, información que únicamente se puede obtener después de un meticuloso trabajo de investigación. Por lo tanto, en nuestra opinión, siguiendo la opinión de MENDIZABAL ALLENDE (2001) como representante de la posición de la mayoría, si el propósito de la institución es el facilitar el principio general de la rendición de cuentas parlamentaria, se le debe también encomendar la tarea de salvaguardar los intereses públicos, defendiendo a los administradores honestos y elevando la conciencia pública sobre las acciones ilegales, la ineficiencia y la corrupción.

7. Propuestas para reformar el papel de las instituciones de control financiero en la lucha contra la corrupción.

La búsqueda de una solución para reducir el vacío existente entre las expectativas de los ciudadanos – quienes en repetidas ocasiones se preguntan por qué los auditores no han sido capaces de prevenir casos de corrupción – y los poderes de las instituciones de control financiero para prevenir el uso fraudulento de fondos públicos debe tener en cuenta no solamente las deliberaciones y experiencias de las organizaciones de auditoría pública como la INTOSAI, el Tribunal de Cuentas Europeo (ECA, por sus siglas en inglés) o la GAO, sino también las propuestas de reforma relativas a la ética y la correcta gestión de los recursos públicos que han sido generados en instituciones como la ONU, el Banco Mundial o la Unión Europea bajo la influencia de ideas como gobernabilidad, buena administración y gestión pública.

El enfoque hacia la *gobernabilidad*, entendida como la capacidad del gobierno para prevalecer sobre otros sistemas sociales de poder, surge dentro de un contexto de ayuda para el desarrollo promovido por el Banco Mundial, el FMI y la ONU, en reconocimiento a la necesidad de establecer un sistema democrático de gobierno que mantenga el dominio sobre otros agentes externos y cuyas premisas deberán incluir una sólida organización de instituciones de control.

La traducción de estas ideas a un papel institucional para organismos especializados de control en la lucha contra la corrupción se remite a la posición de algunos, como la INTOSAI o el ECA, que sostienen que la labor de los auditores públicos se limita a atraer la atención sobre las debilidades regulatorias y de gestión que facilitan las actividades fraudulentas, en oposición a otros, como la mayoría de los académicos o la GAO, quienes han elegido otorgar a los auditores un papel preeminente en la lucha contra la defraudación de los intereses públicos.

La propuesta presentada prefiere la segunda opción con el fin de evitar lo que GARCÍA DE ENTERRÍA (2000) llama el principio de confianza ciega que, con base en la premisa de la buena voluntad de los administradores públicos, sustituye el principio de control de naturaleza investigadora con relativa y racional confianza sobre la base de la rendición de cuentas para obtener una suficiente comprensión de las acciones de los administradores públicos.

El correcto desempeño de esta nueva misión requiere que se fortalezca la independencia institucional para evitar la interferencia con las actividades técnicas de las instituciones. En este sentido, se han implementado con éxito una serie de soluciones por otras organizaciones, como el establecimiento de un proceso de nombramientos públicos de acuerdo con el enfoque en el Informe Nolan y la creación de un estatuto para el auditor, según lo exigido por las asociaciones profesionales.

De manera similar, la correcta investigación técnica del fraude público requiere de la especialización de las auditorías del sector público en tales asuntos, aunque los ejemplos nacionales y comparativos ofrecen dos alternativas: la creación de una agencia *ad hoc*, como la Oficina Europea de Lucha Antifraude que intenta mitigar las debilidades identificadas por el Informe Especial No. 8/98 del ECA o la creación de una unidad específica dentro de la propia organización como el departamento de Auditorías Forenses e Investigaciones Especiales de la GAO de EU.

La existencia de unidades parcialmente diseñadas para este propósito dentro de las instituciones españolas de control nos ha llevado a favorecer la segunda opción, p. ej. la creación de una *Unidad Antifraude* en el Tribunal de Cuentas de España y la conversión de la Primera Sección de la división de análisis y procedimientos especiales de la IGAE en una unidad de *Auditoría Forense e Investigaciones Especiales*.

Además, las propuestas relativas a la buena gestión pública y administración regresan al problema de la buena gestión administrativa lo que fue una prioridad para algunos expertos establecidos, como HAURIUO. Dentro de este nuevo marco, se requiere que los líderes públicos, como lo señala RODRÍGUEZ-ARANA (2006), tengan las habilidades y técnicas necesarias para garantizar el bienestar ciudadano a través de una gestión pública eficaz, legal y democrática, que también se debe caracterizar por la responsabilidad y la calidad. Este paradigma debe aplicarse a dos grupos, concretamente a los administradores públicos y a los ciudadanos como pilares del sistema democrático, debiendo verse este último caso como un auténtico derecho básico, tal y como se describe en la *Constitución Europea* (Art. II 101 TCE), la *Carta Europea de Derechos Fundamentales del 2000* y el *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa del 2001*.

En contraste con el arquetipo de la buena administración surge el concepto de la mala administración (“maladministration” en inglés) que incluye irregularidades administrativas (legales o económicas), irregularidades gubernamentales (corrupción) o irregularidades individuales (fraude). Este nuevo concepto, que tiene sus orígenes en la institución del Ombudsman, ha sido desarrollado en la Unión Europea dentro del contexto de la protección de los intereses financieros a partir del *Primer Informe del Comité de Expertos Independientes sobre Presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea* del 15 de marzo de 1999.

Esta nueva concepción de buena administración requiere que se reconsideren los objetivos del control financiero a fin de incorporar parámetros como calidad, transparencia o rendición de cuentas y particularmente en este último caso, la lucha contra el fraude y la corrupción. Desde esta perspectiva, las instituciones de auditoría deben asumir y reforzar sus funciones de investigación para garantizar una detección más efectiva de prácticas fraudulentas.

20

Por lo tanto, la función de inspección requiere de un enfoque proactivo para el descubrimiento del fraude público el cual incorpora la investigación de actividades ilegales e impropias dentro de la labor de control financiero, como en el caso de la GAO de EU e implica una vigilancia especial de las áreas de alto riesgo hasta que se corrijan los defectos que hacen peligrar a los recursos públicos.

Con el fin de que exista una capacidad complementaria, se debe dotar a las instituciones con las facultades de investigación necesarias para descubrir la verdad detrás de los expedientes, para lo que las facultades de la OLAF y del ECA pueden servir de referencia, permitiendo el acceso a todo tipo de edificios, personal y documentación, y la práctica de verificaciones e inspecciones en el acto.

El último bastión de la actual reforma administrativa es la gestión pública en la que, como lo señala PRATS (2006), el objetivo es establecer una interacción de calidad entre los organismos públicos y los actores sociales. Este enfoque incluye como objetivo el respeto de los valores éticos ya que, como lo destaca GARCÍA MEXÍA (2008), no se puede desarrollar una agenda de gestión pública sin ocuparse del uso legítimo del poder y su abuso relacionado. En consecuencia, el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* (2001) propuso una renovación de los procedimientos europeos con base en los principios de apertura, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia con el fin de abrir el proceso del desarrollo de las políticas de la Unión Europea a un mayor número de participantes.

Desde la perspectiva del control financiero, la primera tarea es encargarse del establecimiento de un solo modelo de auditoría que garantice el correcto funcionamiento y coordinación de las auditorías del sector público para que, como lo señaló BLASCO LANG (2004), se prevengan las ineficiencias en la implementación fragmentada e incontrolada de los poderes de control.

Este modelo debe seguir los lineamientos establecidos por la propuesta pionera de Single Audit (auditoría única) de la GAO de EU y los principios y reglamentos recomendados en *el Dictamen No. 2/2004 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre el modelo de “auditoría única”*, para lo que se deben establecer comités permanentes con la visión de fomentar la colaboración entre agencias y la confianza mutua. Estas organizaciones deben operar dentro del marco de la política de anticorrupción, p. ej. coordinando la investigación sobre áreas de alto riesgo, delegando permanentemente la investigación de las responsabilidades contables a las instituciones regionales o creando una *Base de Datos Nacional de Responsabilidades Financieras*.

Esta interacción dentro de la esfera pública se debe extender también hacia la participación social en la prevención y la persecución de la corrupción, ya que como lo destacó el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, una mayor participación de la sociedad civil requiere de “un canal estructurado para la retroalimentación, la crítica y las protestas” como medio para que los ciudadanos expresen sus preocupaciones y para dar apoyo a las personas que son víctimas de exclusiones y discriminación.

Desde una perspectiva de control financiero, este enfoque nos lleva a proponer la adopción de una legislación para facilitar la acción civil en demanda de responsabilidad financiera, el establecimiento de un procedimiento de denuncia pública para dar especial relevancia a cualquier responsabilidad contable o criminal y el derecho a la petición de que se lleven a cabo auditorías. Es más, desde una perspectiva técnica, se deben establecer líneas telefónicas directas para facilitar más la presentación de denuncias con carácter confidencial utilizando cualquier medio ofrecido por las tecnologías modernas.

Finalmente, la colaboración social debe ser considerada como la piedra angular para una total transparencia en las acciones de las autoridades públicas, pero como lo advierte ROSE-ACKERMAN (2001), los informes de inspección a menudo son redactados con un lenguaje lleno de eufemismos detrás del cual se esconden los auténticos casos de fraude. Por lo tanto, de acuerdo con las conclusiones del 16^{avo} Congreso de la INTOSAI de 1998 sobre el combate a la corrupción, se recomienda el establecimiento de una política de comunicación para mantener una buena relación con los medios, la creación de canales efectivos para la difusión pública de los informes de las auditorías y de otro tipo de información relevante y la emisión de informes apropiados que sean comprensibles y fáciles de usar para quienes los reciben.

Como corolario de la colaboración entre las instituciones de control financiero en la lucha contra la corrupción, el Tribunal de Cuentas de España ha sido propuesto como el candidato ideal para elaborar el informe regular sobre el Estado de la Corrupción en España tal como se establece en el Artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ya sea directamente o a través de un comité similar al Consejo Portugués para la Prevención de la Corrupción.

La Corrupción como una Actitud Social Aberrante

István Takács - Pál Csapodi
Katalin György-Takács

“Audire necesse est, corrumpere non est necesse”
Pál Csapodi, 2010

Una amplia y aguda revisión de los factores históricos, culturales y socioeconómicos, amparada en los principales estudios científicos contemporáneos, conduce a los autores a denominar al fenómeno como una especie de postura desviada de las personas en su actuación en el tejido social.

Sobresale en este material la actitud crítica que analiza las tesis en boga y ofrece la posibilidad que el lector siga todos los trazos y pueda formar sus propias conclusiones sobre el gran mural de la corrupción que se presenta.

Entre los principales objetivos que se señalan para un avance, destaca: “Aumentar la eficiencia de las auditorías internas de las instituciones estatales y su inclusión en la lucha contra la corrupción”. (n. ASF)

La frase “navigare necesse est, vivere non est” tiene su origen en la biografía de Gnaeus Pompeius Magnus escrita por el historiador y filósofo griego Plutarco (45 –120 d.C) y significa “navegar es necesario, vivir no lo es”. La frase se popularizó en latín y fue atribuida a Pompeyo. Este dicho, tomando en cuenta la creciente corrupción actual, podría parafrasearse como “audire necesse est, corrumpere non est necesse”, lo que según nuestra interpretación significaría “controlar es necesario, sobornar no”.

Las relaciones socioeconómicas funcionan con base en mecanismos de interés, cuyo elemento principal es el hombre, el cual es fundamentalmente egoísta, lo que afecta el tipo de cooperación.

El objetivo de este documento es describir funcionalmente los costos sociales de la corrupción, así como discutir los posibles resultados e identificar los medios y las metas de los esfuerzos contra la corrupción.

El estudio se basa en los resultados de un análisis crítico de documentos y lleva a cabo la identificación y sistematización de los factores que dan pie a la corrupción. El enfoque en las relaciones de interés de los personajes, basado en las teorías económicas del principal-agente y de los costos de transacción, permite establecer un modelo teórico para identificar los costos sociales de la corrupción y sistematizar los factores que influyen en los medios y objetivos de Hungría en su lucha contra la corrupción.

¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN?

La cooperación entre los sectores (gobierno, economía y sociedad civil) es un prerrequisito para un desarrollo social sostenible. Los modelos sociales que no buscan establecer y mantener un sistema equilibrado de relaciones eventualmente se dividen por las tensiones internas.

Este documento analiza un modelo específico de interacción entre los sectores que aflige a casi todos los países del Centro y Este de Europa: la corrupción. De acuerdo con los distintos análisis comparativos internacionales, los países de la región se han infectado de manera similar, lo que da pie a la posibilidad de comprender el problema, descubrir las razones y aprovechar juntos las experiencias vividas.

En cierto sentido la corrupción es tan antigua como la civilización humana. La corrupción *ocurre* en todas partes y en todos los sistemas políticos y económicos, en mayor o menor grado [Blackburn et al., 2006]. Su carácter social requiere que se establezca una relación jerárquica en la distribución de bienes, que exista una división social del trabajo y en la adquisición de los escasos recursos disponibles, en la obtención de las ventajas asociadas y en la distribución de las mismas sobre las que un grupo social en particular tenga prerrogativas.

La palabra misma proviene del término latino “*corruptio*”, que expresa una *depravación moral* [Osipian, 2009]. Los diferentes matices de la expresión que se han extendido ampliamente al lenguaje cotidiano indican que la corrupción es un concepto más amplio que simplemente dar sobornos u obtener algún tipo de ventaja, sino que también incluye los favores e influencias políticas.

Una posible definición de corrupción es: un comportamiento que se aparta de las reglas aceptadas para obtener beneficios individuales. Esto sugiere que *los actos de corrupción son desviaciones de las normas de comportamiento implícitas y explícitas* (en un sentido ético y legal). La amplia aceptación de la corrupción en algunas sociedades incluso puede indicar que es la norma, a pesar del hecho de que sea ineficiente y generalmente no esté aprobada [Mishra, 2005].

La existencia histórica de la corrupción está documentada en el código Hammurabi (siglo XXII a.C.), que penaliza el soborno. Fenómenos similares pueden encontrarse en siglos posteriores en fuentes como el Edicto de Horemheb, Rey de Egipto (siglo XIV a.C.) y en el tratado Arthashastra de Kautilya (siglo IV a.C.) [Mishra, 2005]. Csáki y Gelléri (2005) igualmente consideran la descripción de los eventos que conducen a la guerra de Troya como una muestra de corrupción.

Los primeros artículos sobre las causas y consecuencias de la corrupción se publicaron en la década de 1960 [Clarke – Xu, 2004]. En años recientes la *literatura sobre la corrupción ha experimentado un crecimiento explosivo* [Reinikka – Svensson, 2005]. Los principales grupos de documentos consisten en análisis comparativos de países, análisis del índice de percepción de la corrupción, así como estudios que explican la corrupción en función de las políticas nacionales y los ambientes institucionales.

La mayor parte de los estudios publicados en las últimas cuatro décadas pintan a la corrupción como un fenómeno social negativo. Al mismo tiempo varios estudios introducen la noción de que la corrupción también puede ser útil en un marco socioeconómico determinado y apoyan sus afirmaciones con análisis. Unos cuantos autores incluso consideran *el soborno como un lubricante que le da movimiento a las ruedas de una rígida burocracia y un sistema de comercio anquilosado* a través de un mecanismo alternativo de precios que asegura una óptima distribución en el mercado. Sin embargo, la mayoría tiene un punto de vista menos positivo sobre la corrupción [Clarke – Xu, 2004].

La corrupción es un complejo fenómeno social que, además de los factores políticos y económicos, también tiene profundas raíces en causas culturales, en donde las tradiciones sociales determinan en gran medida su existencia y amplitud. Es importante recordar esto porque, si la corrupción es tratada únicamente como una desviación de las relaciones económicas, no será posible reducirla a un grado socialmente aceptable y bajar sus efectos hasta un nivel que no represente una amenaza. *Las agencias que luchan contra la corrupción necesitan analizar y comprender su naturaleza si desean enfrentarla de manera efectiva* [Blackburn – Forgues – Puccio, 2009].

La naturaleza perdurable de la corrupción puede explicarse usando diversos enfoques basados en la experiencia. Asumiendo un marco estático, la persistencia de la corrupción puede explicarse por el hecho de que su naturaleza penetrante la convierte en una norma social. Por otra parte, al aplicar un enfoque evolucionista podemos concluir que el *comportamiento corrupto de los individuos es capaz de sobrevivir* y operar con éxito a largo plazo a través de un proceso de adaptación [Mishra, 2005]. Esto significa que las acciones contra la corrupción requieren un enfoque estratégico. Las medidas aisladas que no están incorporadas a un sistema no pueden producir resultados significativos.

LA PERCEPCIÓN Y MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Una condición importante de los esfuerzos en contra de la corrupción es la percepción que se tiene de la misma. La estructura política como un prerrequisito de la corrupción y la *corrupción misma no pueden medirse directamente*. El problema radica en los métodos de medición, ya que la corrupción es un fenómeno oculto cuya extensión sólo puede estimarse de manera indirecta.

Los métodos usados comúnmente [como el *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparencia Internacional y el Control de la *Corrupción* que forma parte de los *Indicadores de Gobernabilidad* del Instituto del Banco Mundial] se basan en las estimaciones de expertos, lo que implica la posibilidad de una “inercia artificial”, lo cual significa que una vez que un país ha sido clasificado como corrupto, quienes lo estudian continuarán clasificándolo como tal, lo que lleva a sobreestimar la corrupción [Dreher et al., 2007].

Transparencia Internacional (TI) ha estado trabajando para desarrollar herramientas cuantitativas que sean confiables, con las cuales la corrupción y la transparencia puedan medirse tanto a nivel local como internacional. La primera de estas fue el *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC), que fue elaborado por primera vez en 1995. La creación del método que se aplica actualmente es obra del Profesor *Lambsdorff* de la Universidad de Passau [Global Corruption Report, 2009]. El IPC califica a más de 150 países de acuerdo con el grado de corrupción que experimentan, el cual se basa en las evaluaciones de expertos y estudios de opinión. En los últimos años TI ha tratado de desarrollar otras herramientas para medir la corrupción con las cuales pueda complementar el IPC. El llamado Índice de Fuentes de Soborno (IFS) mide la corrupción desde el lado del origen de acuerdo con el país y el sector industrial. El Barómetro Global de la Corrupción

[BGC] es una encuesta de opinión pública que mide en más de 60 países el grado con el que “la gente de la calle” percibe y vive la corrupción.

Dentro del marco del proyecto de Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (WGI, por sus siglas en inglés), el Instituto del Banco Mundial ha elaborado un sistema de índices que, por medio de los llamados *indicadores* de gobernabilidad y sus agregados, evalúa a 212 países a partir de 1996 según seis criterios diferentes: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción (World Bank Institute, 2010).

Estos seis indicadores pueden asumir valores entre -2.5 y $+2.5$. Valores más altos indican una mejor gobernabilidad (Kaufmann *et al.*, 2008).

Las investigaciones muestran que existe una fuerte correspondencia entre el Índice de Percepción de la Corrupción y los indicadores de gobernabilidad (Seligson, 2005).

También existen métodos para medir la corrupción, que estiman el grado de corrupción con base no en la percepción (subjetiva) de la corrupción, sino en la desviación de fondos *estimada a través de la supervisión de los procesos económicos*. Veamos algunos de ellos.

La encuesta de seguimiento del gasto público (PETS, por sus siglas en inglés) se aplicó por primera vez en Uganda en 1996 (Reinikka – Svensson, 2005). La PETS típica es una evaluación entre los proveedores de servicios (escuelas, clínicas y su personal) y los gobiernos locales (políticos y funcionarios públicos), complementado por el presupuesto central y otros datos relacionados. El método elaborado para estimar la corrupción relacionada con la prestación de servicios se llama Encuestas Cuantitativas de Prestación de Servicios (QSDS, por sus siglas en inglés), el cual es un tipo de encuesta entre las unidades prestadoras de servicios referida en conexión con PETS.

26

Reinikka – Svensson (2005) examinan la posibilidad de reunir datos cualitativos de la corrupción a nivel micro usando un método de encuesta seleccionado adecuadamente y distintos tipos de entrevista. En su opinión no es estrictamente posible, ya que los entrevistados no siempre dan a conocer los actos de corrupción. Sin embargo, llegan a la conclusión final de que PETS/QSDS es una prometedora herramienta de análisis microeconómico para diagnosticar la corrupción y otros problemas en los países en desarrollo.

Olken (2009) presenta otro experimento en el que en vez de reportar las percepciones sobre la corrupción se recomienda un método clasificado por ellos como más objetivo. El método se probó en los proyectos del programa de construcción de caminos de Indonesia. Por una parte, el autor usó el método de entrevistas para examinar la percepción de la corrupción entre los aldeanos en las áreas afectadas por los proyectos. Por otra, se realizaron estimaciones de los gastos y los productos faltantes. Al compararlas, el resultado fue que había una débil correspondencia entre la percepción de los aldeanos y la medición más objetiva de los gastos faltantes. No obstante, el autor estableció que los aldeanos eran capaces de distinguir entre las posibilidades de corrupción en la aldea y la corrupción en el proyecto de construcción de caminos, aunque debido a la naturaleza oculta de la corrupción tuvieron problemas para percibirla.

Estos ejemplos muestran que a pesar de que numerosos errores son inherentes a la percepción de la corrupción basada en las estimaciones de expertos, la aplicación de los métodos propuestos como alternativa entraña costos significativos, que ocasionalmente son aceptables (p. ej. en el marco de los programas de auditoría a nivel de proyecto, usando el análisis de riesgos para seleccionar las áreas que se van a examinar), pero que debido a su alto precio y demanda de recursos no pueden ser aplicados como métodos generales para asegurar una cobertura completa.

LA CORRUPCIÓN DE LOS SECTORES SOCIALES Y LAS INSTITUCIONES

La corrupción puede percibirse con diversos grados de intensidad en diferentes áreas de la economía y la sociedad. Aunque la corrupción *se percibe más* en los segmentos socioeconómicos con grandes *flujos de dinero*, éstos sólo están vinculados parcialmente con el sector público y sólo son discernibles en las relaciones existentes entre los agentes económicos. Sin embargo, la importancia social y el daño de la corrupción son más significativos en el sector público. De acuerdo con los resultados de los estudios, *las instituciones y sectores socioeconómicos considerados como los más corruptos* son los partidos políticos y ciertas dependencias de la administración pública (véase la Tabla 1). Por lo tanto, el éxito de los esfuerzos en contra de la corrupción depende de la medida con la que elementos clave del sistema político se libren de ella.

Tabla 1

SECTORES, INSTITUCIONES Y DEPENDENCIAS INFECTADAS POR LA CORRUPCIÓN

Sectores e instituciones sociales	Muestra completa	África y Medio Oriente	Asia Pacífico	Centro y Este de Europa	América Latina	Europa Occidental y los Estados Unidos
Partidos políticos	3.8	3.7	3.6	4.0	4.2	3.5
Parlamento/legislatura	3.4	3.5	3.4	3.5	3.8	3.0
Sector empresarial/privado	2.9	3.0	2.8	3.3	2.8	2.9
Medios	3.0	3.1	2.7	3.3	3.0	3.1
Sector militar	2.5	2.5	2.6	3.0	2.4	2.1
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	2.5	2.4	2.5	2.8	2.5	2.5
Organismos religiosos	2.4	2.1	2.5	2.4	2.5	2.4
Sistema educativo	2.8	3.1	2.8	2.8	3.0	2.2
Sistema judicial	3.1	3.2	2.9	3.3	3.8	2.5
Servicios médicos	2.9	3.0	2.7	3.6	3.0	2.5
Policía	3.5	4.0	3.5	3.5	3.9	2.4
Registros y permisos (permisos de construcción, licencias, autorizaciones, etc.)	3.4	3.7	3.3	3.6	3.5	2.7
Servicios públicos (teléfono, electricidad, agua, etc.)	2.6	2.7	2.7	2.4	2.8	2.4
Autoridades fiscales	2.8	3.1	3.0	2.6	2.9	2.3
Aduanas	3.1	3.6	3.2	2.9	3.4	2.2

Escala de valores: 1 – no es nada corrupto, 5 – extremadamente corrupto

Los valores en la tabla representan la calificación promedio. Los números en negritas indican la institución social más corrupta en un área geográfica determinada.

Fuente: Índice de Fuentes de Soborno 2008, p. 13

La corrupción política afecta a todos directa o indirectamente. A los funcionarios electos y los partidos políticos, que se espera actúen en bien de la comunidad, se les da el derecho (y responsabilidad) de decidir acerca del uso de los fondos públicos y al hacerlo afectan la vida diaria de todos los ciudadanos. En consecuencia, su avaricia y voracidad pueden causar un daño enorme. Los riesgos de corrupción también dependen del grado en el que ésta se concentra entre los partidos políticos y sus seguidores.

De acuerdo con los resultados de Transparencia Internacional (Barómetro Global de la Corrupción 2009), las áreas más afectadas por la corrupción son las compras públicas y la industria de la construcción, los bienes raíces, la industria del gas y el petróleo, la industria pesada y la minería.

Sectores medianamente infectados incluyen a la industria farmacéutica y los cuidados a la salud, los servicios públicos, la aviación civil, el sector de energía, forestal, telecomunicaciones, transporte y almacenamiento, la industria militar y el sector turismo.

Finalmente, *los menos infectados por la corrupción* son la agricultura, la industria ligera, las tecnologías de información, la pesca y el sector financiero.

No obstante, esta evaluación difiere del hecho de que, de acuerdo con *Gupta et al.* (2001), la relación del gasto militar con respecto al PIB y los gastos del gobierno está directamente asociada a la corrupción, es decir, existe una correspondencia directa entre una mayor corrupción y un mayor gasto militar. Desde su punto de vista, la corrupción se puede combatir recortando el gasto militar, reestructurando el presupuesto, asegurando una mayor transparencia y haciendo públicos los contratos, reduciendo así el tráfico de influencias.

Las experiencias internacionales han demostrado que, desde el punto de vista de la corrupción, las áreas de alto riesgo son las compras públicas y la privatización.

28

La corrupción distorsiona el concepto de competencia en las licitaciones públicas, haciendo que los escasos recursos se desperdicien y no se cumpla con las necesidades sociales básicas. Asimismo perjudica la eficiencia del mercado y puede hacer que se pierdan las oportunidades de desarrollo. Según algunas estimaciones, una corrupción sistemática que se extienda a todo el sistema puede aumentar los costos de los procedimientos de compra en un 20 – 25 por ciento y a menudo lleva a la adquisición de bienes y servicios de menor calidad, que en ocasiones son completamente innecesarios. En general, aproximadamente el 70 por ciento del gasto gubernamental se emplea en forma de contratos, los cuales son fuentes de poder e influencia para aquellos que deciden su destino y objeto de ambición y deseo para aquellos que desean ganarlos. El peligro de corrupción aparece incluso antes de que el proceso de licitación comience. Existe desde el momento en que se toman las decisiones relativas al uso de los fondos del estado y dura hasta la completa realización y terminación de los contratos.

CORRUPCIÓN Y EFICIENCIA ECONÓMICA

La siguiente pregunta importante es cómo se relacionan la corrupción y la eficiencia de la economía y, en última instancia, el crecimiento económico. *El impacto de la corrupción burocrática en el crecimiento económico* ha sido tema de debate durante los últimos 40 años. Las investigaciones muestran que el régimen político es el que determina la relación entre corrupción y crecimiento económico. En el caso de los países libres no se encontró una correlación lineal entre la corrupción y el crecimiento económico, que no se vio influenciado por el tamaño de los gastos gubernamentales (Méndez – Sepúlveda, 2006). Sin embargo, resulta interesante que el nivel de corrupción que aumenta al máximo la tasa de crecimiento es mayor a cero. La corrupción en los países en desarrollo es la consecuencia de las políticas gubernamentales y las circunstancias socioeconómicas, por lo que el esfuerzo de eliminar la corrupción en las políticas públicas no puede ser la única causa para lograr un óptimo crecimiento.

Como se mencionó arriba, las causas de la corrupción son complejas, ya que se componen de una combinación de factores políticos, históricos, sociales y culturales, además de económicos. Por medio de la aplicación de un modelo MIMIC (Múltiples Indicadores y Múltiples Causas) *Dreher et al.* (2007) prepararon un estimado de las variables latentes. Se demostró así que existe una significativa correlación negativa entre el control de la corrupción, la volatilidad del crecimiento y la inflación y las restricciones bancarias (regulación). Estos resultados confirman que *la seguridad del crecimiento aumenta con una reglamentación y esfuerzos efectivos contra la corrupción.*

LA PARADOJA DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTE DE ASIA

La malignidad de la corrupción no depende únicamente de la naturaleza del régimen político, sino que también se puede demostrar una fuerte correspondencia entre la corrupción y el tamaño del país. Está estadísticamente comprobado que la corrupción es más dañina para la inversión y el crecimiento en los países en desarrollo pequeños que en los más grandes. Una lección para los organismos internacionales (inversionistas y organizaciones de ayuda) es que se debe poner más atención en los programas anticorrupción, ya que la corrupción generalmente conlleva un bajo crecimiento e inversión. Las excepciones a esto son los grandes países recientemente industrializados del Sureste Asiático. *Es una paradoja que aquí una mayor corrupción lleve a un mayor crecimiento.* La explicación de esto puede ser que los burócratas (funcionarios del gobierno a distintos niveles) favorecen los privilegios (ventajas) obtenidos/obtenibles por encima de los sobornos. De esta manera la relación entre el gobierno y el sector empresarial es más fuerte, lo que ayuda a elevar el crecimiento (producción con un uso intensivo de tecnología) (Rock – Bonnett, 2004).

De lo anterior se puede deducir que es posible que exista un óptimo nivel de corrupción, aunque resulta difícil de describir de manera más exacta sin especificar la naturaleza precisa de los métodos anticorrupción. También se puede suponer que los costos de la corrupción no crecen de manera uniforme y que únicamente tienen un efecto negativo cuando alcanzan cierto umbral (Bose *et al.*, 2007).

LOS EFECTOS SOCIOECONÓMICOS Y LOS FACTORES QUE DAN PIE A LA CORRUPCIÓN

Además de inhibir el crecimiento económico, la corrupción reduce la legitimidad del gobierno ante los ojos de los gobernados. Esto lleva a una seria crisis moral que afecta la estabilidad política y es un elemento clave en la incapacidad de los países pobres para aprovechar los beneficios potenciales que les ofrecen las oportunidades de desarrollo. *Una presencia más grande del estado aumenta las posibilidades de corrupción,* mientras que un estado regulador promueve la corrupción puesto que la política gubernamental tiene un impacto más grande en las utilidades que la administración tradicional o las capacidades corporativas (Del Monte – Papagni, 2007).

En pocas palabras, se puede decir que la corrupción puede elevar o disminuir la tasa de crecimiento dependiendo de las características de la estructura burocrática (Evrensel, 2010). *En sistemas con instituciones débiles la corrupción puede contribuir a aumentar la eficiencia,* creando así oportunidades para que los individuos superen las deficiencias institucionales (Aidt *et al.*, 2008).

Con base en lo anterior, se entiende que pocos argumenten que la corrupción sea un medio eficiente. Aún así, hay quienes lo hacen. En países con burocracias ineficientes, el “lubricante”, es decir los sobornos que hacen que la tramitación de los asuntos sea expedita, reduce de manera significativa los costos de espera. Un estudio ha confirmado que la corrupción es menos dañina donde el marco institucional funciona deficientemente y ha demostrado un efecto marginal estadísticamente positivo en el crecimiento de la corrupción en países pobremente gobernados. Es decir, se puede asegurar que un aumento en la corrupción puede tener sus beneficios en el caso de sistemas con instituciones débiles, incluso si la consecuencia parece ser extrema y peligrosa (Méon – Weill, 2010). Esta experiencia es apoyada por Levy (2007), quien

concluye en sus análisis que el sistema soviético de Georgia era totalmente corrupto, pero que abastecía eficientemente a los mercados (por medio del mercado negro) y era más eficiente de lo que podría haber sido sin la corrupción. En este caso la corrupción servía para mejorar la eficiencia. De aquí se sigue que una condición para que los esfuerzos en contra de la corrupción tengan éxito es el desarrollo del marco institucional y la creación de un sistema con instituciones eficientes.

Uno de los elementos clave de un marco institucional eficiente es un sistema legal efectivo (leyes y práctica judicial) que en caso de corrupción amenace con castigar como se debe a los criminales, junto con un sistema efectivo para detectar la corrupción (prensa libre y autoridad investigadora). El problema es muy complejo. A través de modelos de datos de panel e intersectoriales Herzfeld y Weiss (2003) encontraron una correlación significativa entre el grado de regulación legal y la corrupción. Demostraron que con la disminución en la eficiencia del sistema legal más funcionarios se vuelven corruptos, lo que influye en las expectativas sobre la corrupción (efecto de retroalimentación).

Al examinar los motivos que dan pie a la corrupción desde el punto de vista de los burócratas, éstos pueden desempeñar un papel importante en la remuneración de aquellos que ocupan un puesto en la administración. A los funcionarios se les paga a través del sistema tributario que concentra y redistribuye los recursos, por lo que si su remuneración está por debajo del estándar de vida esperado, sienten la inclinación a aceptar sobornos. Uno de los métodos para frenar a una burocracia corrupta o, como la llama Fan (2006) con razón, una cleptocracia, es pagar sueldos adecuados, aunado a una supervisión relativamente eficiente. La seriedad del problema se hace patente, por ejemplo, por el hecho de que los funcionarios en Ucrania ganan de 24 a 32 por ciento menos que sus contrapartes del sector privado. Sin embargo, el grado de corrupción se deduce del hecho de que su nivel de consumo – sobre la base de sus gastos familiares y compra de bienes duraderos – es esencialmente el mismo. Se estima que la magnitud de los sobornos en Ucrania es del 0.9 al 1.2 por ciento del PIB, lo que representa de 460 a 580 millones de dólares (Gorodnichenko – Sabirianova, Peter, 2007). En el caso de organizaciones estatales débiles e ineficientes se forman redes de corrupción a todos los niveles, las cuales a menudo están vinculadas con el crimen organizado (Cheloukhine – King, 2007; Holmes, 2009). El flujo de dinero proveniente de la corrupción también afecta a la economía nacional, ya que puede usarse para consumo interno o fugarse al extranjero. En este último caso la burocracia, responsable del bienestar del país, sangra sus recursos en beneficio de la economía de países extranjeros. Esto no sólo resulta en las pérdidas morales que se derivan de la ineficiencia, sino que también causa un daño mayor a la economía nacional.

¿EXISTE UNA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LA CORRUPCIÓN?

Un aspecto particular de este tema es si existe una disparidad en la propensión a cometer actos de corrupción (pagar o aceptar sobornos) por género. Con base en estudios estadísticos los investigadores han encontrado que las mujeres son menos corruptas, aunque es difícil identificar las causas de las diferencias en el comportamiento. Los autores plantean la cuestión de si la diferencia se basa en la cultura, *si la propensión a cometer actos de corrupción cambiará con la transformación del papel social de la mujer* y si lo hará con un nivel más alto de participación en el mundo laboral. De acuerdo con los criminalistas, el aumento en la igualdad de la mujer en puestos oficiales también igualará su tasa de criminalidad (Swamy *et al.*, 2001).

BUSCAR EL INTERÉS PROPIO VERSUS EL CUMPLIMIENTO CON LAS NORMAS

Numerosos estudios subrayan el hecho de que la gente esencialmente sigue las normas, pero el problema es cuando el comportamiento corrupto en sí mismo se vuelve la norma (Csermely *et al.*, 2009).

Las teorías de la nueva economía institucional destacan la búsqueda del interés propio en el comportamiento de la gente y plantean las siguientes preguntas:

- ¿Qué forma de organización de los problemas de coordinación de los procesos económicos conlleva el costo relativamente más bajo con la más alta eficiencia?
- ¿Qué tipo de impacto tienen los problemas, costos y eficiencia del mercado en la formación y cambio institucional?

Para responder a estas preguntas la teoría establece un sencillo modelo de cuatro factores: institución, operaciones de intercambio, costo y eficiencia (Menard, 2004). En este enfoque, la institución es la red de corrupción, el sujeto de la operación de intercambio es la ventaja que se puede obtener y el costo es el soborno. Sin embargo, la eficiencia privada y social son diferentes. La eficiencia privada se asegura para los dos agentes del acto de corrupción, el funcionario y el empresario, por el uso que hace el empresario del derecho obtenido, que a menudo es superior al valor real del servicio y proporciona ingresos financiados con dinero público, del cual una parte significativa se devuelve al funcionario corrupto que dispone sobre el uso de dicho dinero. Al mismo tiempo, con frecuencia le da al funcionario la oportunidad de obtener ingresos adicionales (como una suerte de prima de riesgo). En comparación, la eficiencia social se deteriora conforme el costo de la corrupción se interioriza en forma de efecto externo (De Alessi, 1980), mientras el empresario – con la ayuda del funcionario corrupto – lo devuelve a los contribuyentes. Asimismo reduce el valor de los bienes y servicios públicos que pueden ser creados con el dinero de los contribuyentes. En otros casos, si el monto del gasto público no puede aumentarse, la fuente de los costos de la operación será el salario en vez de las utilidades, con lo que los burócratas recibirán una parte del ingreso de los trabajadores (Evrensel, 2010).

Dentro del enfoque de la nueva economía institucional, de acuerdo con la teoría del agente se crea *una relación principal-agente entre el corrompido y el corruptor*. Resulta evidente que en esta relación particular de principal-agente, donde el objetivo del principal es crear un sistema institucional para controlar la burocracia, las medidas en contra de la corrupción no pueden ser efectivas y los costos de ésta son iguales a los beneficios que se pueden obtener a través de ellas (Del Monte – Papagni, 2007).

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La transparencia y normalización de la toma de decisiones

Csáki – Gelléri (2005) sugieren que la corrupción y su impacto pueden reducirse con la aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas para la toma de decisiones. Sin embargo, para ello es necesario *eleva el nivel de calidad de los que toman las decisiones*, lo que a la larga reduce la corrupción. Desde su punto de vista, aunque esto no reduce el número de sobornos, sí hace que los efectos [negativos] del comportamiento corrupto disminuyan. Para que la aplicación de este tipo de soluciones sea efectiva es necesario reunir las siguientes condiciones:

- La existencia y aplicación de leyes;
- Un ambiente favorable para ello, transparente y sencillo, pero que no lleve a una simplificación de los métodos de evaluación, ya que esto daría origen a resultados que técnicamente no serían apropiados para la calificación de los procesos de licitación;
- La aplicación de controles de calidad y métodos y tecnologías para la toma de decisiones a nivel de intermediarios públicos;
- Capacitación en licitaciones, enseñanza especializada y capacitación de los intermediarios públicos.

La regulación de la privatización

La corrupción está fuertemente vinculada al tema de la privatización que tuvo lugar durante la enorme transformación económica y social que vivió la región del Centro y Este de Europa en las últimas dos décadas. Entre los objetivos de la privatización estaba la transformación – en muchos casos a cualquier costo – de la clase propietaria nacional y el aumento en los ingresos estatales provenientes de la privatización. En el primer caso se observó una preferencia por los inversionistas nacionales, mientras que en el segundo se favoreció a los inversionistas extranjeros.

Las investigaciones revelaron que durante el proceso de privatización el precio de adquisición (cuando se vendía a una empresa nacional) tendía a ser más alto si los funcionarios del gobierno eran sumamente corruptos, lo que generaba un menor bienestar del sector privado que si el activo se hubiera vendido a una empresa extranjera. Una consecuencia específica de este proceso fue que mientras más corruptos eran los funcionarios más barato era comprarlos, lo que era más probable que ocurriera durante las series de privatizaciones. También se comprobó que en un *ambiente altamente corrupto la privatización es menos eficiente* y puede llevar a la formación de monopolios (Bjorvatn – Søreide, 2005). Los estudios comparativos han demostrado que si los funcionarios son menos corruptos la economía es más eficiente (Ades – di Tella 1999; Djankov *et al.* 2002). También se puede afirmar que la corrupción se correlaciona positivamente con la concentración de mercado. Esta experiencia plantea la cuestión de cómo se relacionan entre sí la corrupción, la descentralización institucional y el aumento en los niveles de la toma de decisiones.

La descentralización de las decisiones

Muchos autores profesan la opinión de que *la descentralización* del gobierno *tiene sus ventajas y desventajas*, pero que las ventajas superan por mucho a las desventajas. Fishman – Gatti (2002) muestran una fuerte correlación negativa entre la corrupción y la descentralización, lo que apoya a los seguidores de la descentralización.

32

Sin embargo, existen estudios que tratan de matizar este punto de vista y demuestran que la corrupción *no* disminuye con la descentralización bajo todo tipo de circunstancias, pues en algunos casos incluso la aumentan. Fan *et al.* (2009), analizaron una base de datos que cubría 80 países y expresaron la opinión de que las investigaciones anteriores – que aplicaban indicadores subjetivos de percepción de la corrupción – llegaron a conclusiones cuestionables en cuanto a la descentralización política y fiscal, especialmente en lo relativo a la forma en que afecta la frecuencia de los sobornos. De acuerdo con su investigación se pueden identificar muchas muestras discordantes. En el caso de un mayor número de puntos de toma de decisiones administrativas o gubernamentales los sobornos eran más comunes y esto resultaba más costoso para las compañías. Esta relación estadística era más fuerte en los países en desarrollo, donde el mayor tamaño de la burocracia local también se caracteriza por sobornos más frecuentes y costosos. Por su parte, el empleo gubernamental a menor nivel en muchos países desarrollados tuvo un fuerte impacto, lo que no se puede explicar simplemente como una relación entre burocracia y corrupción, ya que el empleo gubernamental fuertemente centralizado se asociaba con sobornos menos frecuentes observados en cada tipo de actividad. Ellos creen que es una mala idea reducir el tamaño de las unidades administrativas locales de menor nivel (formar más puntos de toma de decisiones) ya que esto conlleva sobornos más frecuentes y costosos para los operadores económicos. También demuestran que salarios más altos a nivel de gobierno central reducen la corrupción, lo que no se puede detectar a niveles más bajos excepto en el área de licencias de negocios, contratos gubernamentales, servicios públicos y administración aduanera.

Lessmann – Markwardt (2010) afirman que la descentralización desempeña un importante papel en las campañas en contra de la corrupción (como la estrategia anticorrupción del Banco Mundial). No obstante, aunque numerosos estudios anteriores han demostrado que la descentralización es una poderosa herramienta contra la corrupción, los autores no fueron capaces de mostrar una fuerte relación entre la descentralización

y la reducción de la corrupción en general. Sin embargo, con una eficiente supervisión de la burocracia (a través de la prensa libre) la descentralización mejora la competencia y tiene un efecto positivo en el combate a la corrupción. Si la supervisión no funciona, es probable que los efectos positivos de la descentralización se vean superados por los efectos negativos, como la duplicación del campo de acción y el aumento de la corrupción. La relación estadística es fuerte. El resultado no es sensible a los métodos de medición de la corrupción y descentralización. De aquí se sigue que la descentralización puede ser una útil herramienta para reducir la corrupción si la supervisión de la burocracia funciona, pero si esta condición no se cumple, se crea un nivel más alto de corrupción.

El papel de los medios en la lucha contra la corrupción

La existencia de la prensa libre es una condición esencial para que los esfuerzos en contra de la corrupción sean efectivos. La libertad de expresión y la libertad de prensa son por lo general importantes derechos humanos y actúan como una fuerte medida de control contra los errores del gobierno. *La prensa independiente es una de las instituciones más efectivas* para dar a conocer la falta de legalidad de los funcionarios del gobierno. Varios estudios han demostrado una clara y fuerte relación negativa entre la libertad de prensa y la corrupción (Freille et al., 2007; Brunetti – Weder, 2003). Para los habitantes del Centro y Este de Europa es motivo de esperanza que las organizaciones internacionales dedicadas de defender la libertad de prensa (p. ej. Freedom House) califiquen a la prensa de la región como libre.

El impacto de una lucha efectiva

De acuerdo con esto, la lucha contra la corrupción en los países desarrollados es una importante tarea, ya que las pérdidas sociales superan por mucho los beneficios (como la eliminación de cualquier ineficiencia institucional) que se pueda obtener a través de la corrupción.

Italia es un buen ejemplo de la necesidad de combatir la corrupción y los efectos positivos de este tipo de acciones. En décadas pasadas los cambios en el sistema político institucional habían aumentado la corrupción, la cual se había extendido a los niveles de la administración pública y la judicatura, donde anteriormente no era característica. Los impactos sociales negativos se volvieron evidentes. La extensión de la corrupción debilitó el sentido de lealtad hacia la sociedad civil, mientras que la atmósfera de corrupción promovió una mayor corrupción bajo el supuesto de que el riesgo de castigo era bajo. La principal razón del *éxito de la campaña anticorrupción* que se puso en marcha fue el cambio de régimen político. Los cambios institucionales son una condición esencial para que la lucha contra la corrupción tenga éxito (Del Monte – Papagni, 2007). La clave del éxito de los programas anticorrupción y la mejor prevención contra la corrupción no es sólo la creación de una transparencia absoluta, sino más importante aún *minimizar los impactos ambientales que favorecen la transgresión de las reglas, así como reducir la posibilidad de evitar las penas* (Lízal – Kocenda, 2001).

LAS FUENTES DE DATOS Y LOS MÉTODOS DE ANÁLISIS

Nosotros hemos evaluado el nivel de percepción de la corrupción en los países de la región Centro y Este de Europa y dentro de ella los llamados países del Visegrád 4 (V4), así como el cambio en la corrupción con base en el Índice de Percepción de la Corrupción 2008 de Transparencia Internacional y el promedio de 2002-2008 del Índice de Control de la Corrupción correspondiente a los Indicadores de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial, además de la tasa de cambio lineal promedio (pendiente) durante el mismo periodo.

LOS FLUJOS DE DINERO DE LA CORRUPCIÓN (PÉRDIDAS Y GANANCIAS DE LOS PARTICIPANTES)

Basándonos en las fuentes consultadas y las observaciones empíricas a continuación presentamos los flujos de dinero de los principales participantes en el proceso de la corrupción [el burócrata corrupto, el corruptor y la sociedad]. [enunciados (1) – (3)]

$$\begin{aligned} &\text{Flujo de dinero del burócrata} \\ &R_B = B(r,s) - F_B(r) \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} &\text{Flujo de dinero del corruptor} \\ &R_C = -B(r,s) + (1 - \alpha) \times \Delta P(c) - F_C(r) \end{aligned} \quad (2)$$

$$\begin{aligned} &\text{Flujo de dinero de los contribuyentes} \\ &R_T = IC - B(r,s) + \alpha \times \Delta P(r) - J(r) + \Phi_B \times FB(r) \\ &\quad \quad \quad \Phi + C \times FC(r) \end{aligned} \quad (3)$$

donde:

R = resultado de la corrupción para los participantes (B = burócrata; C = corruptor; T = contribuyente);

I_c = disminución de las pérdidas derivadas de la ineficiencia del sistema como consecuencia de la corrupción;

$B(r,s)$ = el monto del soborno, que depende del riesgo de que el acto de corrupción sea descubierto (r), así como del grado de generalización de la corrupción (s);

$\Delta P(c)$ = el cambio de utilidades que ocurre debido a la corrupción, el cual puede representar una ganancia extra, pero también una pérdida;

α = la tasa del impuesto sobre las utilidades; si $\Delta P(c) > 0$; entonces $\alpha > 0$, si $\Delta P(c) \leq 0$; entonces $\alpha = 0$;

$F_B(r)$ = la pérdida esperada del burócrata en caso de que la corrupción sea descubierta;

$F_C(r)$ = la pérdida esperada del corruptor en caso de que la corrupción sea descubierta;

$J(r)$ = el costo de detectar la corrupción y los costos de la judicatura;

Φ_B y Φ_C = el monto de recuperación por el castigo impuesto por el acto de corrupción, $\Phi \leq 1$.

Se puede decir que para el burócrata el riesgo vale la pena en tanto sus pérdidas esperadas (ya sea el castigo impuesto o las pérdidas que sufra por el cambio en sus medios de vida) sean más bajas que los sobornos o la ganancia que obtiene con la corrupción.

La operación concluye con un saldo positivo para el empresario que da el soborno en tanto el ingreso extra que puede obtener a través de la corrupción exceda el monto del soborno o la pérdida esperada en función del riesgo y el castigo que reciba si lo atrapan. Si la competencia es grande y el objetivo del corruptor es asegurar el trato, entonces puede ocurrir que cometa el acto de corrupción incluso teniendo un saldo negativo, ya que su objetivo es reducir al mínimo la pérdida.

Para la sociedad en la mayoría de los casos el flujo de dinero tiene un saldo negativo. Aparte de casos excepcionales (véase el ejemplo de Georgia mencionado antes, es decir, el caso de un estado pobremente gobernado) las cantidades empleadas en descubrir y combatir la corrupción exceden por mucho las ventajas que se pueden obtener a través de ella.

EL LUGAR QUE OCUPAN LOS PAÍSES DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA DE ACUERDO AL GRADO DE GENERALIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

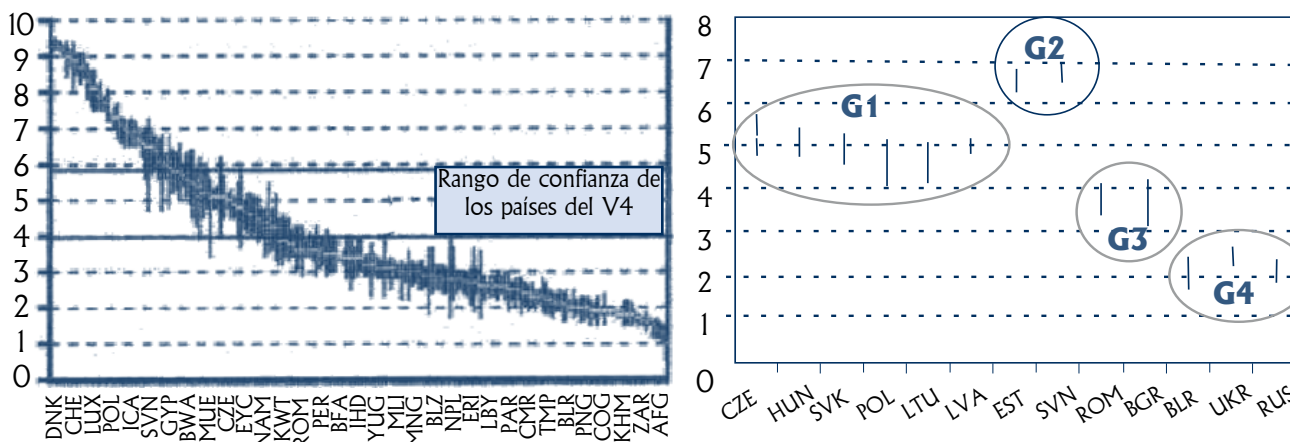
A continuación evaluamos el grado de generalización de la corrupción en la región del Centro y Este de Europa. Aunque aceptamos las críticas del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, a falta de un mejor indicador que esté más ampliamente disponible hemos decidido usarlo para comparar a los países de la región. Con base en los países del V4 hemos trazado los valores del IPC para todos los países reportados y el rango de confianza especificado por la organización. A partir de los rangos de confianza se puede determinar que no existe una diferencia significativa en la percepción de la corrupción en los países del V4, por lo que constituyen grupos idénticos (grupo G1 en la gráfica de la derecha). Del lado izquierdo de la Gráfica 1 se puede ver que los países del grupo se clasificaron como medianamente infectados por la corrupción, mientras que los del grupo G2 (Estonia y Eslovenia) fueron considerados mucho menos corruptos y los del grupo G4 (Bielorrusia, Ucrania y Rusia) aparecen como mucho más corruptos. El grupo G3 constituye una transición entre los grupos G1 y G4.

Si comparamos todos los países observados con el nivel de corrupción en los países del V4, podemos distinguir los siguientes grupos entre los países europeos:

- Países europeos con niveles significativamente más bajos de corrupción: Dinamarca, Suecia, Finlandia, Suiza, Islandia, Países Bajos, Luxemburgo, Austria, Hong Kong, Alemania, Noruega, Irlanda, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, Eslovenia y Estonia.
- Países europeos medianamente corruptos, donde el nivel de corrupción no difiere mucho del nivel de los países del V4: Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Georgia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Macedonia, Malta, Montenegro, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia, Eslovaquia, España y Turquía.
- Países europeos con niveles significativamente más altos de corrupción: Albania, Armenia, Azerbaijan, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Moldavia, Rusia y Ucrania.

Gráfica 1

DESARROLLO DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS PAÍSES DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA



LAS TENDENCIAS DEL CAMBIO EN LA CORRUPCIÓN PERCIBIDA EN LA REGIÓN DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA

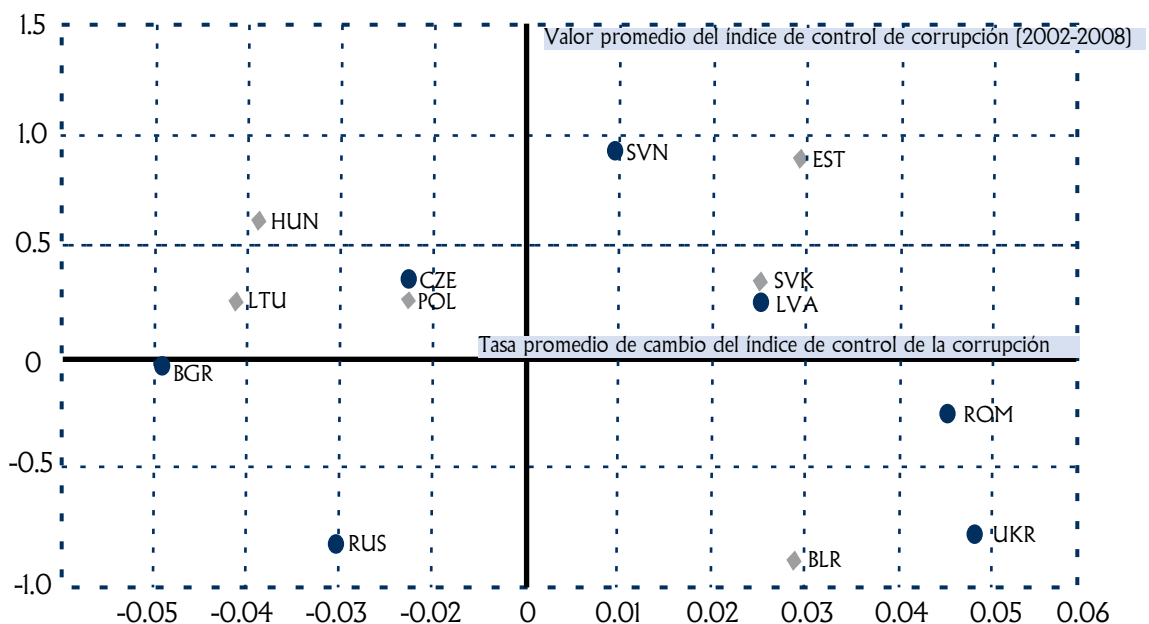
A continuación presentamos el cambio en el nivel de corrupción en los países de la región (véase la Gráfica 2). Con base en un promedio de siete años del Índice de Control de la Corrupción del Instituto del Banco Mundial, la tendencia del cambio (+ = mejor situación; - = peor situación) y el ritmo del cambio, podemos dividir los países en cuatro grupos más uno:

- Una situación relativamente buena con tendencia a mejorar [Estonia (EST), Letonia (LVA), Eslovaquia (SVK) y Eslovenia (SVN)];
- Una situación relativamente buena con tendencia a empeorar [República Checa (CZE), Hungría (HUN), Lituania (LTU) y Polonia (POL)];
- Una situación relativamente mala con tendencia a mejorar [Bielorrusia (BLR), Rumania (ROM) y Ucrania (UKR)];
- Una situación relativamente mala con tendencia a empeorar [Rusia (RUS)];
- Una situación moderada con tendencia a empeorar [Bulgaria (BGR)].

La tendencia a empeorar es una señal de alerta para los países del V4 (excepto Eslovaquia) y llama la atención sobre la importancia de la lucha contra la corrupción institucionalizada.

Gráfica 2

CAMBIO DE SITUACIÓN DE LOS PAÍSES DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA EN FUNCIÓN DEL VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN Y LA TASA PROMEDIO DE CAMBIO (2002-2008)



Fuente: Edición propia basada en información del Instituto del Banco Mundial 2010.

OBJETIVOS DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN HUNGRÍA

La lucha contra la corrupción es una tarea compleja, incluso para un país medianamente infectado por ella. De acuerdo con el modelo teórico, en el caso de países moderadamente desarrollados como los del V4 los costos sociales — que de otra manera son difíciles de cuantificar — exceden los beneficios sociales que resultan de la corrupción. Una parte importante del éxito de este proceso lo constituye el *mapeo de los riesgos de corrupción*.

En Hungría la Oficina Estatal de Auditoría elaboró una recomendación que aplica el enfoque basado en la integridad [Báger *et al.*, 2008]. La palabra “integridad” tiene su origen en la expresión latina *in-tangere*, que significa “intacto”. En otras palabras, el término designa a alguien o algo que no ha sido corrompido, violado o reprochable. Además, alude a la virtud, la incorruptibilidad y a la condición de pureza. La integridad se usa para evaluar el desempeño de individuos y organizaciones. Una serie de similitudes se puede encontrar en otra propuesta, formulada por un grupo de investigadores llamado “Bölcsök Tanácsa” [el “Comité de Expertos”]. [Csermely *et al.*, 2009].

Reuniendo ambas propuestas, en términos de la operación del sistema administrativo podemos decir que el cumplimiento de los siguientes puntos es necesario para el éxito de la lucha contra la corrupción:

- El nivel más alto de compromiso en la lucha contra la corrupción. Con este propósito, reestructurar el sistema institucional y elevar la eficiencia de las organizaciones que participan en la detección de los actos de corrupción;
- Preparación y lanzamiento de un programa nacional anticorrupción;
- Revisión y reforma de la legislación en áreas infectadas por la corrupción (financiamiento de los partidos políticos, campañas electorales, compras públicas, subsidios, etc.);
- Aumentar el papel de los medios y la transparencia. Garantizar el acceso a la información y los resultados de las investigaciones relacionadas con la integridad y crear mapas que muestren los riesgos de corrupción;
- Desarrollo orientado hacia la integridad de las prácticas de auditoría (externas e internas) y la cultura administrativa de Hungría;
- Promover la transparencia del sector público y aumentar la confianza pública;
- Desarrollo del sistema de licitaciones y la aplicación de subsidios, así como de su sistema de supervisión;
- Fomentar el cambio de la cultura administrativa;
- Buscar la colaboración de los medios (incluyendo la prensa) y la participación de la sociedad civil;
- Lanzar un programa dirigido a reducir la corrupción en el cuidado a la salud;
- Aumentar la eficiencia de las auditorías internas de las instituciones estatales y su inclusión en la lucha contra la corrupción.

Estas propuestas se formularon dentro del marco del ámbito nacional. Sin embargo, la corrupción se ha convertido en un fenómeno que traspasa las fronteras. Los gobiernos deben enfrentar cada vez más el hecho de que muchas compañías, que a menudo se han vuelto transnacionales, corrompen a funcionarios influyentes afectando al mismo tiempo a varios países. Por mencionar algunos ejemplos, están el asunto concerniente a la venta de los aviones de combate SAAB Grippen o la compra de automóviles Daimler-Benz para uso exclusivo del gobierno. Todo esto sugiere que en la lucha contra la corrupción es necesario aunque no suficiente crear e implementar de manera consistente una estrategia nacional adecuada. Para lograr los objetivos nacionales también son necesarias la coordinación de las estrategias anticorrupción de los países que operan dentro de la misma área geográfica y la cooperación de ciertos sectores de la economía y la sociedad.

RESUMEN

La corrupción es un fenómeno socioeconómico que tiene sus raíces en una larga tradición de varios milenios. En cierto sentido, es parte de la cultura humana. La corrupción – con unas pocas excepciones – resulta perjudicial para la sociedad en su conjunto, incluso si algunos individuos pueden obtener ventajas de ella.

En general existe una correlación inversa entre el desarrollo socioeconómico y la corrupción. La compleja transición social de un país pobre basado en tradiciones hacia una democracia saludable y liberal también conlleva una drástica (y dramática) reducción de la corrupción. Esta reducción no puede asignarse de manera precisa al camino de la transición, sino que sigue una tendencia propia hacia una corrupción más baja. La transición también es dependiente de la cultura y donde la base cultural es la misma la transición es similar. **La cultura es igualmente un factor que explica la corrupción a un nivel inferior.** La fluctuación puede observarse en la tendencia de la transición. El aumento de la inflación a menudo asociado con el cambio económico eleva el grado de corrupción e inicia una interacción con la cultura a corto plazo (de 5 a 10 años). Países con un exceso de regulación y poca libertad económica tienden a tener una corrupción más alta. La conclusión política que se puede sacar de esto es que la aceleración de la transición ayuda a curar la enfermedad de la corrupción (Paldam, 2002).

Por estas razones la lucha contra la corrupción es una importante tarea cuya organización puede recaer en manos del gobierno; pero al mismo tiempo es necesario un alto grado de compromiso para ponerla en práctica. También existe la necesidad de una cooperación entre los sectores gubernamental, económico y social. El gobierno puede contribuir a ello *desarrollando mecanismos de control, mejorando la eficiencia de la detección y, a través de la judicatura, reduciendo la probabilidad de que los infractores actúen con impunidad*, fomentando así una conducta que cumpla con las normas (eliminando al mismo tiempo la corrupción como norma). El sector económico puede ayudar a combatir la corrupción prefiriendo un ambiente competitivo imparcial y promoviendo una competencia justa (ética de mercado), mientras que la sociedad civil, incluyendo la prensa libre, puede hacer lo mismo exigiendo mayor transparencia e información y aprovechando la oportunidad de ejercer un mejor control a través de los medios.

Referencias

- ADES, A. – DI TELLA, R. (1999): Rents, competition and corruption, *American Economic Review* 89, pp. 982–993
- AIDT, T. – DUTTA, J. – SENA, V. (2008): Governance regimes, corruption and growth: Theory and evidence, *Journal of Comparative Economics*. 36, pp. 195–220
- BÁGER, G. (ED.) – PULAY, GY. – KORBULY, A. (2008): *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közférában*, [Mapping of corruption risks in the Hungarian public sector], Institute for Development and Methodology, State Audit Office, Budapest, p. 64
- BJORVATN, K. – SØREIDE, T. (2005): Corruption and privatization. *European Journal of Political Economy*. 21. pp. 903–914
- BLACKBURN, K. – BOSE, N. – HAQUE M. E. (2006): The incidence and persistence of corruption in economic development. *Journal of Economic Dynamics & Control*. 30. pp. 2447–2467
- BLACKBURN, K. – FORGUES–PUCCIO, G. F. (2009): Why is corruption less harmful in some countries than in others? *Journal of Economic Behavior & Organization*. 72. pp. 797–810
- BOSE, N. – CAPASSO, S. – PANINI MURSHID, A. (2007): Threshold effect of corruption: Theory and evidence. *World Development*. 36 (7). pp. 1173–1191
- BRUNETTI, A. – WEDER, B. (2003): A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics*. 87. pp. 1801–1824
- CHELOUKHINE, S. – KING, J. (2007): Corruption networks as a sphere of investment activities in modern Russia. *Communist and Post-Communist Studies*. 40. pp. 107–122
- CLARKE, G. R. G. – XU, L. C. (2004): Privatization, competition, and corruption: how characteristics of bribe takers and payers affect bribes to utilities. *Journal of Public Economics*. 88. pp. 2067–2097
- CSÁKI, CS. – GELLÉRI, P. (2005): Condition and benefits of applying decision technological solutions as a tool to curb corruption within the procurement process: The case of Hungary. *Journal of Purchasing and Supply Management*. 11. pp. 252–259
- CSERMELY, P. – FODOR, I. – EVA, J. – LÁMFALUSSY, S. (2009): Against corruption. In: *Wings and weights. Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére* [Proposals for rebuilding the education system of Hungary and combating corruption]. *Bölcsék Tanácsa Alapítvány* [Committee of Wise Men Foundation]. Budapest. pp. 16–19, 127–215
- DE ALESSI, L. (1980): The economics of property rights: A review of the evidence. *Research in Law and Economics*. 2(1). pp. 1–47
- DEL MONTE, A. – PAPAGNI, E. (2007): The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis. *European Journal of Political Economy*. 23. pp. 379–396
- DJANKOV, S. – LA PORTA, R. – LOPEZ DE SILANES, F. – SHLEIFER, A. (2002): The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics*. 117. pp. 1–37

- DREHER, A. – KOTSOGIANNIS, C. – MCCORRISTON, S. (2007): Corruption around the world: Evidence from a structural model. *Journal of Comparative Economics*. 35. pp. 443–466
- EVRENSEL, A. Y. (2010): Corruption, growth, and growth volatility. *International Review of Economics and Finance*. 19. pp. 501–514
- FAN, C. S. – LIN, C. – TREISMAN, D. (2009): Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*. 93. pp. 14–34
- FAN, C. S. (2006): Kleptocracy and corruption. *Journal of Comparative Economics*. 34. pp. 57–74
- FISMAN, R. – GATTI, R. (2002): Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*. 83. pp. 325–345
- FREILLE, S. – HAQUE, M. E. – KNELLER, R. (2007): A contribution to the empirics of press freedom and corruption. *European Journal of Political Economy*. 23. pp. 838–862
- GORODNICHENKO, Y. – SABIRIANOVA PETER, K. (2007): Public sector pay and corruption: Measuring bribery from micro data. *Journal of Public Economics*. 91. pp. 963–991
- GUPTA, S. – DE MELLO, L. – SHARAN, R. (2001): Corruption and privatization. *European Journal of Political Economy*. 17. pp. 749–777
- HERZFELD, T. – WEISS, C. (2003): Corruption and legal (in) effectiveness: an empirical investigation. *European Journal of Political Economy*. 19. pp. 621–632
- HOLMES, L. (2009): Crime, organized crime and corruption in post-communist Europe and the CIS. *Communist and Post-Communist Studies*. 42. pp. 265–287
- KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – MASTRUZZI, M. (2008): Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996 –2007. World Bank Policy Research Working Paper 4654. p. 105
- LAMBSDORFF, J. G. (1999): Corruption in empirical research – A review. Working paper. Transparency International. 1999
- LESSMANN, C. – MARKWARDT, G. (2010): One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats. *World Development*. 38 (4). pp. 631–646
- LEVY, D. (2007): Price adjustment under the table: Evidence on efficiency-enhancing corruption. *European Journal of Political Economy*. 23. pp. 423–447
- LÍZAL, L. – KOCENDA, E. (2001): State of corruption in transition: case of the Czech Republic. *Emerging Markets Review*. 2. pp. 137–159
- MENARD, C. (2004): A new institutional approach to organization. In: Menard, C. – Shirley, N (ed.): *Handbook of new institutional economics*. Kluwer: Boston-Dordrecht. pp. 281–318 Méndez, F. – Sepúlveda, F. (2006): Corruption, growth and political regimes: Cross country evidence. *European Journal of Political Economy*. 22. pp. 82–98
- MÉON, P-G. – WEILL, L. (2010): Is corruption an efficient grease? *World Development*. 38 (3). pp. 244–259
- MISHRA, A. (2005): Persistence of corruption: Some theoretical perspectives. *World Development*. 34 (2). pp. 349–358

OLKEN, B. A. (2009): Corruption perceptions vs. corruption reality. *Journal of Public Economics*. 93. pp. 950–964

OSIPIAN, A. L. (2009): Corruption hierarchies in higher education in the former Soviet Bloc. *International Journal of Educational Development*. 29. pp. 321–330

PALDAM, M. (2002): The cross-country pattern of corruption: economics, culture and seesaw dynamics. *European Journal of Political Economy*. 18. pp. 215–240

REINIKKA, R. – SVENSSON, J. (2005): Using micro-surveys to measure and explain corruption. *World Development*. 34 (2). pp. 359–370

ROCK, M. T. – BONNETT, H. (2004): The comparative politics of corruption: accounting for the East Asian paradox in empirical studies of corruption, growth and investment. *World Development*. 32. (6) pp. 999–1017

SELIGSON, M. A. (2005): The measurement and impact of corruption victimization: Survey evidence from Latin America. *World Development*. 34 (2). pp. 381–404

SWAMY, A. – KNACK, S. – LEE, Y. – AZFAR, O. (2001): Gender and corruption. *Journal of Development Economics*. 64. pp. 25–55

Bribe payers index 2008 (2008). Transparency, International. Berlin, p. 22

Global corruption barometer 2009 (2009). Transparency International. Berlin, p. 38 Global corruption report 2009. Corruption and the private sector (2009). Transparency International. Cambridge University Press. p. 493

Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007. (2007). Transparency International. Berlin, p. 25

World Bank Institute (2010): Governance matters 2009. Worldwide Governance Indicators, 1996–2008. En línea: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Ética Pública y Entidades Fiscalizadoras Superiores

Contraloría General de la República de Chile.
Santiago, 17 de agosto de 2011.

Tema Técnico para Asamblea Ordinaria OLACEFS

Documento de trabajo para la construcción de un eje rector de las EFS sobre el concepto en su sentido más genuino, de naturaleza distinta del derecho; ofrece la revisión de la teoría de la gestión pública y plantea la creación de principios renovados acordes a la realidad actual de los aparatos de gobierno.

El recorrido por los modelos teóricos y las formas que han adoptado las administraciones públicas a lo largo de la historia, conduce a una propuesta para discutir la plataforma ética de las Entidades de Fiscalización Superior. (n. ASF)

Las reflexiones en torno a la ética en el servicio público así como acerca del modo en que ella informa o debiera regir las prácticas de los funcionarios, tienen antigua data al interior de las administraciones y entre quienes tienen la misión de dirigir las. Aún más, entre los propios “padres conceptuales” de la función pública, burocracia, o servicio civil modernos¹, -más allá del afinamiento teórico de la separación entre lo público y lo privado y, por tanto, de las fronteras entre el Estado-Administración y la esfera de los negocios privados-la preocupación acerca del recto actuar de los funcionarios, si bien fuertemente centrada en el cumplimiento de los deberes normativos consagrados por el ordenamiento jurídico, también muestra una aproximación a cuestiones pre-legales y que hoy incluiríamos en este campo de la ética pública (Ramos, 2009; Weber, 2001; Wilson, 1887).

Y en esto último se vislumbra un rasgo característico de la ética pública: su separación de lo referido estrictamente a los deberes legalmente establecidos. Y ello ha ido siendo superado en las últimas décadas a propósito de la emergente llegada de un fenómeno complejo y que ha amenazado los modos institucionales del buen gobierno, como ha sido la emergencia de la corrupción.

Por otro lado, corresponde destacar que las materias relativas a ética pública adquieren ribetes especiales cuando se trata de organismos con misiones específicas en el ámbito de la fiscalización como acontece con los agrupados en OLACEFS, respecto de los cuales se exigen comportamientos acordes con estándares más estrictos que aquellos a los que son sometidos los organismos integrantes de la Administración activa. Al efecto OLACEFS ha acumulado un saber muy importante en este campo de la ética pública; y ha determinado por su relevancia constituir un Comité especializado en estas materias, atendida la enorme importancia que ellas han ido cobrando.

Este documento tiene tres objetivos, a saber.

El primero es proponer una acepción renovada acerca de la ética pública, intentando perfilar dicho concepto en su sentido más genuino, amplio desligándolo del campo del derecho en tanto corpus normativo de naturaleza distinta aunque análoga a la ética.

El segundo es ofrecer un examen actualizado del estado del debate en el campo de la ética en general y de la ética pública, en particular. Y respecto de esta última, delinear las transformaciones institucionales ocurridas en el tránsito desde la Administración del tipo **burocrático weberiano** clásico hasta los tipos más recientes conocidos como **gerencialista** o de Nueva Gestión Pública, hoy preeminente; y de **redes**, esta última una modalidad emergente. Es decir, se trata de identificar las superaciones que sobre las cuestiones de ética pública han operado en los cambios de cultura organizacional acaecidos en los últimos 20 ó 30 años.

Y en tercer lugar, reflexionar acerca de la creación de nuevos principios preceptivos o valores en el cuerpo normativo de la ética pública, como resultado del cambio organizacional acaecido en el sector público.

Sobre la materia objeto del presente análisis conviene precisar que más que una exposición de posiciones rígidas, este documento es una invitación al debate entre los organismos integrantes de OLACEFS y sus funcionarios. Por lo mismo, en muchos casos promueve más bien preguntas que certidumbres frente a materias respecto de las cuales no resulta fácil adoptar puntos de vista únicos que no sean polémicos.

Eso sí, una certeza albergamos: sólo el diálogo entre entidades diversas en su similitud, con realidades histórico-institucionales distintas, pero unidas en el ámbito de la fiscalización, permitirá que asomen ópticas cada vez más compartidas sobre las diversas temáticas complejas que abarcan la discusión y las buenas prácticas referidas a la ética pública.

¹ Según se trate de las tradiciones francesa, alemana o anglosajona.

ASPECTOS GENERALES

Fundamentación normativa en la modernidad tardía: diversos enfoques para la ética.

Si ha habido un planteamiento muy rico en consecuencias para el campo de la ética ha sido el del pensador alemán Jürgen Habermas, por concentrar en su obra tradiciones de pensamiento de muy diverso origen: desde los enfoques de la teoría del cambio social propios de la escuela de Frankfurt, las elaboraciones lingüísticas y semióticas adoptadas y enriquecidas desde la filosofía del lenguaje y, en gran medida, la recepción del pensamiento kantiano en el ámbito moral.

En breve, Habermas describe el escenario sobre el que se produce el debate ético moderno a partir de sus lecturas de Kant, Hegel y Weber: la autonomización de las distintas esferas del mundo de la vida respecto de nichos conceptuales que en el pasado las cobijaron, ha derivado en que la fundamentación normativa moderna ya no se asiente puramente en la *naturaleza de las cosas* (siguiendo la tradición aristotélico-tomista) sino que necesita de bases teóricas propias, con lo cual la reflexión axiológica requiere fundamentos y elaboraciones específicas. La pregunta que a partir de este planteamiento se deriva es, entonces, ¿cuáles son esos fundamentos y de qué tradiciones de pensamiento derivan? (Habermas, 1989).

Esta visión de la época que nos toca vivir se profundiza en pensadores con enfoques holísticos de la sociedad, como Giddens (1984; 1990), para quien el rasgo esencial de los tiempos modernos consiste en el carácter reflexivo de los agentes, sean éstos individuales o sociales. ¿Significa ello que en estadios históricos anteriores la reflexividad estaba ausente en el obrar humano? Ciertamente no es así y allí están los legados intelectuales de enorme valor provenientes de las culturas grecolatina, judía y la gran variedad de creaciones de las culturas orientales.

Más bien, lo que se quiere enfatizar con la idea del carácter reflexivo de la modernidad es que hoy esa cualidad de los humanos se ha expandido a niveles sin precedentes, de manera tal que ya no es posible imponer un orden de las cosas basado en la tradición o en convicciones racionales, sino que los órdenes sociales modernos requieren persuadir, convencer y, en definitiva, asentar o internalizar su legitimidad entre sus integrantes de una manera no vista en etapas históricas previas a la moderna.

Ricoeur² (1997) hace notar que existen radios de acción de los órdenes normativos que rigen las sociedades modernas y que permiten diferenciarlos entre sí. De este modo, surge un continuo prescriptivo dado por la trilogía Ética–Derecho–Política, donde la primera comprende el campo normativo más amplio, que incluye, a su vez, al derecho y dentro del cual se sitúa la política, como un orden normativo “menor”.

Dejando de lado las cuestiones referidas a la política y centrándonos en las dimensiones ético-morales³ y jurídicas, resultan interesantes las distinciones existentes entre ambas esferas que perfila Ricoeur. Desde una perspectiva neokantiana, identifica un “dilema aparente” entre la ley –inmutable, universal, constrictiva, objetiva– y la conciencia –variable, circunstancial, espontánea y subjetiva–, esta última el rasgo síquico básico que define al sujeto moral, esto es, aquel capaz de percibir la discriminación primaria entre el bien y el mal.

El mismo Ricoeur plantea que no existe oposición entre ley y conciencia, o entre lo jurídico y lo ético, sino que niveles de diferenciación radicados exclusivamente en el individuo (o sujeto moral) y que la polaridad ley/conciencia se puede también expresar en los términos del par *evaluaciones fuertes-adhesión fuerte*.

² Recurrimos a Ricoeur, de nacionalidad francesa, para mostrar que el debate liberal-comunitarista no está circunscrito a la academia estadounidense como algunos parecen acusar (entre otros Cristi), sino que hoy por hoy liberalismo y comunitarismo son los polos más o menos universales de la discusión acerca de la ética.

³ A pesar de la distinción entre moral como conjunto de principios que guían el obrar humano y la ética como la reflexión y fundamentación teórica de la moral, para los efectos de esta ponencia dicha distinción no nos parece relevante.

Aquí “**evaluación fuerte**” apunta (siguiendo al comunitarista canadiense Charles Taylor) a las ponderaciones más estables de la conciencia común que, por su estructura binaria, expresan la distinción primordial entre bien y mal: admirable/ abominable, noble/vil, digno/indigno, etcétera, que permiten identificar los bienes de rango superior (*hypergoods*). Esos bienes constituyen el núcleo de lo jurídico pues, por su entidad y relevancia, requieren de especial protección y de allí que estén amparados coercitivamente.

En cuanto a “**adhesión fuerte**”, esta noción expresa la aparición del sí-mismo (*self*) unido a la idea de bien (*good*), nexos que, como señala Ricoeur, desde una óptica neoaristotélica permite visualizar la conexión de la identidad personal con la pregunta acerca de cómo se debiera vivir la vida. En otros términos, la idea de adhesión fuerte dice relación con la respuesta a interrogantes más íntimas que elucubran acerca del buen vivir, respecto de las cuales el yo adquiere la *convicción* de estar en presencia de un bien al cual reconoce y valora. Es decir, estamos en el campo de la ética, donde lo coercitivo es irrelevante por cuanto lo central es la adhesión a dicho bien.

Profundizando en un segundo nivel de análisis, Ricoeur aborda la cuestión de la distinción ética-derecho a partir de tres dimensiones comunes de las normas.

a) Prohibición: La prohibición es el “rostro severo que nos muestra la ley”. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la prohibición revela la faz represiva característica de la ley. Pero se advierte también su función estructurante o instituyente, como ocurre en el caso más universal de prohibición relativo al incesto, que busca no sólo prohibir las relaciones procreativas intrafamiliares sino que instituir la distinción entre el lazo social de alianza y el puramente reproductivo; o bien la prohibición del falso testimonio que, “protegiendo la institución del lenguaje, instaura el vínculo de confianza mutua entre los miembros de una comunidad lingüística”. En este punto lo que distingue la legalidad de lo ético dice relación con que la primera sólo pide una obediencia externa acompañada del temor al castigo, mientras que la “verdadera” ética consiste en la interiorización de la norma.

b) Universalidad: otro rasgo común de las normas éticas y jurídicas es su aspiración a la validez universal, aunque empíricamente varíen mucho en el espacio y el tiempo. Y lo que diferencia la ley de la norma ética en este plano es que la primera tiene su fuente en un legislador externo que se opone a la autonomía personal entendida, con Kant, como “la legislación que una libertad se da a sí misma”, fuente, a su vez, de la segunda.

c) Pluralidad humana: la normatividad alberga también una tercera pretensión como es el ordenamiento de las relaciones entre un sí-mismo y un otro, a fin de regular y delimitar las esferas confluentes de las libertades individuales. En este ámbito surgen las perspectivas neokantianas representadas por la teoría de la justicia (Rawls) y la ética dialogal o del discurso (Habermas, Apel) como dos estrategias para la “construcción prescriptiva” y, por ende, la fundamentación normativa moderna entre sujetos diversos pero iguales en esencia. En ellas, lo que prima es el mejor argumento expuesto por sujetos exentos de coerción o que han respetado las lógicas procedimentales que validan la construcción normativa. Estos enfoques, a partir del planteamiento de la segunda formulación del imperativo categórico kantiano (la humanidad como fin en sí misma y no como medio), entendido como el respeto mutuo que las personas se deben unas a otras. Desde este punto de vista, ¿en qué se distinguen el derecho de la ética? Precisamente se diferencia por que en el plano de lo ético existe una obediencia íntima de la norma por *puro* respeto o adhesión a ella y no por mera conformidad con su enunciado, como ocurre en el plano jurídico.

En definitiva, tomando en cuenta la comprensión de la modernidad como un estadio histórico donde la humanidad ha expandido la exigencia de fundamentación racional de lo normativo de una manera no antes vista; que esa exigencia de fundamentación-argumentación supone el despliegue de la reflexividad para el examen de los ámbitos de la vida, incluida la esfera normativa; que, por otro lado, si se desbroza más

sutilmente la distinción entre derecho y ética y se traslapa con el requisito de fundamentación reflexiva, tenemos que la idea de norma ética puede delinearse como aquella prescripción de conducta sustentada en la íntima convicción de los agentes humanos de estar obrando con arreglo a imperativos fundados racionalmente, sea porque ellos han sido definidos en una “situación ideal de habla” (Habermas), sea porque en el marco de la “posición original con su velo de ignorancia” (Rawls) los concurrentes han escogido principios normativos mutuamente aceptables.

Refuerza esta noción de lo ético la idea de adhesión fuerte sustentada en la convicción aludida, que la distingue de lo jurídico, en tanto en este último plano el respeto de la norma se satisface con la pura observancia externa, sin necesidad de adherir realmente a ella.

¿Por qué resulta importante relevar la distinción entre las esferas normativas jurídica y ético-moral?

En las formulaciones más frecuentes sobre ética pública suelen confundirse ambas esferas y, de hecho, suele mentarse predicativamente como materias de ética pública un conjunto de hechos y conductas reguladas por la ley positiva. A nuestro juicio es primordial establecer fehacientemente dicha distinción pues sostenemos que deben ser objeto privilegiado de reflexión ética precisamente aquellas conductas que no están reguladas por la ley, buscando dilucidar si las normas morales que se discernan requieren ser dotadas de fuerza coercitiva normativa.

Sin perjuicio de intentar contener la reflexión ética en los límites de las prescripciones no legales, no se nos escapa que es también tarea de la ética intentar trascender el carácter puramente heterónomo de las normas jurídicas relativas al comportamiento de los servidores públicos, especialmente aquellas que apuntan a relevar el interés público sobre el privado, procurando que ellas sean interiorizadas en la conciencia moral de los funcionarios de manera que guíen su actuar por convicción y adhesión real y fuerte y no sólo por imposición. En otros términos, hacer coincidir en torno a unas mismas prescripciones evaluación fuerte con adhesión fuerte, incrementando la legitimidad subjetiva de la regla legal, al estar revestido su cumplimiento no sólo de observancia externa sino también lo que de convicción.

El estado del debate en el campo de la ética.

Los planteamientos antes expuestos muestran, evidentemente, una cierta inclinación neokantiana, no necesariamente porque nuestra visión sea tributaria de ese enfoque, sino más bien por cuanto han sido exponentes de esa tradición quienes han insistido de manera más aguda en la necesidad de fundamentar adecuadamente la normatividad moderna. Entre los autores destacados de esta línea de pensamiento sobresalen los llamados liberales libertarios (Hayek, Nozick) y los denominados liberales igualitarios (Rawls, Dworkin), existiendo, en los hechos, divergencias muy profundas entre ellos. Una posición menos nítida —no tanto por sus conclusiones como por la elaboración analítica mediante la cual llegan a ellas— es la sustentada por los partidarios de la ética dialógica, entre los que cabe mencionar a Karl Otto Apel y, especialmente, Habermas (Habermas/Rawls/Vallespín, 1998)

Sin embargo, como sabemos, existe otra poderosa corriente ética conocida genéricamente como comunitarismo. Lo central de este planteamiento arranca de la moral clásica de raíz aristotélica y afirma, en breve, que es inconcebible el desarrollo ético fuera de la polis, de la comunidad cívica. Este planteamiento será retomado por Hegel con su antítesis moral/eticidad, donde la primera corresponde a la moral heredera de la Ilustración y la segunda recoge el aspecto comunitario, que es el horizonte de significado del obrar y de la vida propia de los individuos.

Al igual que en el campo liberal-neokantiano, al “sector” comunitarista también concurren líneas de reflexión que en otros ámbitos son radicalmente divergentes: desde Marx y algunas de sus críticas al capitalismo, pasando por conservadores como Tönnies, pragmáticos como Dewey (y su fiel escudero en la actualidad

Richard Rorty⁴) hasta la tradición católica de raíz aristotélico-tomista⁵. En la actualidad destacan en esta corriente autores como Taylor, McIntyre, Walzer y Sandel.

¿Cuáles son las principales diferencias existentes entre ellas? ¿Son esas discrepancias relevantes para nuestro propósito de proponer una noción de ética pública que sea útil para la reflexión permanente en nuestros organismos?

Naval y Cristi nos ofrecen descripciones apropiadas de las grandes corrientes de pensamiento que polemizan acerca de los fundamentos de la normatividad.

Naval, con fines de afinar estrategias de formación del sujeto moral, y Cristi, con el propósito de exponer la crítica de Sandel a la obra de Rawls, se adentran en los principales autores que nutren tanto a la tradición comunitaria como a la liberal en sus distintas variantes, asomando —además— las raíces de ambas: la tradición aristotélica y la kantiana, respectivamente.

En resumen, lo esencial de las ópticas liberales puede condensarse en dos ideas centrales: la *autonomía del individuo* y la *neutralidad del Estado*. La primera supone la libre determinación o voluntad para adoptar cualquier concepción del bien y de la vida buena, lo cual deriva en que se rechaza la posibilidad de descubrir pública y objetivamente aquello que permita identificar el bien, por lo cual el Estado debe mantenerse neutral frente a concepciones divergentes. Estos principios se resumen en una actitud “antipaternalista” de los teóricos liberales de raíz neokantiana.

Por su parte, la crítica comunitaria constituye una “rebelión” frente a la hegemonía cultural que ha alcanzado el liberalismo como corriente dominante (Cristi, 1998), ante los extremos a que ha llevado el individualismo liberal y las consecuencias en términos del deterioro sufrido por los valores comunitarios, el espíritu cívico y la participación en los espacios locales de autogobierno; fragmentando y debilitando la cultura y olvidando, en definitiva, la dimensión social de los humanos.

Los pilares del comunitarismo pueden expresarse en que, en primer lugar, afirma (o reafirma) la *naturaleza social de los seres humanos*, objetando por tanto la idea liberal del sujeto perfectamente autónomo constituido con anterioridad a cualquier vínculo social. En segundo término, postula que la *comunidad cívica (hoy diríamos el Estado) no es neutral frente a la idea de bien* y se ejemplifica esto con el debate relativo a la abolición de la esclavitud en los Estados Unidos: un Estado federal neutral debería haberse abstenido de intervenir en el conflicto (como postulaba S. Douglas), pero frente a la convicción de ser la esclavitud un mal moral insalvable e indiscutible y, por tanto, superior a cualquier deliberación entre sujetos autónomos, no cabe al Estado y sus agentes otra opción que intervenir.

En tercer lugar, el planteamiento comunitarista reivindica la *existencia de valores y de la virtud y, por lo mismo, es “perfeccionista”* y partidario de la educación cívica con arreglo a valores, lo que es rechazado por los liberales.

A nuestro juicio y sin caer en falsos eclecticismos, para los efectos de la reflexión ética que debe presidir el recto actuar de la Administración y sus miembros, en particular el de organismos responsables, precisamente y en gran medida, de vigilar las actuaciones de esa Administración y de los servidores públicos, ambas corrientes de pensamiento constituyen un aporte valiosísimo como guías para esa reflexión.

No debemos olvidar que nuestros debates internos acerca de las cuestiones de ética pública, usando la expresión weberiana, están “afectos a fines” y tienen propósitos prácticos, no académicos. Empero, generar y conducir esos debates supone estar al día en el estado del arte del campo disciplinario de la ética, recurriendo a las categorías que los autores reseñados nos proporcionan.

4 Al respecto, Rorty, R. [1993]: “Freud y la reflexión moral”, en Ensayos sobre Heidegger y otros pensadores contemporáneos. Paidós. España; y “Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo”, en Abraham Tomás (ed. 2004), Batallas Éticas. Nueva Visión. Argentina.

5 Cristi acusa un abandono por parte de la Iglesia Católica de esa tradición y una aproximación de ella hacia algunas posiciones liberales.

De allí que no parezca relevante el clivaje liberal-comunitarista para los efectos de nuestro trabajo; por el contrario, dicha tensión constituye el marco conceptual ineludible en que debemos movernos, recurriendo a una u otra posición según estimemos conveniente para producir una deliberación fructífera.

Así, frente a la divergencia en torno a un Estado “neutral” o bien uno “paternalista” que adopta y promueve valores, nos parece que por la ubicación de las EFS al interior de nuestros Estados no parece razonable permanecer neutrales, puesto que si hemos identificado un conjunto de valores (o bienes) que todos consideramos indiscutibles (independientemente del procedimiento mediante el cual llegamos a esa convicción, sea la discusión neokantiana o la reflexión comunitarista acerca de la virtud), debemos fomentarlos y promoverlos.

Por el contrario, si asumimos que como miembros de una Entidad Multilateral provenimos de tradiciones distintas y, por tanto, legítimamente podemos sostener posiciones divergentes respecto de un conjunto de bienes, tenemos también el deber de generar “situaciones de habla” entre los diversos organismos miembros de OLACEFS, que permitan construir o avanzar en el camino del logro del mejor acuerdo posible en torno a lo que estimamos como valores compartidos.

Una noción de ética pública: ética de mínimos, especificidad del campo normativo.

Según una clásica distinción de Adela Cortina (1986), es posible identificar una ética “cívica” o de “mínimos” en oposición a las distintas éticas de “máximos” (o propuestas de vida feliz), compuesta por los elementos comunes de estas últimas e integrada por un conjunto de valores que comparten los ciudadanos miembros de una sociedad, independientemente de cuáles sean sus posiciones éticas “máximas”.

Así, la ética pública pasa a ser un caso particular de la ética cívica, referida al marco normativo propio de la función pública (y en ella incluimos también a los funcionarios cuyo origen es electoral y no sólo a aquellos de carácter permanente de la Administración), que la identifica y que establece pautas de conducta para sus integrantes, cuyo fin último es la consecución del bien común.

Se suele ubicar el inicio de la preocupación contemporánea por las cuestiones de ética pública en los años setenta, a raíz del denominado “caso Watergate”, que gatilló la creación de mecanismos para el fomento de la ética.

Como respuesta institucional, en Estados Unidos se estableció la Oficina de Ética y se promulgó la Ley de ética en el Gobierno, ambas en 1978. Diversos países siguieron los mismos pasos: Noruega y Holanda (1992); Reino Unido, con la creación de la Comisión Nolan (1994); Australia (1996); y, Finlandia (1997), entre otros.

Por otro lado, la preocupación sobre la temática originó propuestas por parte de organismos multilaterales entre las que destacan el Modelo de Infraestructura Ética de la OCDE (2000) y, en el caso de América Latina, la creación de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (1998) y la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID (2001).

Antes de examinar las proposiciones de valores que, de acuerdo a estas iniciativas, integran la ética pública, es conveniente insistir en algo que hemos sugerido con antelación: la condición específica y el campo propio de la ética, diferenciado del campo jurídico.

No debemos perder de vista esta distinción pues, a nuestro juicio, permite concentrar la reflexión sobre la ética pública, en primer lugar y principalmente, en aquellas cuestiones que estimamos valiosas y orientadas al bien común y a la preeminencia del interés general por sobre el particular que **no están reguladas legalmente**, precisamente porque, al estar dotadas las prescripciones legalmente establecidas de coercitividad lo que cabe, más que elucubrar respecto de ellas, es velar por su aplicación y observancia.

Asimismo, en segundo lugar y sin que importe una contradicción a lo anterior, podemos incluir en el diseño de estrategias de trabajo sobre ética pública la elevación subjetiva de las prescripciones legales al estatus de las normas morales, generando respecto de las primeras *adhesión fuerte* por parte de los funcionarios y agentes públicos y no sólo la mera observancia formal, esto es, procurando que se genere entre los servidores públicos la convicción de que estas normas son valiosas y buenas.

Ahora bien, el examen de las propuestas de los organismos multilaterales requiere conocer las transformaciones que han operado en las instituciones públicas y que explican, en gran medida, la emergencia de nuevos valores en su interior.

ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: CAMBIOS DE PARADIGMA ORGANIZACIONAL Y SU IMPACTO EN LA DISCUSIÓN ÉTICA.

Transformaciones de contexto que inciden en la reflexión ética y en las prácticas: paso de un modelo administrativo burocrático *weberiano* a uno *gerencialista* y/o de *redes*.

El esquema clásico de definición de las maquinarias estatales modernas aparece descrito, en primer lugar y centralmente, en los textos de Max Weber (2001) y de allí la denominación que tiene este modelo como de burocracia weberiana. Junto a él y en el campo anglosajón, un exponente inicial es el ex presidente Woodrow Wilson (1897), vertiente cuyos principios fueron elaborados con mayor complejidad en el marco del llamado *Scientific Management*.

En síntesis, el modelo organizativo burocrático se caracteriza por contar con oficinas unidas por reglas permanentes dentro de un ámbito de competencias determinado; lo central, entonces, en el modelo weberiano es la ley como expresión de una forma impersonal de dominación: la racional-legal. Y se caracteriza, además, por una tajante separación entre la esfera privada de los funcionarios y el ámbito público de su desempeño, desterrando formas de apropiación privada que surgen del ejercicio de cargos públicos, como era tradicional en otros sistemas.

Esta concepción “legalista” de la administración pública se caracteriza por un énfasis en los procesos, el debido procedimiento, jerarquías rígidas y atribución clara de competencias y es también el signo de los reformadores del servicio civil de Estados Unidos. De hecho, Wilson era, antes que “administrativista” en el sentido organizacional, profesor de Derecho Público. Eso sí, adicionaban a la lógica weberiana la modelización e incorporación de rutinas procedimentales adoptadas de la industria productiva, en particular el llamado *taylorismo*, que ofrecía una forma de operacionalizar el esquema burocrático de organización.

Esta burocracia así definida surgió y se consolidó en medio de formas de administración propias de otros tipos de ordenamiento público, que en general tendían a lo que se conoce como patrimonialismo, donde queda a la voluntad del señor y de sus funcionarios definir la dirección de las oficinas públicas e imponerse por sobre eventuales limitaciones formales a su poder. En la actualidad perviven modelos patrimonialistas asociados a órdenes político-clientelares.

Se trata, en definitiva, de una administración pública previsible, considerada esta condición como una garantía tanto para administradores como para administrados.

Este modelo dio todo de sí. Fue la expresión organizativa de la consolidación de los estados de derecho propios de las democracias modernas y se acopló adecuadamente a las exigencias de desarrollo nacional del siglo XX.

A mediados de los años 50 se levantaron las primeras críticas al modelo weberiano. El surgimiento de disciplinas como la sociología de las organizaciones, análisis de sistemas, economía del bienestar y la politología —mucho más complejas y ricas conceptualmente que los estudios administrativos originados en el derecho— abrió paso a un régimen de mirada más exigente respecto del rol del Estado: se cuestionó la eficiencia organizacional y la generación del “burocratismo” o patologías propias del modelo.

Sin embargo, la crisis fiscal de los años sesenta —con un capítulo especial en la cuestión de la legitimación de los Estados de bienestar— abrió paso a reformas financieras de los Estados que, consecuentemente, detonó reformas en el modelo organizativo.

Como expone Hood (1990, citado por Ramos, 2009) la crítica primero académica y luego política a las estructuras y procesos burocráticos tradicionales se articuló en propuestas de ajustes profundos de la Administración. Tomando como referente los avances producidos en las grandes corporaciones privadas, los rediseños institucionales emprendidos tenían como pilares la incorporación de mecanismos de mercado para hacer más eficiente la provisión de bienes públicos, en particular de la competencia entre agencias como vehículo de la optimización en la creación de valor público (Moore, 1998); y la instauración de la idea de que los usuarios-beneficiarios de las políticas y programas públicos debían ser considerados tal como si se tratara de clientes y, por tanto, debía aspirarse a su plena satisfacción.

Los componentes de esta nueva doctrina, que pasó a ser conocida como Nueva Gestión Pública (NPM, por su sigla en inglés) son:

- a) Libertad para gestionar desde la cúspide de las organizaciones, donde lo importante es la obtención de resultados y la rendición de cuentas de esos resultados y no los procesos para obtenerlos.
- b) Incorporación de estándares e indicadores explícitos de desempeño, traducido en la definición de fines, objetivos y sus correspondientes indicadores, preferentemente expresados en términos cuantitativos para facilitar su medición, la eficiencia y la rendición de cuentas.
- c) Mayor énfasis en los controles de producción, asociando los recursos presupuestarios y los incentivos con el desempeño medido, enfatizando nuevamente los resultados y no los procesos.
- d) Desagregación de las unidades del sector público, rompiendo con las grandes unidades ministeriales.
- e) Tendencia a la competencia entre agencias e incorporando la rivalidad al interior de la administración como mecanismo para disminuir los costos e incrementar la productividad, pasando de los procedimientos tradicionales de asignación de recursos hacia la lógica de contratos y licitación pública. Derechamente, se traspasa al mercado la provisión de determinados bienes públicos, cuya producción por parte de privados se estima más eficiente que si los produjera el sector público.
- f) Cambio en los estilos de gestión de personal, buscando una mayor flexibilidad para la selección, reclutamiento y retribución de los funcionarios.
- g) Disciplinamiento del uso de recursos, poniendo énfasis en la reducción de costos y contención de demandas laborales, bajo la lógica de “hacer más con menos”.

Como se quiera y estando de acuerdo o no con el enfoque global de la NPM, lo concreto es que hoy, la tendencia dominante en las reformas organizativas de las administraciones tiene muy en cuenta algunos de los elementos realizados por esta corriente, en particular, lo referido a contención de costos, orientación a resultados más que a los procesos y la centralidad que adquiere el sujeto-beneficiario de políticas públicas, especialmente si —tomando en cuenta algunas críticas al NPM— se releva en este caso la condición de ciudadano-cliente que tiene derecho a exigir una determinada prestación.

Una variante de la crítica al modelo burocrático tradicional se traduce en el llamado modelo de *redes*, que empatiza con NPM en la crítica al Estado centralizado y las rutinas burocráticas, pero difiere con el gerencialismo en cuanto a quienes están en condiciones de proveer bienes públicos. Desde la lógica de redes, el traspaso de funciones gubernamentales debe operar en dirección a la sociedad y no al mercado, esto es, hacia organizaciones autogobernadas que, si bien pueden tener fines de lucro, éste debe estar subordinado a la lógica cooperativa.

Las principales críticas al modelo de redes apuntan a cuestionar la representatividad de las redes, a las dificultades para la conducción y coordinación de las políticas públicas y a débil rendición de cuentas y, por último a los problemas de eficiencia que se le atribuyen.

Con todo, al igual que respecto del NPM se rescatan los elementos que hemos mencionado, en el caso del modelo de redes se advierte el aporte que ha hecho al posicionar a la ciudadanía y la sociedad civil organizada como un actor gravitante en la discusión y provisión de bienes públicos.

Si se tuviera que identificar las fortalezas y aportes históricos de los tres modelos reseñados, podríamos decir que respecto del burocrático tradicional mantiene plena vigencia la centralidad del derecho como marco impersonal de funcionamiento de la administración; que el modelo gerencial aporta un punto de vista muy valioso en cuanto a cuidar los recursos, de modo tal que su uso apunte a obtener buenos resultados y que los ciudadanos, en tanto clientes, tienen derecho al mejor servicio posible. Y, en el caso del modelo de redes, que el reconocimiento de la importancia de la sociedad civil y la participación ciudadana ha llegado para quedarse.

Estas transformaciones y nuevos puntos de vista inciden, naturalmente, en la complejización de la reflexión ética. De lo que se trata es de visualizar los desafíos de la ética pública desde la óptica sugerida por Ricoeur y que mencionáramos más arriba, por un lado y, por otro, tener en cuenta las transformaciones institucionales y organizacionales acaecidas en los últimos decenios, que nos hablan de modelos organizativos postburocráticos.

Entonces, emergen nuevas exigencias, tales como la orientación a resultados, la centralidad de los ciudadanos-usuarios y la satisfacción de sus necesidades, así como la inclusión de su voz en las decisiones públicas –superando la pura lógica de representación–y adoptando, en la medida de lo posible, prácticas de participación ciudadana; ¿Han sido ellas suficientemente recogidas en las propuestas elaboradas por organismos multilaterales? ¿a nivel de las Entidades de Fiscalización Superior de OLACEFS se promueve tal participación?

ÉTICA PÚBLICA POSTBUROCRÁTICA: PROPUESTAS MULTILATERALES.

La primera propuesta proviene de la OCDE, conocida como “Infraestructura ética”⁶.

Ella está compuesta de ocho orientaciones de acción, agrupadas en tres funciones principales: Control, Orientación y Gestión.

En el caso de la función Control, se plantea la existencia de: a) Un marco legal que permita la investigación y acusación independientes; b) Mecanismos adecuados de responsabilidad y participación; y c) Escrutinios públicos (transparencia y acceso a la información).

⁶ En lo que sigue recurrimos a Bartok (2001) y Diego Bautista (s/fecha).

En cuanto a la función Orientación, los elementos propuestos son: a) Compromiso bien articulado de los líderes políticos, b) Códigos de conducta que determinen valores y normas aplicables; c) Existencia de mecanismos o actividades de socialización profesional, tales como la educación y la formación.

Finalmente, en materia de Gestión se propone: a) Condiciones sólidas de servicio público, basadas en políticas eficaces de recursos humanos; y, b) una coordinación de la infraestructura, sea a través de una oficina central existente o una nueva creada al efecto.

Por su parte, de las dos iniciativas de América Latina, la promovida por el BIB pareciera contar con un marco de metas algo más concreto. En particular destacan: a) el estímulo del análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos y la toma de responsabilidades por parte de los decisores; b) Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas; y, c) impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética y desarrollo por parte de los medios.

Los modelos reseñados han sido objeto de críticas por su carácter demasiado general y poco concreto, por estar dirigidos fundamentalmente a funcionarios y no a políticos (que también ejercen funciones públicas) y por estar muy centradas en lo económico.

Con todo, son las propuestas realmente existentes y sirven de base para posteriores debates o para considerarlas como parámetros mínimos a seguir. Si son insuficientes la tarea es, entonces, trascenderlas positivamente o aumentar su nivel de adhesión interno.

ÉTICA PÚBLICA A ESCALA NACIONAL.

Los distintos países integrantes de OLACEFS han ido abordado las cuestiones de ética pública y muchos de ellos lo han expresado en cuerpos normativos, algunos de ellos con rango legal, otros más bien indicativos. Sin embargo, todos al abocarse a estas materias, lo han hecho teniendo presente los contextos cambiantes en que operan las administraciones y los gobiernos.

Caiden ofrece una panorámica de las tendencias dominantes en los distintos países, pero nos interesa destacar algunas afirmaciones de este académico.

En primer lugar, el fortalecimiento de la voz de los ciudadanos ha obligado a los dirigentes a atender sus reclamos, especialmente si aquellos cuentan con el apoyo de organizaciones no gubernamentales tan prestigiadas como Transparencia Internacional.

En segundo término, la instalación global de la convicción de que la corrupción es lo más disfuncional para el progreso humano y el desarrollo mundial.

Tercero, un juicio que debemos tener en cuenta: lo que él denomina el “fracaso de la codificación” pues el esfuerzo inicial de poner “en papel las costumbres desarticuladas que supuestamente deberían regir la ética del servicio público” devino en un círculo vicioso donde las autoridades tratan de “cazar a los estafadores” y estos tratan de mantenerse un paso adelante.

Se desprende de lo anterior que, al parecer, las experiencias nacionales volcadas en la codificación de las conductas deseables por parte de los funcionarios se han tornado también insuficientes. Es necesario retomar el camino de la reflexión sobre ética pública desde sus orígenes y, sobre todo, discernir acerca de una gama más amplia de instrumentos que, situados en lugares distintos del entramado institucional de nuestros organismos, nos permitan ser eficaces en cuanto a:

- a) El cercioramiento de que no sólo la ética pública va mutando, sino que los entornos societales también lo hacen, incluidas las propias entidades públicas
- b) La construcción de un cuerpo normativo ético siempre provisional;
- c) La definición de mecanismos útiles y ágiles para la implantación de esos cuerpos normativos;
- d) La apertura de espacios permanentes de deliberación que permitan actualizar el cuerpo normativo;
- e) La definición de estrategias de formación moral permanente de los funcionarios basadas en la auto-reflexión y la generación de adhesión fuerte a los valores definidos; por sobre la mera imposición.
- f) La instauración de mecanismos de refuerzo para la difusión y el efectivo cumplimiento y, eventualmente y como ultima ratio, el castigo de los infractores.

PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA DISCUTIR DE ÉTICA EN INSTITUCIONES FISCALIZADORAS MODERNAS.

Llegados a este punto conclusivo sólo queremos apuntar algunas ideas básicas que nos parecen ineludibles. El supuesto es que a nuestras Entidades y a sus miembros nos son exigibles conductas evaluadas con estándares más exigentes que a los organismos de la Administración activa.

Lo primero es hacerse cargo de la especificidad del campo normativo ético. Es imprescindible, a nuestro juicio, tener en cuenta la autonomía de esta esfera respecto del ámbito jurídico, a riesgo de caer en lo que antes hemos señalado, el fracaso de la excesiva regulación.

En segundo lugar, debemos adoptar los puntos de vista aportados por los autores más arriba mencionados, de manera que tomemos de ellos lo que resulte útil para nuestro propio debate ético. No temamos a construir “éticas híbridas” que se aparten de las ortodoxias tanto liberal-neokantiana como comunitarista: ambas proporcionan elementos útiles para nuestro desafío.

En tercer término, insistir en lo que venimos diciendo: las transformaciones de modelo organizativo de la administración impactan sustantivamente en las exigencias de conducta debida de nuestros funcionarios. El paso del procedimentalismo legalista a los modelos gerenciales y de redes, con todas las mixturas que en los hechos se observan, nos obliga a identificar nuevos valores y deberes.

Y, en cuarto término, relevar aquellos aspectos que nos parecen basales para la discusión de lo que pudiéramos llamar una nueva ética: a) no centrarse exclusivamente en los casos más graves abordados hasta ahora, como es la corrupción. Se requiere asumir las sutilezas éticas que los nuevos paradigmas nos plantean; b) tener en cuenta que el uso adecuado (y no sólo su apropiación indebida) de los recursos públicos ha devenido en un tema también ético y que debe ser expresado como tal; c) lo mismo podemos decir respecto de las cuestiones de servicio al ciudadano entendido no sólo como súbdito (como en el pasado) ni como cliente (en el modelo gerencial) sino que también como un sujeto participativo que cada vez más exige ser protagonista de la construcción del futuro común; d) elevar los estándares de exigibilidad de comportamiento de nosotros mismos y de nuestros funcionarios: no basta con satisfacer los criterios generales de los estatutos administrativos ni con reducir los riesgos de captura por parte de los fiscalizados, se debe avanzar hacia una concepción de las EFS donde estas jueguen un rol articulador crucial entre los principales de la sociedad, como son los ciudadanos, y los agentes (autoridades-funcionarios), reduciendo las asimetrías de información y disminuyendo el riesgo moral de esa relación entre mandante y mandatario; y, por cierto, ello debiera reflejarse en términos éticos y no puramente funcionales.

Referencias

Bertok, Janos [2001]. Construcción de una infraestructura ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE. En *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, número 02. Centro de Investigación y Docencia Económica. México.

Caiden, Gerald [2001]. Tendencias actuales en la ética del servicio público. *Gestión y Políticas Públicas*, segundo semestre, número 02. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

Canales Aliende, José M [2002]. Algunas reflexiones sobre la ética pública. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal.

Cortina, Adela [1986]. *Ética mínima*. Tecnos. Madrid.

Cristi, Renato [1998]. La crítica comunitaria a la moral liberal. *Estudios Públicos*, 69. Santiago de Chile.

Diego Bautista, Diego [s/fecha]. La gestación de la Ética Pública. Cuadernos de ética para los servidores públicos. Serie 3. México.

Giddens, Anthony [1995 (1984)]. La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Amorrortu. Buenos Aires.

– 2008(1990). *Consecuencias de la modernidad*. Alianza Editorial. España

Habermas, Jürgen [1989]. *El discurso filosófico de la modernidad*. Taurus, España.

– 1997(1984). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Cátedra. España

– 1998. Habermas, J./Rawls, J./Vallespín, F. *Debate sobre el liberalismo político*. Paidós. España.

Moore, Mark. H. [1998] *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós. España.

Naval, Concepción [1995]. *Educación ciudadana. La polémica liberal-comunitarista en educación*. Ediciones Universidad de Navarra. España.

Ramos, Conrado [2009]. *Radiografía del cambio de paradigma en la Administración Pública*. Instituto de Ciencia Política. Uruguay

Ricoeur, Paul [1997]. *Lo justo*. Editorial Jurídica de Chile.

Rorty, Richard [1993]: “Freud y la reflexión moral”, en *Ensayos sobre Heidegger y otros pensadores contemporáneos*. Paidós. España.

– 2004. “Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo”, en Abraham Tomás (ed.), *Batallas Éticas*. Nueva Visión. Argentina

Weber, Max [2001]. ¿Qué es la burocracia? Ediciones Coyoacán. México. Wilson, Woodrow [1887]. *El estudio de la Administración*. En http://www.inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2767

Los Riesgos de la Corrupción en la Administración pública. Metodología y experiencias empíricas

Gusztáv Báger

Un reporte de elevado valor didáctico es el concentrado informativo de la aplicación a Hungría de una versión de la metodología holandesa de análisis de riesgos. El estudio de caso encuadra la evaluación de los puntos vulnerables a través de la realización de análisis que engloban las fases de la corrupción.

Con base en un sofisticado aparato crítico, se concluye que mediante el incremento de los niveles de integridad, los organismos públicos pueden alcanzar superiores logros en la prevención del fenómeno. (n. ASF)

La calificación de Hungría en el tema de la corrupción no ha mejorado a finales de la primera década del siglo XXI. De hecho, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI), en 2010 Hungría sólo alcanzó una calificación de 4.7, su punto más bajo de esta década en comparación con su calificación más alta de 5.3 en 2001. Los cambios en el índice, que muestran los niveles de corrupción en Hungría, señalan la necesidad de una lucha más firme en contra de esta plaga que afecta a la sociedad.

¿Pero por dónde deberíamos empezar? Obviamente, donde el nivel de corrupción o el riesgo de que ocurra es más alto. Gracias a los distintos estudios y encuestas realizados, cada vez somos más conscientes – aunque no lo suficiente – de la existencia y frecuencia del fenómeno de la corrupción, mientras que las razones reales detrás de este fenómeno se nos escapan. Esta es la razón de que las medidas que hemos tomado tiendan a ser más acusatorias y correctivas que preventivas en su naturaleza, lo que eventualmente llevaría a una mejoría continua. Es por este motivo que resulta importante – además de las actividades necesarias para descubrir y reprimir la corrupción – dirigir la atención más que nunca a evaluar los puntos vulnerables y realizar análisis multifacéticos del fenómeno de la corrupción.

OBJETIVO

Tomando esto como punto de partida, el objetivo de este artículo es aplicar una versión de la *metodología holandesa de análisis de riesgos a Hungría*², lo cual es parte del proceso de control interno de las instituciones administrativas. Por una parte, trata de presentar la lógica y esencia de la metodología a un público más amplio, mientras que por la otra su objetivo es familiarizarnos con la forma en que la corrupción cobra forma en ciertas áreas clave de la administración pública.

Basándonos en la naturaleza experimental del análisis de riesgos señalaremos las especificidades de la metodología propuesta, incluyendo los pasos y recomendaciones que es necesario seguir para operar el sistema de integridad y control de manera más eficiente.

METODOLOGÍA

El enfoque usado por la metodología holandesa para evaluar la vulnerabilidad ante la corrupción se basa en la neutralización del llamado triángulo de corrupción – motivación, oportunidad y racionalización – y en esforzarse por eliminar la posibilidad, anular la motivación y compensar la justificación personal. La metodología también supone que la *operación organizacional puede ser una útil herramienta* para la aplicación de lo anterior.

Como resultado de ello, los organismos públicos pueden desempeñar un importante papel en la prevención de la corrupción aumentando su nivel de *integridad*, lo cual implica un comportamiento correcto, incorruptible y moralmente apropiado. Esto incluye la integridad de la organización, la integridad del individuo y la integridad de las relaciones, es decir, la integridad profesional. Reforzar lo anterior reafirma la legitimidad del sector público y la confianza que se tiene en la administración pública, además de reducir la oportunidad para que ocurran actos de corrupción.

Con base en este enfoque la metodología holandesa³ señala claramente los factores que contribuyen a la corrupción, así como la determinación de la organización para luchar contra ella. La metodología holandesa se enfoca en particular en las medidas que la institución puede tomar para evitar que ocurran situaciones de corrupción, al mismo tiempo que aumenta su propia integridad. *La metodología consiste en cinco pasos.*

1. Identificación y evaluación de los puntos vulnerables inherentes a las actividades y procesos de la organización, que se manifiestan en la contratación, la expedición de documentos, el aspecto regulatorio, la aplicación de las leyes, etc., las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos (el sector empresarial) y en la administración de los bienes del estado.
2. Evaluación de los *factores que aumentan el grado de vulnerabilidad* (mayor complejidad, cambios frecuentes, administración y personal).
3. Evaluación del nivel de desarrollo de un sistema de control basado en la integridad, que muestra lo resistentes que son una organización o sus unidades frente a los riesgos de corrupción.
4. Como una continuación de los pasos anteriores, se realiza el llamado análisis de desviación. Este análisis permite saber en primera instancia si el balance entre el perfil de vulnerabilidad determinado en los pasos uno y dos y el nivel de desarrollo (resistencia) del sistema de control de la integridad es suficiente.
5. De no ser así, los resultados del análisis de desviación proporcionan la base para determinar la forma de manejar los procesos más peligrosos y tomar las medidas necesarias para mejorar la resistencia frente a los riesgos de corrupción.

Como resultado de estos pasos se puede elaborar un *mapa de riesgos* que ilustre los riesgos de corrupción y establezca los posibles cursos de acción en el sector público. Nosotros intentamos esto por primera vez en 2008 en el *Instituto de Investigación de la Oficina Estatal de Auditoría (SAO)* pidiéndole a los ministerios que participaran en la encuesta. Por medio de un cuestionario, se pidió a los ministerios que identificaran los riesgos de corrupción y los factores que aumentaban el grado de vulnerabilidad en sus dependencias.

60

En relación con la encuesta y *con el fin de probar el método de autoevaluación*, le pedimos al Ministro de Economía y Transporte y al alcalde de la ciudad de Szigetszentmiklós que pusieran a prueba la metodología en un área dada del ministerio y la oficina del alcalde, respectivamente.

Finalmente, presentaremos los resultados obtenidos de las escasas aunque completas actividades ministeriales reportadas junto con experiencias empíricas de las *auditorías realizadas por la SAO* en años recientes, así como del taller de trabajo del *Comité de Expertos*⁴.

PRINCIPALES RESULTADOS

Resultados de la evaluación

La evaluación consistió en dos partes. El objetivo de la primera parte fue descubrir los riesgos de corrupción (interna) inherentes a las actividades realizadas, mientras que la segunda parte evaluó las circunstancias (externas) que contribuían a dichos riesgos. En la primera parte del cuestionario, que trataba de la relación entre el gobierno y los ciudadanos (el sector empresarial) y la administración de los bienes del estado, enumeramos los procesos y actividades que se encuentran resumidos en la *Tabla 1*. Nos apartamos del modelo únicamente en los casos en que las condiciones específicas de las actividades de los ministerios así lo requerían. De acuerdo con esto, dos áreas de actividad (el cobro de impuestos y la prestación de servicios públicos) no se incluyeron en la encuesta, ya que los ministerios no realizan directamente estas actividades. Al mismo tiempo nos hemos extendido con detalle en la labor normativa, ya que ésta es una de las actividades primarias más importantes de los ministerios.

VULNERABILIDAD INHERENTE A LA ACTIVIDAD

Atributos y actividades típicas	Proceso primario	Proceso secundario	No es típico
RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LOS CIUDADANOS (SECTOR EMPRESARIAL)			
Contratos			
Oferta públicas de valores	2	4	2
Licitaciones por invitación	3	5	
Contratos de trabajo		8	
Compras públicas		7	1
Pagos			
Subsidios a empresas	1	3	4
Deducciones y ayuda a personas físicas		3	5
Patrocinio de la sociedad civil	3	3	2
Expedición de permisos			
Permisos	4	1	3
Autorizaciones	3	1	4
Certificaciones	2	3	3
Regulación (de contenidos)			
Requisitos de los productos	4	1	3
Determinación de las condiciones de financiamiento	7		1
Determinación de las condiciones para la expedición de permisos	6		2
Determinación de los requisitos técnicos	6	1	1
Aplicación de las leyes			
Supervisión	5	1	2
Auditoría	5	1	2
Investigación	1	3	4
ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO			
Información			
Secreto de estado	3	2	3
Secreto profesional	3	2	3
Secreto comercial	2	4	2
Finanzas			
Instrumentos financieros (bonos, acciones)			8
Gestión de cartera	1		7
Administración de cuentas/efectivo		5	3
Primas, reembolsos, bonificaciones, deducciones de gastos personales		8	
Propiedades (muebles e inmuebles)			
Compra/venta		4	4
Administración de activos	1	5	2

Al completar la primera parte, los ministerios debían considerar cuál de los procesos o actividades vulnerables indicados en la Tabla 1 eran típicos de sus dependencias. Si el ministerio no realizaba dicha actividad, tenía que marcar la columna “No es típica”. Posteriormente debían decidir si el proceso o actividad era primario (es decir, una de las actividades principales del ministerio) o secundario (es decir, un proceso que facilitara la realización de la actividad principal).

En la segunda parte del cuestionario preguntamos acerca de dos grupos de factores que contribuyen a la corrupción: la complejidad y los cambios o la dinámica de la organización (las características de ambos se describen con detalle en la *Tabla 2*). Los ministerios debían considerar si cualquiera de las circunstancias que aparecían en la lista eran típicas de ellos. Si respondían que “Sí”, entonces debían proporcionar una breve descripción de la forma en que la circunstancia afectaba las actividades del ministerio.

Ocho ministerios dieron respuestas que fuimos capaces de evaluar. Con base en los datos de la Tabla 1, pueden hacerse *tres observaciones generales*.

- Existen varios procesos en las actividades de los ministerios (contratación, pagos y regulación) que llevan consigo el riesgo de corrupción.
- Una parte significativa de estos procesos no está relacionada con las actividades básicas del ministerio, sino más bien con una actividad auxiliar.
- Desde el punto de vista de la corrupción, los ministerios no forman un frente común y las tareas de varios de ellos difieren a este respecto.

Los datos de la *Tabla 1* dan fe del hecho de que *la relación entre el gobierno y los ciudadanos (el sector empresarial) lleva consigo el riesgo de corrupción*, aunque en la mayoría de los casos no como parte de un proceso primario sino secundario. Por ejemplo, hubo sólo dos ministerios que consideraron la oferta pública de valores como parte de sus actividades primarias. De acuerdo con las respuestas, *el área más vulnerable es la regulación*, en especial:

- la determinación de las condiciones de financiamiento (conforme a las respuestas de siete ministerios relativas a los procesos primarios),
- la determinación de las condiciones de los permisos (conforme a las respuestas de seis ministerios relativas a los procesos primarios), y
- la determinación de los requisitos técnicos (conforme a las respuestas de seis ministerios relativas a los procesos primarios).

De acuerdo con las opiniones de los ministerios, la segunda *área más vulnerable a la corrupción es la aplicación de las leyes*, en especial:

- la supervisión (conforme a las respuestas de cinco ministerios), y
- la auditoría (conforme a las respuestas de cinco ministerios).

La *vulnerabilidad inherente a los procesos de autorización también es significativa*: la expedición de permisos (conforme a las respuestas de cuatro ministerios) y autorizaciones (conforme a las respuestas de tres ministerios).

Por su parte, la *vulnerabilidad en la contratación* aumenta en:

- las licitaciones por invitación (conforme a las respuestas de tres ministerios relativas a los procesos primarios y las de cinco ministerios relativas a los procesos secundarios),

- los contratos de trabajo (conforme a las respuestas de todos los ministerios relativas a los procesos secundarios), y
- las compras públicas (conforme a las respuestas de siete ministerios relativas a los procesos secundarios).

Las respuestas dadas en la Tabla 1 con respecto a los riesgos inherentes a las *actividades relacionadas con la administración de los bienes del estado* nos permiten saber que, en su mayoría, los ministerios consideran a estas actividades como secundarias y muchos incluso señalan que no son típicas del organismo. Asimismo, clasificamos los secretos de estado, secretos profesionales y secretos comerciales como parte de los bienes del estado, ya que el gobierno puede disponer de ellos – con ciertas limitaciones – como si fueran propios. La encuesta mostró que la confidencialidad de la información es cada vez menos parte de las actividades ministeriales, ya que la información está cada vez más a disposición del público en general. El peligro de corrupción disminuye aún más por el hecho de que en la actualidad los ministerios – con excepción de los pagos al personal – rara vez manejan dinero o instrumentos financieros. La administración de los bienes muebles e inmuebles tampoco es típica de los ministerios, por lo que éstos la ven como una actividad secundaria.

Las respuestas relativas a la *existencia de circunstancias que aumentan la posibilidad de corrupción* se resumen en la *Tabla 2*. Éstas muestran claramente que la mayoría de los ministerios considera las *circunstancias relacionadas con la complejidad* como un factor que aumenta seriamente el grado de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, sólo un ministerio indicó el conflicto entre intereses públicos y privados como una circunstancia que aumenta la posibilidad de corrupción.

Tabla 2

CIRCUNSTANCIAS QUE AUMENTAN EL GRADO DE VULNERABILIDAD

Complejidad	Si	No
Innovación/sistemas avanzados de TI	5	3
Complejo ambiente legal	8	-
Programas específicos legales y financieros	5	3
Burocracia	6	2
Sistemas de relaciones/conexiones	5	3
Cabildeo	4	4
Influencia/injerencia política	6	2
Conflicto de intereses públicos y privados	1	7
Necesidad de contratar expertos externos	7	1
Cambios/dinámica organizacional		
Organización joven	4	4
Cambios frecuentes en la legislación	8	-
Crecimiento o reducción de tamaño	3	5
Subcontratación, Sociedades Públicas/Privadas (PPP)	4	4
Crisis (reestructuración, amenazas serias, peligro de desaparición del organismo o pérdida de empleos)	3	5
Presiones externas (relacionadas con el desempeño o los gastos, presiones políticas o de tiempo, escasez de recursos financieros en proporción con la tarea asignada o falta de fondos)	8	-

En comparación, todos los ministerios consideraron el *complejo ambiente legal* como una circunstancia y, con excepción de un ministerio, todos respondieron que sí a la necesidad de contratar expertos externos. Asimismo, la mayoría de los ministerios indicó que la influencia e injerencia políticas y las conexiones son ambas circunstancias que aumentan la vulnerabilidad ante la corrupción. No obstante, las explicaciones enviadas muestran que los distintos ministerios tienen ideas diferentes sobre lo que es la injerencia política. Las interpretaciones van desde influir en las decisiones de los individuos hasta el control de los partidos sobre el desarrollo de las políticas.

Con respecto a los *cambios y la dinámica organizacional*, los ministerios claramente consideran *los cambios frecuentes en la legislación y otras leyes y reglamentos* como una circunstancia que contribuye de manera significativa al riesgo de corrupción.

En nuestra opinión, los que toman las decisiones deberían poner mayor atención a estas circunstancias. La reforma de partes de la legislación puede ser necesaria para avanzar, pero una gran cantidad de enmiendas puede hacer que la aplicación de las leyes sea incierta y permitir que salgan a la luz interpretaciones legales distintas.

Por otra parte, todos los ministerios indicaron que las *presiones relacionadas con el desempeño* son un factor que aumenta el riesgo de corrupción. Esto es algo que se debe vigilar, ya que la experiencia demuestra que la presión por cumplir con altos estándares de rendimiento, junto con la escasez de recursos financieros, hace que con frecuencia se pase por alto el cumplimiento de los reglamentos y la realización de auditorías cuidadosas y detalladas, lo que fácilmente puede volverse una fuente de corrupción.

En la *Tabla 3* hemos tratado de ilustrar las diferentes maneras en que los distintos ministerios – sin mencionar sus nombres – juzgan los riesgos de corrupción en sus propias dependencias. En este punto es importante mencionar que la vulnerabilidad es una categoría objetiva y por lo tanto no implica necesariamente que la corrupción ocurra en realidad. Aún así, es importante familiarizarse con las áreas que tienen un alto grado de vulnerabilidad para poder prevenir y eliminar la corrupción de manera más eficiente.

Tabla 3

GRADO DE VULNERABILIDAD EN LOS DISTINTOS MINISTERIOS

Número de ministerio	Número de actividades vulnerables			Número de factores que aumentan el grado de vulnerabilidad
	Total	Primaria	Secundaria	
1.	20	3	17	14
2.	26	13	13	12
3.	9	6	3	11
4.	20	11	9	10
5.	18	9	9	8
6.	22	7	15	8
7.	21	11	10	6
8.	15	8	7	6
Valor máximo	26	26	26	14

Los datos en las tablas dan testimonio del hecho de que los ministerios juzgan la vulnerabilidad ante la corrupción asociada con sus propias actividades de manera muy diferente unos de otros. Al parecer, hubo ministerios que identificaron todos los factores que contribuían a la corrupción dentro de sus propios ambientes, mientras que otros indicaron todas las actividades acompañadas por el riesgo de corrupción como actividades regulares. Aparte de estos casos extremos, las cifras muestran que *la actividad ministerial está expuesta a diversos riesgos de corrupción*. Como consecuencia resulta de gran importancia descubrir estos riesgos y los factores que contribuyen a ellos para poder prevenirla y frenarla.

De los resultados de la encuesta se puede concluir que los ministerios participantes interpretaron ciertas partes del cuestionario de manera diferente. Esto no es raro en el caso de este tipo de evaluaciones, ya que los encuestados no siempre reciben instrucciones específicas sobre cómo llenar los cuestionarios. En este caso nosotros interpretamos la burocracia como un factor negativo con respecto a la corrupción, ya que complica los procesos de trabajo y prolonga los trámites, por lo que muchas veces el personal prefiere no seguir los reglamentos internos y las leyes aplicables, sino más bien a evitarlos. Por lo tanto, el exceso de regulación no disminuye sino que por el contrario aumenta el riesgo de que ocurran situaciones de corrupción, así como condiciones que pongan en juego la integridad. No obstante, ésta no fue la única información que recibimos de los ministerios.

Resultados de los experimentos de autoevaluación

El *Ministerio de Economía y Transporte* incluyó la *asignación de fondos a las pequeñas y medianas empresas* en la autoevaluación. Esta partida proporciona subsidios financieros a través de ofertas públicas a la comunidad empresarial, la que a su vez desempeña un papel importante en el desarrollo de la economía. En este campo en particular, los factores que contribuyeron a la corrupción fueron las dificultades en la interpretación de leyes específicas, el cabildeo, la injerencia política y las presiones relacionadas con el desempeño. Antes que nada esto llamó la atención sobre la importancia de la transparencia y la creciente necesidad de dar información sobre las reformas legislativas.

El otro experimento estuvo dirigido al *Departamento de Obras del Municipio de Szigetszentmiklós*, de manera específica a la *oficina de expedición de licencias de construcción*. En este caso en particular, el riesgo de quebrantar los reglamentos se debió principalmente a la insuficiencia del sistema de información y la falta de personal. El conflicto entre los intereses públicos y privados también pudo ser otro factor de riesgo potencial.

La lección aprendida de estos dos programas experimentales fue que la integridad es un concepto relativamente desconocido entre los empleados de los organismos públicos. Por lo tanto, en favor de la eficiencia de las autoevaluaciones debe ponerse atención en que la gente se familiarice con el método (uso uniforme de términos, correlación entre las distintas partes de la metodología y simplificación del método de calificación aplicado), así como en preparar la aplicación (proporcionar información escrita, capacitación y un moderador calificado). Sin embargo, con el apoyo administrativo adecuado la *autoevaluación es viable*, ya que los participantes tomaron parte con interés y responsabilidad, y expresaron su disposición a participar en proyectos similares en el futuro.

Experiencias de auditorías realizadas por una institución fiscalizadora

Dado que los resultados de la encuesta presentados aquí son muy similares a las oportunidades de corrupción y los factores que contribuyeron a las mismas de acuerdo con varias auditorías realizadas por la SAO en años recientes, esta similitud confirma por una parte todo lo que se ha dicho respecto a la utilidad de la metodología, mientras que por la otra permite un análisis detallado de los riesgos de corrupción observados en diversas áreas de la administración pública, así como de su naturaleza y sus causas⁵.

A lo largo del presente documento seguiremos el método de análisis empleado en el taller de trabajo del Comité de Expertos, de acuerdo con el cual la *presentación de los principales tipos de casos es seguida por un examen de las causas, la presentación de los participantes y finalmente la descripción y calificación de los métodos administrativos y la creación de las condiciones requeridas.*

Subsidios gubernamentales

En este campo en particular, los casos más típicos de corrupción son los siguientes:

- Otorgar subsidios para el desarrollo económico. Debido al hecho de que la decisión sobre los subsidios no sigue un plan económico nacional, en años recientes esta actividad ha sido manejada por la persona o el comité responsable del desarrollo de políticas que el gobierno designe. De esta manera, la toma de decisiones se ha visto influenciada en gran medida por aspectos políticos por una parte, mientras que por la otra los deseos de hacer valer intereses personales (empresariales) han jugado un papel fundamental. Aquí el riesgo de corrupción es igualmente característico tanto de los subsidios nacionales como de los de la Unión Europea.
- El uso de las llamadas partidas administradas por capítulos profesionales en el presupuesto. Puesto que prácticamente todo tipo de gastos (financiamiento de organizaciones sociales, consumidores, etc.) puede encontrarse entre las partidas administradas por capítulo y debido a que los requisitos de las disposiciones legales vigentes sobre los procedimientos de operación de las finanzas públicas – que establecen que estas partidas sirven a los objetivos de desarrollo profesional, sectorial y regional – no se han cumplido, esta circunstancia, junto con las arriba mencionadas, contribuye en gran medida a aumentar el riesgo de corrupción.
- Determinación de la dirección que debe seguir el desarrollo económico. Debido a que el estado no tiene una clara visión del futuro del país o una idea precisa del curso que debe seguir, el cabildeo ha tenido un papel más importante que el necesario al momento de decidir en la práctica la dirección del desarrollo económico.

La *causa principal* de la disfuncionalidad presente en el sistema de desarrollo económico ha sido la falta de una estrategia socioeconómica a largo plazo y, por lo tanto, las aceleraciones y desaceleraciones debidas a frecuentes cambios de concepto. De esta manera, no ha habido una imagen clara de lo que se suponía que el estado debía hacer o que respuestas debían darse a los desafíos que surgieran y así ha habido suficiente espacio para que los responsables de las decisiones políticas “improvisen”.

Estos antecedentes explican la razón de por qué el mecanismo de planeación integral no se puso en práctica en 2007. El Plan para la Elaboración de la Estrategia Gubernamental preparado por la Oficina del Primer Ministro tan sólo ha sido aplicado en unos pocos ministerios (el Ministerio de Economía y Transporte y el Ministerio de Educación), mientras que el resto no tiene un plan general para la elaboración de estrategias. El puñado de estrategias sectoriales no puede constituir por sí mismo un sistema adecuado sobre el cual establecer un programa de desarrollo nacional.

Los modernos instrumentos para una eficiente utilización de los fondos, como por ejemplo la elaboración de presupuestos basada en programas, no se han aplicado en la práctica. En muchos casos el desarrollo de prácticas profesionales expeditas se vio obstaculizado por las incertidumbres legales, regulatorias e interpretativas que acompañaban a los cambios institucionales y las reorganizaciones, como en el caso del Decreto Gubernamental sobre la Agencia de Desarrollo Nacional adoptado en 2006. De acuerdo con el decreto, la Agencia de Desarrollo Nacional debía preparar planes integrales de desarrollo; sin embargo, sólo realizó esta tarea con respecto a los fondos de la Unión Europea.

En varias instancias no se prepararon planes de financiamiento para los programas de desarrollo aprobados (p. ej. la construcción de carreteras). Esto aumentó los riesgos de corrupción, las oportunidades para la repartición de contratos y la colusión entre las partes.

También fue imposible averiguar que tipo de efecto tuvieron los beneficios fiscales dados a las empresas en el crecimiento económico o el empleo. Ni el Ministerio de Finanzas ni el Servicio de Administración Tributaria y Control Financiero de Hungría tenían ningún tipo de información al respecto.

Estas razones y circunstancias explican el fenómeno llamado “corrupción del desarrollo”, en la medida en que un estudio de opinión realizado dentro del marco de una auditoría de la SAO proporcionó alguna información. El estudio muestra que el 20 por ciento de los encuestados suponían que había fenómenos relacionados con la corrupción en el caso de los subsidios de la Unión Europea, mientras que 24 por ciento de los encuestados asumía esto mismo en el caso de los subsidios nacionales. La proporción de encuestados que consideraban que los subsidios de la Unión Europea estaban absolutamente libres de corrupción (80 por ciento) fue cuatro por ciento más alta que la de los subsidios puramente nacionales (76 por ciento). Al mismo tiempo, ochenta y dos por ciento de los encuestados sintió que los subsidios, impuestos y contribuciones no estaban en consonancia con los objetivos de crecimiento y empleo (Oficina Estatal de Auditoría de Hungría, 2008a, p.32).

El establecimiento de un ambiente legislativo para la política de desarrollo debería haber sido *responsabilidad de los líderes políticos*. Dentro del marco de la “corrupción del desarrollo” señalada arriba, se destaca el papel de quienes toman las decisiones en las organizaciones que están a cargo de las licitaciones y ofertas públicas y de los ejecutivos de compañías que buscan oportunidades para obtener ganancias a cualquier precio.

En este sentido, además de otros controles y reglamentos relacionados con cambios dirigidos a reducir los riesgos de corrupción, la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría recomendó que el gobierno preparara un reglamento completo dirigido a mejorar la planeación de los proyectos de desarrollo del estado, lo que incluye una metodología unificada de planeación para los fondos nacionales y de la Unión Europea⁶.

Fondos de la Unión Europea

También se requería una estrategia integral a nivel de país para el sistema de financiamiento del ciclo presupuestario de la Unión Europea, el cual, como principio rector, determinaría el curso y las áreas de desarrollo a lo largo de varios años. El sistema de licitaciones que administraba la utilización de los fondos de la Unión Europea debía adaptarse a ella. Sin embargo, la ausencia de ésta acarreó una situación de desorden que dio oportunidad para que los procesos de toma de decisiones sirvieran a los intereses de unos cuantos individuos y grupos pequeños. La situación fue peor aún debido al hecho de que el personal y quienes tomaban las decisiones en las organizaciones que otorgaban los subsidios tenían una autoridad que iba más allá de la necesaria y por lo tanto estaban más expuestos a actos de corrupción. Todo esto se exacerbó por el hecho de que a menudo estaban bajo fuertes presiones políticas.

Aunque el proyecto de ley sobre el sistema institucional de la política de desarrollo había sido preparado en 2006, ésta sigue careciendo de una base legislativa y su operación es regulada por medio de decretos (del gobierno y los ministerios). Con frecuencia la repetición de los reglamentos y la creación de huecos legales ha sido evidente en estos decretos. Con el fin de armonizar los subsidios de la Unión Europea se creó un Consejo Nacional de Desarrollo y un Comité Directivo de Políticas de Desarrollo presidido por el Primer Ministro. Por lo tanto, la toma de decisiones se caracterizó por las decisiones políticas, mientras que el papel de los responsables de la planeación por sectores se redujo significativamente.

Asimismo, el sistema de vigilancia que supervisaba la utilización de los subsidios se implementó de forma incompleta, como lo señaló la Oficina Estatal de Auditoría en varias ocasiones (véase por ejemplo State

Audit Office of Hungary, 2008a, p. 101 –102]. Aunque el sistema de indicadores orientado hacia la obtención de resultados se puso en marcha en los programas operativos, éste no fue adecuado para comparar los objetivos y los resultados.

La integridad de los datos fue otro factor de riesgo, ya que se autorizó a agencias de desarrollo externas a modificar la información e investigar directamente en las bases de datos.

Al no asegurar la elaboración apropiada de un marco regulatorio completo para las políticas de desarrollo, el gobierno hizo que el proceso de asignación de subsidios de la Unión Europea careciera de la transparencia necesaria.

Compras públicas

En cuanto a las compras públicas de bienes y servicios, las principales áreas que presentan riesgos de corrupción son las siguientes:

- Colusión entre los licitadores y las autoridades que otorgan los contratos (State Audit Office of Hungary, 2008b, p. 22). En este caso la fuga de información o las llamadas con propuestas dudosas son comunes, a cambio de las cuales las autoridades reciben beneficios financieros de los licitadores. Una manifestación clara de esto es cuando el licitador al que se le da preferencia presenta un precio más bajo y por lo tanto gana la licitación. Otra forma específica de colusión es arreglar las condiciones de la licitación de manera que favorezcan a uno de los postores, lo que significa que todos los demás están en desventaja desde el principio.
- Repartición de los contratos. Los empresarios que presentan una propuesta se reparten los proyectos por anticipado, lo que significa que los costos de implementación serán más elevados de lo que serían con una competencia sana, ya que sólo se trata de un simulacro de competencia.
- Retiro de fondos disponibles para los contratos. La corrupción también puede darse cuando un postor indeseable aparentemente gana la licitación, pero la autoridad competente decide retirar conscientemente los fondos disponibles para el proyecto.
- Proyectos PPP (Sociedades Públicas/Privadas). Dada la compleja naturaleza de estos proyectos, es fácil establecer precios injustificablemente altos con respecto a ciertos elementos, lo que pasa inadvertido para la administración pública y los que toman las decisiones a nivel de gobierno local, y por lo tanto aceptan el precio establecido.
- La baja tasa de participación (aproximadamente 30 por ciento) por parte de los gobiernos locales en los contratos públicos federales. De esta manera no son capaces de aprovechar los beneficios de la administración central en la compra de bienes y servicios, lo que eventualmente también reduciría el riesgo de corrupción.

Las *principales razones* para los riesgos de corrupción relacionados con las compras públicas son el exceso de complicados reglamentos legales y la intervención política. Los riesgos de corrupción aumentan aún más por el hecho de que el control del gobierno central no es lo suficientemente palpable como para dar forma a las políticas de compras, tal como lo señaló en su informe la Oficina Estatal de Auditoría (State Audit Office of Hungary, 2008b, p. 12).

El número de recursos legales en Hungría es sumamente alto – los recursos legales se inician en aproximadamente el 20 por ciento de los casos – lo que es muy difícil de aplicar y este fenómeno también

puede relacionarse con los frecuentes cambios en la legislación (State Audit Office of Hungary, 2008b, p. 16). La realización de juicios civiles por daños no es común más allá de la fase administrativa, ya que un proceso prolongado a menudo resulta en una pérdida de interés. Por lo tanto, no existe la posibilidad de un recurso legal real, puesto que normalmente ya existe un acuerdo entre la parte ganadora y la autoridad que otorga los contratos, lo que posteriormente no se puede cambiar a través de un recurso legal y por consiguiente en la mayoría de los casos la autoridad sólo recibe una multa.

En ausencia de una legislación aplicable, sólo un número limitado de organizaciones puede producir información en el campo de las compras públicas. No existe una base de datos disponible para los organismos supervisores sobre las compras públicas institucionales (como lo muestran los informes de auditoría preparados por la SAO), por lo que no han sido capaces de participar en el proceso de reforma de las compras públicas con indicadores adecuados. Los indicadores que ayudarían en el desarrollo de una nueva estrategia que resulta necesaria desde 2007 para frenar la corrupción aún no han sido elaborados.

La falta de cooperación entre el gobierno y el Consejo de Contratación Pública también ha contribuido al hecho de que muchas cuestiones queden sin resolver, incluyendo:

- el establecimiento de un sistema de supervisión adecuado para medir la eficiencia del sistema de compras públicas de bienes y servicios;
- la creación de condiciones para un sistema de revisión y alerta que permita la detección de irregularidades en el proceso de compra y los riesgos de corrupción;
- el desarrollo de un sistema electrónico de compras y contrataciones; y
- la reforma a los reglamentos de compras y contrataciones para reflejar los aspectos específicos de los proyectos PPP.

Corrupción política

Este tipo particular de corrupción se manifiesta por lo regular en tres casos típicos:

- Obtener fondos para las campañas electorales. Exceder los límites de los fondos asignados para las campañas y el alto número de reportes enviados a los distintos organismos gubernamentales en relación con estas violaciones es un fenómeno recurrente en el ámbito nacional. Debido a que las elecciones locales y parlamentarias sirven para ganar mayor poder político, es poco probable que gracias al ambiente caótico existente cualquier grupo político deje de rebasar estos límites. De acuerdo con nuestro análisis, el riesgo de corrupción aumenta con lo siguiente:
 - con respecto a la aplicación de los fondos públicos recibidos a través de los llamados subsidios estatales normativos, no queda claro qué es el costo no personal y cuál es la forma, contenido y agencia que aplica los fondos;
 - en el caso de los gastos electorales, no es posible averiguar de dónde provienen las asignaciones entre los otros tipos de contribuciones financieras;
 - cómo tiene lugar el registro de gastos y fondos de los candidatos individuales de una manera más controlable;
 - las sanciones que se imponen por fallar en las fechas de entrega y no cumplir con los requisitos de información aplicables.

Bajo tales circunstancias existe una clara posibilidad de que las campañas electorales excedan los límites de fondos establecidos por la ley, incluso varias veces.

- Operación y manejo financiero de los partidos políticos. Los balances generales y los informes financieros publicados por los partidos no están en línea con los procedimientos de información establecidos en la Ley de Contabilidad de 2000. No hay reglamentos sobre lo que debería ocurrirle a los fondos que provienen de actividades y/o fuentes ilícitas, como tampoco queda claro bajo qué condiciones los partidos pueden hacer uso de las instalaciones propiedad de los gobiernos locales. Asimismo, no queda claro qué califica como contribución o provisión de fondos para un partido. Todo esto resulta desventajoso desde el punto de vista de la transparencia y el control de las finanzas de los partidos, lo que favorece la corrupción.

Entre las razones de esto, con respecto a las condiciones y circunstancias de las auditorías, debe decirse que ni las disposiciones de la Ley de Procedimientos Electorales (la Ley Electoral) en vigor desde 1998, ni las disposiciones de la Ley de Partidos relativas al tercer ciclo de elecciones parlamentarias establecen las condiciones necesarias para la completa transparencia en el origen y utilización de los fondos de campaña. Por lo tanto, en los informes publicados desde 1998 sobre la auditoría de cuentas la SAO ha indicado en repetidas ocasiones que no puede cumplir cabalmente con el papel que le ha sido asignado en relación con la transparencia de las campañas electorales.

Además de esto, la SAO ha llamado regularmente la atención sobre el hecho de que los reglamentos sobre los gastos disponibles para las campañas electorales y sus procesos de auditoría representan un riesgo de corrupción y que no apoyan plenamente la aplicación de los principios básicos del procedimiento electoral

La SAO ha recomendado en varias ocasiones que el gobierno inicie la reforma a la Ley Electoral en la Asamblea Nacional, de manera que garantice la transparencia y el control de las finanzas de las campañas electorales y determine claramente:

- el periodo y los fondos y gastos de las actividades que deben tomarse en cuenta en la contabilidad de los gastos electorales;
- con respecto a la aplicación de los subsidios estatales normativos otorgados con base en el número de candidatos, definir el concepto de costo no personal y cuál es la forma, contenido y agencia que aplica los fondos;
- entre las contribuciones para los gastos electorales, qué asignaciones deben tomarse en cuenta, de qué forma y de dónde provienen;
- cuál debería ser el formato y contenido detallado del informe electoral publicado en el diario oficial (Magyar Közlöny), en el cual se presente la cantidad, fuente y modo de aplicación de los fondos públicos y privados, así como el apoyo financiero para las elecciones parlamentarias;
- la forma en que la aplicación del registro de los gastos y fondos electorales de los candidatos individuales debería tener lugar de una manera más controlable;
- cuál debería ser el límite de gastos por candidato por encima de la asignación presupuestaria;
- cuál debería ser el contenido del acuerdo firmado por las organizaciones que delegan en el mismo candidato con respecto al financiamiento de la campaña, el mantenimiento de registros y la contabilidad;
- qué sanciones deberían imponerse por no cumplir a tiempo con los requisitos de contabilidad e información aplicables.

A pesar del hecho de que la SAO ha entrado varias veces en pláticas con legisladores sobre las recomendaciones y posibles soluciones – las cuales han sido aceptadas y tomadas en cuenta al momento de hacer el proyecto de ley – a la fecha, por falta de consenso, no se ha tomado ninguna decisión para resolver el problema.

CONCLUSIONES

Hemos presentado brevemente los tres elementos de la metodología para detectar y evaluar el grado de vulnerabilidad ante la corrupción, lo cual es necesario para crear un sistema de control de la integridad que nos permita combatirla. Estos elementos son la evaluación, la autoevaluación y la auditoría.

Como hemos visto, *la evaluación* puede ser de gran utilidad para identificar y valorar los riesgos de corrupción. Sin embargo, aunque la encuesta nos proporciona información sobre la vulnerabilidad y los factores que contribuyen a ella, es decir, el llamado perfil de vulnerabilidad, no nos la dan sobre la gama completa de medidas que surgen del análisis de desviación necesario para armar un mapa de riesgos. Por lo tanto, es extremadamente difícil obtener información relativa a las llamadas “medidas suaves” (valores y normas a seguir, tomar consciencia de la integridad, actitud de servicio y cultura organizacional), en comparación con la información sobre las “medidas duras”, como las reformas a la legislación, la organización oficial, los cambios en los controles internos y compartir la responsabilidad.

La utilidad de los resultados de la evaluación que hemos presentado también está limitada por su naturaleza extensiva, que sólo compete a los ministerios y omite otras instituciones centrales y gobiernos locales. Por lo tanto, *es necesario extender el mapa de los riesgos de corrupción a una parte más amplia del sector público*⁷.

También hemos presentado dos ejemplos de *autoevaluación*. Esta pequeña muestra dista mucho de representar la enorme importancia de este método para el análisis de los riesgos de corrupción. Durante la autoevaluación los empleados de las instituciones se enfocaron en los problemas que – con base en la experiencia holandesa – se manifestaron en forma de medidas específicas (incluyendo las llamadas medidas “suaves”) y que son adecuadas para reducir el riesgo residual del análisis de desviación de la institución, fortaleciendo así el sistema de control de la integridad. Por lo tanto se recomienda que *en interés de una aplicación más amplia del método de autoevaluación, los organismos públicos reúnan las condiciones necesarias con la ayuda del gobierno*.

Las más importantes de éstas son la voluntad y compromiso de los líderes, y la necesaria información y familiaridad con el método de autoevaluación. No puede negarse el hecho de que con el fin de realizar adecuadamente la autoevaluación – además de cumplir con muchas otras tareas – se requiere de tiempo, así como de capacidad y recursos financieros.

El tercer elemento en la metodología de evaluación de la corrupción, *la auditoría*, es realizada por auditores independientes. Si bien el nivel de objetividad de la evaluación será alto, es mucho más difícil obtener una imagen verdadera del nivel actual de operación y desarrollo del sistema de control de la integridad de esta manera. Una vez más, no podemos obtener una imagen confiable de la información interna y las medidas “suaves”. Esto se debe a que no podemos tener un conocimiento pleno de los aspectos más problemáticos dentro de la organización con la sola ayuda de los documentos recibidos o durante las entrevistas. De manera similar a la evaluación, las recomendaciones se refieren principalmente a las medidas “duras”. Es posible aumentar el grado de conocimiento a través de la auditoría, pero es extremadamente difícil aumentar el sentido de responsabilidad de la administración con la misma herramienta.

Al poner en práctica la metodología de evaluación, podemos reunir información de manera regular y continua sobre los riesgos de corrupción que enfrentan los organismos públicos, así como sobre el nivel de desarrollo de las medidas en contra de la corrupción. La decisión de si esto se puede lograr de manera eficiente a través de evaluaciones, autoevaluaciones o auditorías debe tomarse dentro del marco de una *estrategia de implementación*.

Dos factores deben tomarse en cuenta con el fin de elaborar una estrategia de implementación. Uno es que, como hemos visto anteriormente, un gran número de organizaciones e instituciones pertenecen a áreas clave de la administración pública, todas ellas con características especiales, riesgos únicos y distintos niveles de desarrollo de las medidas de control de la integridad. El otro factor es que se necesita un análisis multifacético del *perfil de integridad del sector público* con el fin de reducir de un modo apreciable el nivel de corrupción.

Notas

¹ En una escala de uno a diez, 10 indica un país libre de corrupción.

² Dentro del marco del Mecanismo de Transición de la Unión Europea, en 2007-2008 el Instituto de Investigación de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría (hasta el 31 de diciembre de 2008 el Instituto para el Desarrollo y Metodología de la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría, ASZ FEMI) y el Tribunal de Auditoría de los Países Bajos pusieron en práctica un proyecto de Hermanamiento Institucional (Twinning Light). El objetivo de este proyecto era elaborar un método de análisis de riesgos que permitiera la identificación de los tipos, lugares y naturaleza de los riesgos de corrupción en el sector público de Hungría.

³ Para un análisis detallado, véanse Báger, Pulay, Korbuly, 2008 y Báger, Korbuly, Pulay *et al.*, 2008.

⁴ El Dr. Lázló Sólyom, Presidente de la República de Hungría le pidió a los miembros del Comité de Expertos: Péter Csermely, István Fodor, Eva Joly y Sándor Lámfalussy que elaboraran recomendaciones para reconstruir el sistema de educación y frenar la corrupción. [Véase Csermely, Fodor, Joly *et al.*, 2009]. Diecisiete expertos (entre ellos el autor de este documento) ayudaron en la elaboración de estas recomendaciones.

⁵ Respecto al enfoque y las prioridades de las actividades en contra de la corrupción realizadas anteriormente por la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría, véase Báger – Kovács, 2005, pp. 40-48. Respecto a las experiencias internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores en contra de la corrupción, véase Báger – Jánossy – Kovács, 2010.

⁶ Para mayor información, véase Báger – Kiss – Kovács – Vígvári, 2010, p.92.

⁷ Esto es precisamente lo que la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría ha intentado en 2011 al enviar un cuestionario de aproximadamente 150 preguntas a 4,200 autoridades públicas, el cual evalúa y analiza los riesgos de corrupción siguiendo el método descrito arriba. Con base en las respuestas se preparará un perfil de vulnerabilidad para cada institución que suministre datos y, de acuerdo con esto, los resultados de las distintas instituciones se publicarán en línea con la ayuda de complejos indicadores y herramientas de seguimiento y control (mapas de riesgos). De acuerdo con el programa trazado, el registro de datos se repetirá anualmente hasta el 2017.

Referencias

BÁGER, G. – KOVÁCS, Á. [2005]: Corruption and the Options of the Activities of the State Audit Office of Hungary, *Fejlesztés és finanszírozás (Development and Financing)*, Issue 3, pp. 40–48

BÁGER, G. – PULAY, GY. – KORBULY, A. [2008]: Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közférában, [Mapping of Corruption Risks in the Hungarian Public Sector]. Research Institute of the State Audit Office of Hungary

BÁGER, G. – KORBULY, A. – PULAY, GY. – BENNER, H. – DE HAAN, I. – VOS-SHELLEKENS, J. – VAN EST, D. [2008]: Corruption risk mapping in Hungary: Summary of the twinning light project of Netherlands Court of Audit and State Audit Office of Hungary, *EUROSAI 14*. pp. 78–83

BÁGER, G. – JÁNOSSY, D. – KOVÁCS, R. [2010]: Tájékoztató az állami számvevőszékek antikorrupciós tevékenységének nemzetközi tapasztalatairól [Summary on the International Experiences of the Anti-Corruption Activities of State Audit Offices]. Research Institute of the State Audit Office of Hungary

BÁGER, G. – KISS, D. – KOVÁCS, R. – VIGVÁRI, A. [2010]: A nemzetgazdasági tervezés megújítása – Nemzeti igények, uniós követelmények [Reformation of National Economy Planning – National Needs, EU Requirements]. Research Institute of the State Audit Office of Hungary

CSERMELY, P. – FODOR, I. – JOLY, E. – LÁMFALUSSY, S. [2009]: Szárny és teher [Wings and Weights]. Committee of Wise Men Foundation, Budapest

State Audit Office of Hungary [2008a] [0802]: Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről [Report on the Audit on the Operation of the System of State Instruments Available for Economic Development]

State Audit Office of Hungary [2008b] [0831]: Jelentés a közbeszerzési rendszer működésének ellenőrzéséről [Summary of the Audit of the Operation of the Public Procurement System]

Combatir la corrupción y el blanqueo internacional de dinero: Desafíos para las EFS

Dr. Sergey V. Stepashin
Presidente del Tribunal de Cuentas de la
Federación rusa

Con la autoridad del experto, el autor de este texto describe las razones y causas por las que se considera prioritario para el desarrollo de la sociedad rusa la mejora de las actividades gubernamentales y el eficaz combate a la corrupción.

En el centro del enfoque está el ejercicio de la prevención y el avance que brinda el marco legal para fundamentar las acciones de los organismos ad hoc. Asimismo, se pone de relieve la importancia de la cooperación en la materia, tanto en el seno de la INTOSAI como en las relaciones bilaterales entre los países. [n. ASF]

Rusia ha pasado a la siguiente etapa de modernización socioeconómica, cuyo objetivo es alcanzar un nivel más elevado de calidad de vida y obtener una ventaja competitiva global para la economía nacional. Mientras tanto, y con la crisis financiera mundial como telón de fondo, el gobierno adquiere un papel cada vez más importante en la regulación de estos procesos socioeconómicos. Consiguientemente, mejorar la eficiencia de las actividades gubernamentales y combatir la corrupción han pasado a ser tareas de una importancia primordial.

En Rusia se ha adoptado el **Plan Nacional Anticorrupción**, que propone una serie de medidas coherentes contenidas en un paquete de política anticorrupción. Por primera vez en la práctica legislativa se ha introducido en la legislación vigente el concepto de corrupción *per se* según se define en los actos legales internacionales y, en primer lugar, en la Convención de Estrasburgo de 1999, También, y en cumplimiento de la práctica internacional, Rusia modificó el Código Penal para permitir la aplicación de medidas sancionadoras, como confiscar propiedades a funcionarios corruptos.

El **Paquete de Políticas Anticorrupción** se centra en primer lugar en la prevención de casos de corrupción y en el mantenimiento preventivo dentro del sistema legal. Con este objetivo en mente, el gobierno está reforzando el control sobre la credibilidad de la información relativa al patrimonio e ingresos de los funcionarios públicos y de sus familiares inmediatos. Además, se está introduciendo en la ley el concepto de «conflicto de intereses». También regulamos de manera muy estricta las situaciones asociadas con los conflictos de interés, por ejemplo, posibles oportunidades de empleo para un funcionario público en una organización con ánimo de lucro o la falta de comunicación de casos de corrupción a las personas autorizadas.

Es muy importante erradicar las raíces económicas de la corrupción, terminar con los poderes excesivos de las autoridades ejecutivas y municipales y eliminar los vínculos de corrupción que se dan en el sistema de las relaciones estatales y empresariales. Por esta razón el Paquete de Políticas Anticorrupción prevé la unificación de los derechos y responsabilidades de los funcionarios públicos y la eliminación de prohibiciones y restricciones injustificadas en el ámbito de las actividades económicas.

Las leyes anticorrupción se basan en la necesidad de seguir una política común e integrada en esta área. El Jefe de Estado supervisará la lucha anticorrupción a través del Consejo creado especialmente para combatir la corrupción; el Presidente del Tribunal de Cuentas es miembro de este Consejo. En las leyes promulgadas se especifican las funciones y cargos de todas las autoridades públicas implicadas en la lucha contra la corrupción, incluido el Tribunal de Cuentas.

Durante los últimos años, el Tribunal de Cuentas ha participado activamente en el desarrollo de un sistema integrado a nivel nacional para combatir la corrupción. Nuestras funciones no se limitan a la denuncia de casos de corrupción en los ámbitos de presupuesto, bienes federales y gestión de los recursos nacionales. Lo que hacemos es realizar un trabajo continuo de **mejora de la legislación**, lo que consolidará nuestras relaciones con otros servicios de seguridad y organismos normativos, y también desarrollamos medidas que eviten los riesgos internos de corrupción.

El Tribunal de Cuentas desarrolló, como parte del Plan Nacional Anticorrupción, su propio Plan de Acción, en el que se da prioridad a la base legal para combatir la corrupción. En el marco de este proyecto preparamos modificaciones para la Ley de Bases sobre los Contratos de la Administración Pública. El sistema de contratación pública ruso este sumamente burocratizado, lo que crea un ambiente favorable a la corrupción.

Además, en las condiciones de la crisis financiera mundial, la excesiva burocratización entorpece la aplicación de las medidas gubernamentales dirigidas a fomentar la actividad económica y a apoyar sectores económicos estratégicamente importantes. Las modificaciones a esta ley sugeridas por el Tribunal de Cuentas se centran en el desarrollo de un sistema integrado de contratación Federal, con un sistema unificado de administración,

planificación y presupuestación. Se presentó un borrador de las modificaciones al Presidente y al Primer Ministro, que lo aprobaron.

Otro punto en el que se centran las actividades anticorrupción es en la reducción de la presión administrativa que los propios organismos reguladores ejercen sobre la economía. A este respecto, el Tribunal de Cuentas está realizando el trabajo de introducir modificaciones en el Código Presupuestario con objeto de desarrollar un sistema integrado de control financiero estatal en Rusia y delimitar de modo más claro las facultades de los organismos de control financiero interno y externo. De este modo podremos reducir el trabajo redundante de estos organismos de control financiero y, consiguientemente, el número total de auditorías.

El Tribunal de Cuentas hizo una serie de sugerencias sobre el modo de sacar el máximo provecho de la actividad de numerosos organismos reguladores y reducir así la presión administrativa que ejercen sobre la economía. Estas sugerencias se realizaron mientras se preparaban proyectos de ley que preveían la implantación de procedimientos claros y estrictos para que las autoridades estatales organizaran y realizaran auditorías a pequeñas y medianas empresas.

Otra tarea prioritaria en esta área es ampliar todavía más la base legislativa en cuanto a su responsabilidad por la violación de normativa presupuestaria y, en último término, por la utilización ineficiente e improductiva de fondos presupuestarios. El Tribunal de Cuentas también considera cómo mejorar la legislación que regula el sistema de **gestión del patrimonio federal**. Una de nuestras actividades prioritarias en esta área consiste en mejorar la contabilidad del patrimonio del Tesoro y la manera de reflejarse documentalmente en los estallos financieros.

El Tribunal de Cuentas también participa en la mejora de la normativa sobre quiebras, reforzando la responsabilidad por la declaración de quiebras fraudulentas y la utilización de la quiebra como medio para redistribuir la propiedad (**tiburones empresariales**). Hemos creado y dirigimos de forma activa un Comité que combate a los tiburones empresariales. Actualmente, los gobernadores de las regiones han iniciado inspecciones de auditoría a empresas de gran importancia estratégica que son propiedad del Estado y están pasando por una quiebra o proceso de reestructuración.

Actualmente Rusia está llevando a cabo una serie de **proyectos de inversión** a gran escala en los que se han invertido fondos estatales. Una vez dicho esto, hay que advertir que los mecanismos de asociación público-privada no se han desarrollado completamente, a nivel legal y de aplicación de la ley, en el ámbito federal, lo que crea condiciones que favorecen el abuso financiero y la corrupción. El objeto al que nuestra atención se dirige de forma especial es la realización de dos de los proyectos de inversión internacional más importantes y que más recursos consumen: La preparación para los Juegos Olímpicos de Invierno de 2014 en Sochi y la preparación para la Cumbre APEC 2012 en Vladivostok.

Por ejemplo, se aceptaron nuestras recomendaciones para optimizar la estructura general de financiación del proyecto de los Juegos Olímpicos de Sochi, lo que nos permitió dividir con precisión los flujos de fondos asignados para la construcción de instalaciones de atletismo y la modernización de la infraestructura regional y municipal. En este caso aprovechamos la experiencia de nuestros colegas británicos, que están supervisando los preparativos para los Juegos Olímpicos de Verano 2012 en Londres.

Mediante estos proyectos de desarrollo de mecanismos de asociación público-privada hemos creado en Rusia una serie de **corporaciones estatales**. Su objetivo consiste en consolidar los esfuerzos de la Administración y el sector privado en áreas de gran importancia estratégica para el desarrollo económico, como, por ejemplo, en la industria de ingeniería aeronáutica o en la nanotecnología. En la mayor parte de los casos, la forma jurídica de estas sociedades es la de una organización sin ánimo de lucro sobre la que la Administración tiene un control inmediato. Por el presente el Tribunal de Cuentas ha firmado importantes documentos con casi todas estas corporaciones sobre los procedimientos para auditar sus actividades financieras y operativas.

En este punto, nuestra preocupación fundamental es la gestión eficiente de los recursos financieros y la previsión de los riesgos en la utilización de fondos presupuestarios.

La **crisis financiera mundial** también ha contribuido a los ajustes realizados en el trabajo del Tribunal de Cuentas. En Rusia, como en otros países, estamos poniendo en práctica programas anticrisis a gran escala concebidos para asignar fondos extraordinarios a la economía por un importe superior al 10% del PIB. Los receptores de estos fondos de ayuda financiera estatal son un amplio abanico de bancos y empresas con todas las formas posibles de participación. A estos efectos, el Tribunal de Cuentas reorganizó su trabajo para poder realizar una supervisión en línea de los recursos financieros estatales utilizados en tres áreas clave: bancos, importantes empresas prestatarias y regiones.

Las instituciones de auditoría regional nos son de gran ayuda; nos suministran información sobre la eficiencia de la utilización de los fondos de ayuda financiera estatal a nivel local. La Asociación de Instituciones de Auditoría, fundada en el 2000, coordina las actividades en esta área. Aquí se pone un gran énfasis en los aspectos metodológicos, en organizar seminarios y conferencias prácticas/de investigación, y en compartir experiencia práctica sobre la participación de instituciones de auditoría en actividades anticorrupción.

El elemento específico clave de la crisis económica mundial es su magnitud global, es decir, el hecho de que afecta prácticamente a las economías de todas las naciones. Aunque en cada país tiene un carácter específico, en muchos casos la crisis se manifiesta de manera similar. Por ejemplo, el importante apoyo proporcionado por el Estado a los bancos y otras entidades financieras no se traduce siempre en una mejora de las condiciones de los préstamos a empresas y particulares. En este tema el Tribunal de Cuentas de la Federación rusa es partidario de crear un nuevo grupo de trabajo de la INTOSAI que trate sobre el desarrollo de técnicas de estrategia y la organización del control estatal en las condiciones de la crisis financiera mundial.

El desarrollo de estas técnicas de estrategia está siendo también cada vez más importante en nuestra **labor de cooperación con los servicios de seguridad**. Así, en colaboración con nuestros colegas, actualmente trabajamos en el desarrollo y puesta en práctica de un sistema indicador que nos permitirá evaluar el nivel de riesgo de corrupción en los organismos administrativos federales y municipales. También estamos planificando un método de evaluación externa de la calidad de los sistemas de auditoría interna y de la gestión de los riesgos institucionales para los receptores de fondos presupuestarios, incluidos aquellos implicados en asociaciones público-privadas.

El resultado final de nuestro trabajo en este campo debe ser el desarrollo de técnicas que nos permitan realizar regularmente auditorías de gestión sobre la utilización de los fondos presupuestarios destinados a la aplicación del Plan Nacional Anticorrupción. Pensamos que esto sentará las bases para una supervisión sistémica de la eficiencia de las políticas estatales anticorrupción.

Mientras tanto, el Tribunal de Cuentas está aplicando una serie de medidas destinadas a minimizar los **riesgos de corrupción interna**. Según una metodología aprobada para planificar nuestras actividades, un plan de trabajo debe incluir, en primer lugar, cuestiones relacionadas con la aplicación del presupuesto y las soluciones a los problemas más urgentes del desarrollo socioeconómico del país. Las alteraciones al plan de auditoría, incluidas las que introducen cuestiones adicionales, sólo son aceptables cuando existe la correspondiente confirmación, a juicio de la Junta. De acuerdo con las normas internacionales anticorrupción todo los que trabajan en auditoría deben firmar un contrato de adhesión al contenido de una serie de documentos, entre los que ahora se incluye el código ético del empleado del organismo de control. Nuestro Plan Anticorrupción incluye medidas como la creación de un grupo de trabajo para el control interno anticorrupción, disposiciones sobre la rotación de auditores o la eliminación de la posibilidad de implicar varias veces a los mismos auditores en la auditoría de los mismos asuntos.

El elemento más importante de las actividades anticorrupción del Tribunal de Cuentas es la consolidación de la **cooperación internacional**. Trabajamos en estrecha colaboración con organizaciones especializadas, como el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), FATF Y el Grupo Egmont, y promovemos la extensión en Rusia de diversas normas internacionales anticorrupción. El Instituto Estatal de Investigación para Análisis de Sistemas del Tribunal de Cuentas ha desarrollado, como parte del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas en Rusia, un proyecto piloto destinado a la expansión del potencial nacional en las áreas del análisis experto anticorrupción de la legislación y de la mejora de la coordinación entre las actividades del gobierno y de la sociedad en la lucha contra la corrupción.

Como miembro del Comité Directivo de la INTOSAI, el Tribunal de Cuentas de Rusia promueve activamente la asociación de las EFS en este campo. A iniciativa nuestra el XVII Congreso de INTOSAI, celebrado en Corea en noviembre del 2001, adoptó una resolución mediante la cual se creaba un Grupo de Acción de la INTOSAI para la Lucha contra el Blanqueo Internacional de Dinero, que hizo una contribución esencial a la integración de las EFS en los sistemas nacionales e internacionales de lucha contra los ((blanqueos financieros)). Los problemas anticorrupción han pasado a engrosar nuestra lista de objetivos prioritarios de colaboración con la EUROSAI, la ASOSAI, y el Consejo de Directores de EFS de los países miembros del Consejo de Estados Independientes.

En cuanto a las relaciones bilaterales del Tribunal de Cuentas con nuestros socios en el extranjero, me gustaría destacar de manera particular la fructífera experiencia de nuestra cooperación con la Auditoría Nacional del Reino Unido. En el 2007 preparamos un informe conjunto en el que, comparando la experiencia de los dos países, hicimos recomendaciones concisas para mejorar la eficiencia de nuestro trabajo en relación con la estrategia del Estado en la lucha contra la corrupción.

He aquí otro ejemplo de colaboración bilateral provechosa: en enero de este año comenzamos a auditar, junto con nuestros colegas del Tribunal de Cuentas de Ucrania, cómo ((Rosukrenergo)), empresa conjuntarusu-ucraniana, cumplía aquello a lo que se había comprometido en los contratos de distribución de gas desde Rusia hasta Ucrania y posterior transporte por territorio ucraniano hasta los consumidores europeos, mediante la sociedad de participación abierta ((Gazprom)).

Para finalizar quiero decir que la crisis económica mundial y la adopción de programas nacionales anticorrupción especializados en muchos países conlleva la aparición de requisitos previos a la cooperación sobre esta cuestión dentro de la INTOSAI y otras EFS internacionales.

Contribución del control externo a la lucha contra la corrupción: el caso del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania

**Sr. Norbert Hauser
Ex Vicepresidente del Tribunal
Federal de Cuentas de Alemania**

Una visión cargada de sapiencia ofrece el texto sobre el papel que desempeña el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania en la prevención de la corrupción en su país. El binomio inexcusable de su quehacer está en la promoción de la transparencia y la adopción generalizada de directrices anticorrupción.

A través de la ejemplificación de aspectos de la realidad local, se fundamenta que en un régimen público sin opacidad los casos de corrupción tienen menos posibilidades de verificarse y, cuando suceden, son escasas sus posibilidades de quedar ocultos. En cuanto al conjunto de medidas preventivas, se hace énfasis en la delimitación y división de las funciones entre los integrantes de los entes públicos, inclusive, el propio TFC. (n. ASF)

La corrupción, un peligro latente

“La idea”

Existe un dicho alemán que dice que el deseo es el padre del pensamiento. En el caso de nuestro tema, se podría decir que el deseo es el padre de la corrupción.

Antes del deseo existe la idea. Sería bien si... La idea se traduce en un deseo y en una voluntad: Yo quiero conseguirlo.

“Los entrelazamientos”

- Los ciudadanos fundan una iniciativa ciudadana.
- Una muchedumbre de lobbistas está al servicio de la economía.
- Se someten propuestas al Parlamento.
- El gobierno presenta proyectos de ley.

Pero, para que los sueños se hagan realidad, se necesita apoyo, mayorías, y, sobre todo, fondos presupuestarios. Por consiguiente, se trata de una lucha de cada uno contra cada uno, a veces con trucos otras no; algunas veces de manera transparente y otras en secreto.

“La olla rebosa”

Va subiendo la presión dentro de la olla y, a veces, la tapadera sale volando y se manifiesta una sopa de corrupción poco apetecible.

La transparencia no siempre es muy popular. Como a las familias no les gusta mucho tener, por ejemplo, entre sus filas un miembro que sea delincuente, para los directores de una entidad pública resulta sumamente desagradable que detecten, en su ámbito de competencias, casos de corrupción. Y a los colegas también les molesta que la reputación de la entidad se vea perjudicada. La entidad estará desacreditada, y resultará cada vez más difícil colaborar con otras entidades. La gente no quiere meterse en ámbitos notoriamente corruptos. Además, en Alemania, si un funcionario es removido de su cargo, hace falta afiliarle con carácter retroactivo al seguro social de pensiones, lo que supone una carga importante e imprevista para el presupuesto de la entidad pública afectada. Así, al desprestigio se agrega el daño pecuniario. Y si, además, las autoridades de persecución penal empiezan a investigar, registrando los domicilios e incautando documentos, entonces, toda la entidad estará paralizada. ¿sea que, ¿sería mejor ocultarlo, disimularlo, taparlo todo para arreglar las cosas de forma interna?

Para que no pase esto, se requiere transparencia. Hay que asegurar que haya transparencia desde la idea, pasando por la discusión, hasta llegar a la decisión, la adjudicación de contratos y el control. También es preciso delimitar de forma consistente las funciones que corresponden a cada uno:

El que tiene la idea puede y debe discutir, y quizás también tomar una decisión. Pero el que decide no deberá adjudicar los contratos. Y el que decide y adjudica no debe controlar. Lo que hace falta es delimitar claramente las funciones entre varias personas ... ¡y no nos dejes caer en la tentación!

Contribución aportada por el Tribunal Federal de Cuentas a la prevención de corrupción

Este es el momento adecuado para exponer el papel del “ control externo”.

El control externo es el ojo del ciudadano, es decir del contribuyente. Pero también el ojo del parlamento, y el ojo del Poder ejecutivo.

Existe una relación fiduciaria entre el parlamento y el ciudadano. El Poder ejecutivo es el prestador de servicios del ciudadano. Le incumbe gestionar e implantar. Pero no se puede hacer una tortilla sin romper los huevos. La ocasión hace el ladrón.

El control externo contribuye a que haya menos ocasiones y menos ladrones, y, tal vez, que los ladrones sean detenidos.

Observamos, identificamos, informamos y asesoramos.

El Tribunal Federal de Cuentas, como órgano supremo del control externo de la República Federal de Alemania, goza de autonomía e independencia, y no está sujeto a las instrucciones ni del gobierno ni del Parlamento. No poseemos competencias sancionadoras, sin embargo conseguimos logros, apoyándonos en la fuerza de los argumentos. En la gran mayoría de los casos, consisten en convencer al gobierno y al parlamento para que implanten las medidas necesarias para combatir la corrupción.

Seguro es que no somos los únicos que luchan contra la corrupción. Pero el Tribunal de Cuentas es la fuerza motriz que impulsa las medidas destinadas a prevenir la corrupción.

“Sinopsis de la contribución del Tribunal de Cuentas”

Ahora me gustaría ilustrar, con una serie de ejemplos, la forma de proceder del Tribunal de Cuentas.

84

El Tribunal de Cuentas está involucrado en la elaboración de las normas que rigen la prevención de la corrupción. Según el artículo 23 del Reglamento conjunto de los Ministerios Federales, el Tribunal de Cuentas recibe copias de todo proyecto sometido a la aprobación del Gobierno. Cuando es necesario, emitimos una opinión al respecto, como por ejemplo en el año 1997 cuando se trataba de la Ley anticorrupción. Lo mismo vale para la Directriz para la prevención de la corrupción en la Administración Federal del año 1998, y su versión revisada de 2004, que nos fueron transmitidas antes de la adopción por el Gobierno Federal.

El objetivo de la directriz era y sigue siendo proporcionar a todos los funcionarios y empleados públicos una orientación fácil y comprensible, contribuyendo así a que la actuación administrativa se desarrolle de forma íntegra y transparente. De esta manera, se pretende que los funcionarios y empleados públicos estén informados sobre los principios éticos y el rechazo a la corrupción.

La directriz del Gobierno Federal sobre la prevención de la corrupción en la administración federal no sólo tiene carácter vinculante para todas las entidades públicas federales, sino también para los tribunales y juzgados federales, las fuerzas armadas y para los patrimonios especiales de la Federación. La directriz se aplica también, mutatis mutandis, a las personas jurídicas constituidas con arreglo al derecho público o privado en las que la República Federal tiene la mayoría de las participaciones.

“Contenido de la directriz anticorrupción”

Según la directriz anticorrupción se deben tomar las siguientes medidas:

- Identificar y analizar sectores de alto riesgo (N.º 2)
- Principio de los “varios ojos” (sobre todo cuando se trata de sectores altamente vulnerables a la corrupción. (N.º 3.1)

- Transparencia de las decisiones tomadas, también en las fases en las que se preparan las decisiones. (N.º 3.2)
- En los sectores altamente vulnerables a la corrupción es necesaria una selección particularmente cuidadosa del personal (N.º 4.1)
- Asegurar la rotación regular del personal (N.º 4.2)
- Designar, para la prevención de la corrupción, personas de enlace en el seno de las entidades (N.º 5)
- Establecer unidades orgánicas anticorrupción independientes en el seno de las entidades que no están sujetas a instrucciones (N.º 6)
- Sensibilizar e instruir al personal (N.º 7)
- Medidas de capacitación y perfeccionamiento (N.º 8)
- Consistencia de la supervisión técnica y jerárquica (N.º 9)
- Informar y tomar las medidas apropiadas en el caso de sospecha de corrupción (N.º 10)
- Principios para la adjudicación de contratos (N.º 11)
- Concursos: separación de las funciones de plantificar, adjudicar y liquidar las cuentas y, en caso de incumplimiento, exclusión del concurso (N.º 11)
- Cláusula de anticorrupción, obligaciones de los contratistas públicos según la ley de Acatamiento de Obligaciones (N.º 12)
- Subvenciones para eventos y entidades; patrocinio (N.º 13)

La directriz contiene también un *Código de conducta anticorrupción*. El objetivo del código es señalar al personal posibles situaciones peligrosas, animar a que las funciones se desempeñen como es debido y según las normas legales, e informar a los funcionarios y empleados sobre los impactos causados por una conducta corrupta.

Asimismo, la directriz abarca una guía para superiores y directores de entidades públicas, unas *recomendaciones para prevenir la corrupción en el seno de la Administración Federal*, así como *orientaciones* para identificar, por ejemplo, sectores altamente vulnerables o para facilitar la implantación de la rotación del personal en estos sectores.

“Comprobar la implantación de la directriz anticorrupción”

Desde 2001 hemos realizado varias auditorías para comprobar la implantación de la directriz, informando tanto a los ministerios como, en intervalos regulares, al parlamento sobre los resultados obtenidos.

A través de nuestra labor fiscalizadora detectamos ciertas deficiencias y pudimos formular una serie de propuestas:

- No existen sectores exentos del riesgo de corrupción;
- Los riesgos no son analizados y faltan criterios uniformes de evaluación; su desarrollo es imprescindible;
- No es recomendable clasificar como sector vulnerable de graves riesgos a unidades organizativas enteras si, en realidad, los cargos de alto riesgo son unos pocos. De lo contrario, se ve perjudicada la aceptación general por parte del personal;
- El concepto de la rotación del personal debería ser implantado de forma consistente;
- En general, no existe un concepto coherente para la capacitación y el perfeccionamiento del personal, también faltan medidas de formación interministeriales; se requieren mejoras;
- No existen normas sobre la supervisión técnica y jerárquica; estas normas deberían ser elaboradas;
- Las personas de enlace que actúan en el seno de las entidades no poseen el derecho legal de proteger a sus informantes; sin embargo, consideramos que proteger las fuentes de información es imprescindible para asegurar las medidas preventivas sean efectivas;
- Falta un defensor del Pueblo al que pudieran dirigirse los ciudadanos; opinamos que, para poder utilizar bien la información proporcionada por los ciudadanos, es preciso que se designe a una persona de enlace para informantes externos.

El Ministerio del Interior integró nuestros resultados de auditoría en su *informe anual el cual se somete sobre el desarrollo y los resultados de las medidas anticorrupción en el seno de la Administración Federal*, el cual se somete cada año, desde 2005, al Parlamento. En el Parlamento incumbe a la Comisión de Cuentas Públicas deliberar sobre estos informes y adoptar las resoluciones que se someterán al gobierno.

86

La Comisión de Cuentas Públicas puede ser considerada un socio del Tribunal de Cuentas. En el sistema de las comisiones parlamentarias, la Comisión de Cuentas Públicas desempeña un papel excepcional. Aquí, las discrepancias entre la mayoría y la oposición revisten mucho menos importancia que en otras comisiones parlamentarias. Hay que mencionar que también informamos a la Comisión de Presupuestos, a la Comisión de Finanzas, a la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, a la Comisión de la Defensa etc., pero nuestro socio más importante es la Comisión de Cuentas Públicas. En su seno son tratadas cada año unos 100 informes, los ministerios federales afectados están obligados a comparecer y a testimoniar. Antes de las sesiones, redactamos, para los ponentes, unas propuestas de resolución. La Comisión suele aprobar entre el 95% y 100% de nuestras propuestas. Tras la aprobación, se dirige una solicitud a los ministerios para que tomen las medidas de mejora o subsanen las deficiencias detectadas.

Como ya he mencionado, la Comisión de Cuentas Públicas delibera el informe sometido por el Ministerio Federal del Interior sobre el estado de las medidas anticorrupción. Nosotros emitimos una opinión sobre este informe, explicamos los resultados obtenidos a través de las auditorías y las recomendaciones que corresponden. Tras las deliberaciones, la Comisión toma las decisiones que estima pertinentes y dirige sus solicitudes a los ministerios.

Hasta el momento, la Comisión de Cuentas Públicas ha apoyado todas nuestras recomendaciones y dirigido las solicitudes correspondientes al Gobierno.

Ejemplos de Auditorías

Auditoría de los sistemas

Hace algunas semanas empezamos con una auditoría denominada *Notificación de sospechas de corrupción y conclusiones en casos detectados*.

Según la directriz anticorrupción ya mencionada, en caso de sospechas de corrupción, la fiscalía y la autoridad superior han de ser informadas sin demora. Además, han de abrirse diligencias internas en el seno de la entidad afectada y tomarse las medidas adecuadas para prevenir cualquier tipo de ocultación (de acuerdo con el artículo 10.1 de la directriz). En el caso de incoación de diligencias, la autoridad superior federal competente se verá obligada a informar cada año, a través de un cuestionario, al Ministerio del Interior sobre el asunto. Los cuestionarios remitidos se dividen en información sobre:

- el inicio de investigaciones penales contra funcionarios o empleados, según el caso, acompañadas por medidas disciplinarias;
- investigaciones exclusivamente disciplinarias contra el personal;
- investigaciones contra terceros;
- procedimientos terminados definitivamente en el año de la notificación.

En una auditoría que efectuamos en 2009 en el ámbito de la administración de aduanas comprobamos que la cifra indicada de los procedimientos penales incoados en 2008 no equivalía a la cifra notificada al Ministerio Federal del Interior para el mismo año.

En ésta y en otras auditorías constatamos que la aplicación completa y correcta de las medidas propuestas en la directriz anticorrupción contribuye a reducir, desde el principio, el riesgo de corrupción y a impedir realmente que surjan casos de corrupción. Sin embargo, también comprobamos que existían una serie de insuficiencias en las acciones preventivas de corrupción.

Con la auditoría que estamos realizando ahora pretendemos identificar posibles deficiencias de las acciones preventivas de corrupción. Controlamos una serie de delitos y de sospechas de corrupción en varias autoridades supremas federales para identificar posibles puntos comunes obvios en el análisis de los puntos débiles y formular recomendaciones con el fin de contribuir a una mejora en el futuro. Nuestra intención es comprobar, por ejemplo:

- si, a la hora de detectar el delito de corrupción, las medidas preventivas de corrupción eran suficientes y eficaces y, dado el caso, la razón por la que fracasaron;
- si existen deficiencias en la implantación de la directriz anticorrupción (estructura orgánica y funcional, supervisión técnica y jerárquica, recursos humanos) que, en el caso particular, favorecían el riesgo de corrupción;
- si las conclusiones sacadas de los acontecimientos y las medidas tomadas para responder a los resultados de los controles eran adecuadas para prevenir futuros casos de corrupción.

Otro objetivo de la auditoría es verificar si las autoridades supremas federales analizan las conclusiones relativas a los delitos de corrupción identificados en su ámbito de competencias y si formulan recomendaciones aplicables en su sector y si estas recomendaciones se ponen a disposición.

Auditoría de casos particulares

El Tribunal de Cuentas no es una autoridad pública que se encarga de las investigaciones sobre corrupción. Esto es asunto de la fiscalía. Sin embargo, lo que hacemos es remitir información sí, en casos concretos, tenemos pruebas fiscalizadoras de que existen indicios de corrupción.

Ejemplo: Agencias de colocación

Hasta el año 2002, en Alemania sólo existía una agencia de colocación pública. En aquel año se estableció, a través de una ley, un sistema de bonos para recompensar a empresas de colocación privadas cuando habían colocado exitosamente a un solicitante de empleo. De esta manera se quería generar competencia en el mercado laboral. Además, el Parlamento alemán esperaba aumentar así el número de trabajadores que encuentran empleo. Según la exposición de los motivos de la ley, se debería limitar todo tipo de fraude y de *efecto de peso muerto*.

En el año 2003 auditamos el sistema de bonos para la colocación de solicitantes de empleo. En un tercio de los casos detectamos indicios o pruebas de efectos de peso muerto o de una utilización fraudulenta de los bonos. En 2004 informamos al parlamento sobre nuestros resultados. A finales del mismo año fue modificada la ley correspondiente.

En 2006 presentamos los resultados de una auditoría de seguimiento sobre el mismo asunto. Comprobamos que el número de los casos de fraude con los bonos emitidos en el año 2005 había disminuido de forma significativa. En 2005 no pudimos detectar esta forma de fraude. En el año 2003 habíamos detectado muchos casos en los que los trabajadores fueron colocados en empleos que en realidad no existían. Esta forma de fraude tampoco la pudimos detectar en 2005.

Ejemplo: Instituto Federal de Supervisión del Sector Financiero

88

En el Instituto Federal de Supervisión del Sector Financiero solemos auditar la adjudicación de contratos en el ámbito de la técnica de información. En una auditoría concreta, constatamos que un jefe de división había cooperado con una empresa para pagar, con fondos públicos, contratos fingidos, y repartido, entre él y la empresa, los importes cobrados. El jefe de división se mostraba muy hábil a la hora de eludir las medidas preventivas de corrupción. Conseguía esquivar el principio de doble control, lo que en Alemania llamamos *el principio de los cuatro ojos*, cerrando sus propios ojos y engañando a una colaboradora subordinada con su disimulación. ¡El daño causado fue de varios millones de euros! Como resultados de nuestros informes de auditoría, la entidad fue reorganizada y se tomaron las medidas disciplinarias y penales apropiadas.

Otras situaciones de riesgo elevado

Participación de personas externas en la labor gubernamental

Ahora quisiera exponer un aspecto totalmente diferente pero que también tiene que ver con influencias y con los riesgos de corrupción que podrían surgir.

Se trata de las relaciones entre las entidades públicas y personas externas. Me refiero a la contratación y a la actuación de expertos, de representantes de sindicatos, de seguros de enfermedad, de organizaciones no gubernamentales, etc.

El Gobierno recurre a estas personas externas no solamente para desarrollar ciertos programas (por ejemplo, de cooperación técnica, proyectos de investigación, etc.) sino también para que asesoren en la elaboración de proyectos de ley, e, incluso, para que participen en la redacción de los proyectos.

Aquí, en este punto, donde las funciones públicas chocan con los intereses de la economía privada o de ciertos grupos, surgen unos riesgos considerables que pueden perjudicar la regularidad y la buena gestión del sector público. En el sentido figurado se puede decir que existe el peligro de que *el lobo con piel de oveja se vaya a pastar con el rebaño*.

Por este motivo, es absolutamente necesario subrayar que todo tipo de influencia que perjudique el principio fundamental según el cual el Estado debe actuar de forma neutral, no sólo representa un atentado contra la toma de decisiones democráticamente legitimada. Es posible que, a raíz de estas influencias, los fondos públicos no sean utilizados de acuerdo con el bien público. Sin embargo, tampoco conviene que las entidades públicas y su personal se aislen. Esto sería poco realista. Además, tenemos que admitir que el sector público moderno no puede prescindir de conocimientos especializados. También hay que tener en cuenta el juicio crítico de los diferentes agentes.

Pero que quede claro: Las decisiones tomadas en el ejercicio de las funciones públicas básicas deberían ser transparentes y libres de conflictos de interés y de influencias manipuladoras. Una condición crucial para garantizarlo es la integridad personal de los cargos públicos. Es imprescindible que la administración pública posea por lo menos aquellos conocimientos técnicos que le permitan realizar una evaluación básica y preparar las decisiones necesarias. Esto es la única manera de descartar que la administración dependa de asesores externos.

Apoyándonos en nuestras experiencias fiscalizadoras, hemos sometido al parlamento un informe que contiene una serie de criterios útiles para analizar el recurso a la asistencia de asesores externos:

- Como regla general, en lo que se refiere a las competencias estatales centrales, las funciones públicas han de desempeñarse de forma autónoma y con los propios medios de la administración. Las excepciones solo son admisibles en casos especialmente justificados.
- Incumbe a la propia administración pública poner a disposición, de forma permanente, los recursos necesarios y calificados para preparar, diseñar y evaluar las medidas públicas. Los recortes de plantilla no deben servir de excusa general para recurrir a asesores externos ni para renunciar a establecer prioridad ni para el empleo de personal público.
- Es preciso descartar cualquier tipo de dependencia, tanto desde el punto de vista económico como técnico. Incluso la apariencia de ser influenciable puede causar un daño enorme.
- Es necesario asegurar, en cada momento, un máximo de transparencia. La participación de personas externas en las decisiones tomadas por el sector público debe ser transparente para todos. Deben documentarse los motivos, los riesgos y los resultados de tal participación.

En el año 2006, el Tribunal de Cuentas publicó un informe sobre los problemas típicos que se plantean a la hora de recurrir a asesores externos. Aquel informe abarca también una serie de aspectos claves a tener en cuenta para que este instrumento sea aplicado de forma responsable. También nos referimos en concreto al riesgo de que las decisiones estatales pudieran depender de asesores externos. En el informe, recomendamos que sólo se recurra a personas externas cuando sea imprescindible y eficiente. Exigimos que se desarrollen unos objetivos, acuerdos y mecanismos de control bien precisos y que se garantice un nivel de transparencia suficiente.

En 2008 publicamos otro informe sobre las actividades desarrolladas en el seno de ministerios federales por personas externas que pertenecen a empresas privadas y asociaciones. En este informe recomendamos esencialmente que el gobierno federal establezca unas normas vinculantes para la actuación de las personas externas, que se elimine cualquier tipo de dependencia económica y que se exija transparencia y control.

Inmediatamente, el Parlamento y el gobierno se han ocupado de todos los aspectos tratados en nuestro informe. Apoyándose en las recomendaciones presentadas por el Tribunal de Cuentas, el gobierno federal emitió, unos pocos meses después del segundo informe en 2008, una disposición administrativa. Gracias a esta disposición administrativa fue implantada la mayoría de nuestras recomendaciones, pero no la totalidad como, por ejemplo, la recomendación de que la disposición se aplicara también al personal de empresas públicas. En algunas partes, la disposición administrativa no está formulada con precisión. Además, no se resolvieron los casos que todavía estaban pendientes.

En una audiencia de la Comisión del Interior del Parlamento alemán convocada en 2009, tuvimos la oportunidad de precisar, junto con unos peritos externos, nuestras ideas sobre el tema. También tratamos los aspectos relacionados con la influencia de los lobbistas y con el comportamiento de ciertos exmiembros del gobierno federal. En 2008 habíamos propuesto al parlamento que se estableciera para los ministros que, después de haberse retirado del gobierno federal tienen la intención de acceder a algún cargo fuera del servicio público, un período de espera obligatoria. En Alemania, por ejemplo la entrada de exfuncionarios públicos en empresas privadas está prohibida si se viera afectado el interés de la entidad pública.

En cuanto a los funcionarios, el período obligatorio de espera para poder acceder a empleos fuera del servicio público es de entre tres y cinco años (art. 105.1 y 105.3 de la Ley de funcionarios públicos; en Canadá son cinco años; en el Reino Unido dos años y se necesita permiso). En mi opinión sería también conveniente establecer un registro obligatorio de lobbistas. Con este instrumento, las influencias ejercidas por los diferentes grupos de interés de la sociedad serían más transparentes. Se trata aquí de un aspecto que me lleva al próximo punto: Participaciones del Estado en empresas

Código de Buen Gobierno Público

Para actuar, el Estado no sólo se sirve de la administración pública sino también directa e indirectamente de empresas que pertenecen al patrimonio público y de empresas en las que el Estado tiene participaciones o en las que alguna empresa pública tiene participaciones.

Tras una serie de concursos de empresas privadas, una comisión gubernamental adoptó, en el año 2002, el Código Alemán de Gobierno Corporativo que se aplica a las compañías alemanas cotizadas en bolsa. Según lo establecido en el artículo 161 de la Ley sobre Sociedades Anónimas, las empresas han de declarar, cada año, que han actuado conforme a dicho Código.

En el año 2004, el Tribunal de Cuentas pensaba que sería conveniente tener un código corporativo propio para aquellas empresas estatales que caen en el ámbito de vigencia del Código Alemán de Gobierno Corporativo. Entonces fue creado un grupo de trabajo interministerial integrado por representantes de los ministerios de finanzas, justicia, interior y del Tribunal de Cuentas de Alemania. En 2007 el grupo presentó el primer proyecto de un Código de Buen Gobierno Público. El proyecto fue discutido en una audiencia de expertos, realizada en 2008, a la que participaron miembros de la junta directiva de PwC, KPMG y Ernst & Young, así como representantes del Tribunal de Cuentas. El 30 de junio de 2009 entró en vigencia el Código de Buen Gobierno Público. El Código se aplica a todas las entidades en las que la Federación tiene una participación mayoritaria, que desarrollan una actividad comercial o económica. El Código no se aplica a aquellas empresas que ya disponen de un propio código de gobierno corporativo con normas comparables, como por ejemplo las empresas federales cotizadas en bolsa o los bancos.

Cuando se trata de una participación minoritaria, es obligatorio contribuir a la aplicación del Código. Para las participaciones federales indirectas, la aplicación del Código es considerada recomendable. Mientras tanto, una larga serie de empresas públicas federales han cumplido el principio *comply and explain*, es decir, cumple o explica, y establecido, en sus estatutos, unos códigos propios de buen gobierno, como, por ejemplo, la sociedad anónima *Ferrocarriles Alemanes (Deutsche Bahn AG)*.

El Código de Buen Gobierno Público también representa un código anticorrupción. En el Código, la prevención de la corrupción es considerada una tarea común de la junta directiva y el órgano de vigilancia. Así, no solo le compete al órgano de vigilancia supervisar a la junta directiva, sino que le incumbe también controlar que la junta directiva informe sobre las medidas aplicadas para la detección anticipada de riesgos y las acciones de prevención (según lo establecido en el artículo 91.2 de la Ley sobre Sociedades Anónimas).

Esto abarca expresamente las medidas anticorrupción (primer párrafo de los comentarios sobre la cifra 3.1.3 del Código). Según el Código de Buen Gobierno Público, la prevención de la corrupción es un aspecto que pertenece al ámbito del denominado *compliance*. El *compliance*, o sea, el cumplimiento, comprende todas las acciones destinadas a garantizar que la empresa, la junta directiva y el personal actúen de acuerdo con las normas legales y el estatuto, y que se descubran todas las infracciones posibles.

Particularmente en lo que se refiere a este último aspecto, el Código subraya que es tarea de la junta directiva tomar las medidas (organizacionales) que convengan. La junta directiva tiene que gestionar y supervisar adecuadamente los riesgos (véase el art. 91.2 de la Ley sobre Sociedades Anónimas, segundo párrafo de los comentarios). El Código garantiza que la prevención de la corrupción esté integrada en el marco de la gestión y supervisión de los riesgos. En lo que se refiere a la estructura de la empresa, el Código dispone que la unidad organizativa competente para las medidas anticorrupción estará directamente subordinada a la junta directiva.

En general, las empresas públicas federales están estructuradas de acuerdo con estas disposiciones. Y, por lo menos las empresas de gran envergadura, disponen de un *Chief Compliance Officer*, es decir, un Jefe de la Oficina de Cumplimiento, que se encarga de la anticorrupción. Por ejemplo, a raíz de unos escándalos de espionaje, en la sociedad anónima Ferrocarriles Alemanes esta función fue jerárquicamente ascendida al nivel de la junta directiva.

Revisión ampliada de las cuentas

Si en Alemania una corporación territorial, por ejemplo una ciudad, un Estado Federado o la misma República Federal, tiene la mayoría de las participaciones en una empresa constituida con arreglo al derecho privado, esta corporación territorial (digamos por ejemplo la República Federal) puede exigir que la revisión de cuentas efectuada por los censores de cuentas cumpla unos requisitos más exigentes (de acuerdo con el artículo 53 de la Ley de Principios Presupuestarios).

Entonces, el censor de cuentas se verá obligado a auditar también la regularidad de la gestión. El censor tendrá que exponer la evolución del patrimonio y de los beneficios, así como la liquidez y la rentabilidad de la sociedad. Si existen pérdidas con un impacto considerable en el patrimonio o en los beneficios de la empresa, el censor ha de exponer, dado el caso, las razones que motivaron la conclusión de negocios no rentables. Lo mismo vale para las razones que han causado un impacto negativo en las cuentas de pérdidas y ganancias.

En las normas de auditoría del Instituto Alemán de los Revisores de Cuentas, en concreto en la norma número 720, se precisan los detalles de estas revisiones ampliadas. Estas normas fueron redactadas, de forma común, por los representantes de los censores de cuentas y del control externo de Alemania.

A iniciativa del control externo, los principios anticorrupción básicos fueron integrados en el sistema de la revisión de cuentas ampliada. De acuerdo con el artículo 69 de la Ley Presupuestaria General, el informe del censor de cuentas anteriormente mencionado debe ser sometido, junto con el informe principal, al Tribunal de Cuentas.

En el informe, el censor ha de tratar, entre otros, los aspectos siguientes:

- Tema: Bases de la estructura orgánica y funcional

¿La junta directiva ha tomado y documentado las medidas para prevenir la corrupción?

- Tema: Auditoría interna

¿Cuándo fue la última vez que la auditoría interna informó sobre la prevención de la corrupción? ¿Existen informes escritos sobre estas revisiones?

Según el Código Alemán de Comercio (artículo 321.1.3), el censor de cuentas informará sobre las infracciones normativas detectadas y sobre aquellas pruebas que podrían indicar que los representantes legales o los empleados hubiesen incumplido gravemente la ley o los estatutos en vigor. Estas disposiciones se refieren expresamente, según la norma de auditoría número 720 (cifra 17) ya mencionada, a los hallazgos sobre la corrupción y las medidas preventivas.

Medidas anticorrupción en el seno del Tribunal de Cuentas de Alemania

El último aspecto que quisiera tratar aquí es más bien una autocrítica. La influencia que tiene el Tribunal de Cuentas, como representante del control externo, en la recaudación y utilización de los fondos públicos, no debe ser subestimada. Nosotros mismos también adjudicamos contratos para asegurar el buen funcionamiento de nuestros departamentos.

Compramos, por ejemplo, ordenadores u otros equipos de trabajo, y a veces tenemos que adjudicar contratos de obras para nuestros inmuebles. Nuestras recomendaciones, emitidas en ejercicio de las labores fiscalizadoras, pueden tener unos impactos financieros de gran extensión en las empresas.

Así, por ejemplo, en Estados Unidos, los medios de comunicación informaron que la Oficina General de Auditoría (GAO) había paralizado la compra de unos aviones cisternas por varios miles de millones de dólares. También en Alemania, el Tribunal de Cuentas había emitido una opinión acerca de la cantidad necesaria de aviones militares de transporte.

En estas circunstancias, no es posible evitar que ciertos grupos de interés intenten influir, con los instrumentos de la corrupción, en las decisiones del Tribunal de Cuentas.

Por este motivo, es importante aplicar, también en nuestras oficinas, las medidas anticorrupción adecuadas. En el seno del Tribunal de Cuentas existe, para la secretaría general, un oficial de enlace encargado de la prevención de la corrupción. Su tarea es garantizar que se cumplan, en nuestros propios contratos de compras, los requisitos y las recomendaciones acerca de la corrupción.

Aplicando las medidas apropiadas, nuestros departamentos de fiscalización han conseguido garantizar que no pueda haber ninguna influencia en nuestros resultados de auditoría. En concreto, las medidas aplicadas principalmente son: el doble control a la hora de efectuar nuestras auditorías in situ, la rotación de los auditores que integran un equipo de auditoría y el principio de colegialidad.

Los órganos colegiados -integrados por los jefes de división y los directores de los departamentos así como, cuando se trata de auditorías de gran envergadura, de los presidentes- y el principio de unanimidad -que rige la toma de decisiones en el seno de los órganos colegiados- son particularmente útiles para impedir cualquier forma de influencia externa.

Consejo de Dirección - ASF

CPC. Juan M. Portal

Auditor Superior de la Federación

C.P. Juan Javier Pérez Saaverda

Auditor Especial de Cumplimiento Financiero

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Auditor Especial de Desempeño

Mtro. José Miguel Macías Fernández

Auditor Especial de Tecnologías e Información

Lic. David Colmenares Páramo

Auditor Especial de Gasto Federalizado

Lic. Víctor Manuel Andrade Martínez

Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

Lic. Salim Arturo Orcí Magaña

Titular de la Unidad General de Administración

C.P. Raúl Robles Segura

Coordinador de Planeación y Asuntos Estratégicos

C.P. Sergio Gallardo Franco

Coordinador de Análisis y Seguimiento de la Gestión

C.P. Alfonso García Fernández

Jefe de Asesores del Auditor Superior de la Federación

Lic. Benjamín Fuentes Castro

Secretario Técnico del Auditor Superior de la Federación

La publicación de la “Compilación Técnica:
Corrupción, Ética y Fiscalización”
terminó de imprimirse en agosto de 2012,
en México, D.F. en los talleres de:
Ed. Color, S.A. de C.V.
Tel: 5547 1542
Esta edición consta de 500 ejemplares.

