# GESTIÓN PÚBLICA LIMPIA Y EFICIENTE

I PRIMERA CONFERENCIA ANUAL
ANTICORRUPCIÓN LIMA 2010

# “GESTIÓN PÚBLICA LIMPIA Y EFICIENTE I CONFERENCIA ANUAL ANTICORRUPCIÓN LIMA 2010”

Derechos Reservados, prohibida la reproducción de
este libro por cualquier medio total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

**Edición y coordinación**

Contraloría General de la República
Jr. Camilo Carrillo 114, Jesús María
Teléfono: (511) 330-3000 – Fax: (511) 433-4933
Email: contraloria@contraloria.gob.pe
Web: www.contraloria.gob.pe

Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ)
Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Av. Los Incas 172, Piso 6, El Olivar, San Isidro.
Teléfono: (51 1) 421-1333 – Fax: (51 1) 421-4540
Web: www.gobernabilidad.org.pe

# Índice


PRESENTACIÓN 6
**SR. FUAD KHOURY ZARZAR**
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

PROGRAMA 8

DANZA DE APERTURA DE LA I CONFERENCIA ANUAL ANTICORRUPCIÓN 10

DISCURSO DE INAUGURACIÓN 14
SR. CÉSAR ZUMAETA
PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## CONFERENCIA MAGISTRAL

SR. ROBERT KLITGAARD 20
PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN : EXPERIENCIA INTERNACIONAL

## EXPOSITORES INVITADOS

SR. CARLOS PÓLIT FAGGIONI 30
FACULTAD SANCIONADORA DE LAS CONTRALORÍAS: CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

SR. FUAD KHOURY ZARZAR 40
PROPUESTAS PARA LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO PERUANO

SRA. BEATRIZ MERINO LUCERO 48
EL ROL DEL CIUDADANO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

SR. FLAVIO MIRELLA 58
ENFRENTANDO LA CORRUPCIÓN Y EL LAVADO DE ACTIVOS CON EFICIENCIA: OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS-MIEMBRO BAJO EL MARCO LEGAL INTERNACIONAL

SR. NORBERT HAUSER 64
LA REFORMA DEL ESTADO A PARTIR DE LA AUDITORÍA DE RENDIMIENTO

SR. SAÚL PEÑA KOLENKAUTSKY 78
LA CULTURA DE LA CORRUPCIÓN: EL SER DEL PERUANO

SR. MANUEL GUERRERO 86
MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y SU INFLUENCIA EN LA PERCEPCIÓN Y DETECCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

SR. RICARDO BRICEÑO VILLENA 96
EL EMPRESARIADO Y SU COMPROMISO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

PROPUESTAS PARA LA LUCHA EFICAZ CONTRA LA CORRUPCIÓN EN UNA COYUNTURA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

## LÍDERES POLÍTICOS

DR. ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE 106

SR. YEHUDE SIMON MUNARO 110

SRA. LOURDES FLORES NANO 118

SRA. KEIKO FUJIMORI HIGUCHI 124

SRA. MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ 128

SR. LUIS CASTAÑEDA LOSSIO 136

CONCLUSIONES DEL EVENTO 142
SR. FUAD KHOURY ZARZAR-
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

CLAUSURA 146
DR. ALAN GARCÍA PÉREZ - PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

EN IMÁGENES 152

AGRADECIMIENTOS 158

# Presentación

**SR. FUAD KHOURY ZARZAR**

**CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**

¿Cuál es el objetivo de esta conferencia? Pues uno muy ambicioso: el de reunir toda la información y experiencia que este distinguido cuerpo de profesionales y líderes puede brindarnos para la construcción y aplicación de una estrategia nacional e institucional contra la corrupción.

Hoy quiero reafirmar mi compromiso y el de todo el equipo humano que conforma la Contraloría General de la República, de realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar que se empleen de forma transparente y apropiada los recursos del Estado en beneficio de todos los peruanos.

Para lograr estos cometidos necesitamos su ayuda y el fruto de esta conferencia será definir las grandes áreas prioritarias de focalización del trabajo anticorrupción. Tarea titánica sí, pero la posibilidad de forjar un mejor país bien vale el esfuerzo.

El Perú ha logrado lo que hasta hace nada más dos décadas se consideraba imposible: estabilidad y crecimiento económico, mejor clima de negocios y atracción de inversiones, y se están adelantando importantes reformas en educación e infraestructura; todo ello en un marco de descentralización y transferencia de recursos, funciones y poderes a los gobiernos regionales y locales.

Hace poco Al Gore, ex vicepresidente de Estados Unidos, comentaba que pronto se hablaría del "Milagro Peruano" y no es para menos. El Perú es uno de los pocos países cuya fortaleza y disciplina macroeconómica le han permitido superar la severa crisis financiera internacional que aún amenaza al mundo y ser en la actualidad exportador de capitales, al contarse ya con compañías transnacionales de origen peruano compitiendo en el extranjero.

Nuestras exportaciones crecen sostenidamente y el flujo de capitales para megaproyectos de inversión minero-energética amplía los horizontes de seguridad energética; la creación de centros de transformación industrial y mayores oportunidades de desarrollo y empleo para los peruanos.

En otras áreas, el mundo entero reconoce hoy, fruto del esfuerzo de peruanos emprendedores, la riquísima gastronomía nacional. Ello no es casualidad, pues existe un enorme capital dormido que muchas veces pasa desapercibido, como son los conocimientos de recetas y trucos de cocina, que las peruanas y peruanos están aprendiendo poco a poco, unos con más éxito que otros, a aprovechar de manera rentable. Como resultado, se ha revolucionado la exigencia del mercado gastronómico local y multiplicado la demanda de frutos de la tierra y con ello las oportunidades de negocios, empleo y bienestar para la ciudadanía.

Son tantos los ejemplos de oportunidades para el Perú, que la nuestra podría ser una época de un nuevo florecimiento económico. Sin embargo, la corrupción destruye todo lo que el esfuerzo de los buenos ciudadanos logra.

Las prácticas corruptas de algunos malos empleados, funcionarios y oficiales de gobierno distorsionan las reglas de juego de mercado, eliminan la competencia, alientan la informalidad y ponen en riesgo el bienestar y futuro de nuestros hijos. Y lo que es peor, nos postran y acostumbran a la mediocridad y al delito como parte de lo cotidiano, como si no nos mereciéramos un mejor país.

Para terminar, me gustaría compartir con ustedes mi visión del Perú como un líder mundial anticorrupción. No me conformaré con menos: quiero que en el futuro toda práctica corrupta sea aborrecida por el ciudadano de a pie y quiero que ese ciudadano de a pie esté comprometido con el esfuerzo de la Contraloría y todo el Estado Peruano, porque está plenamente convencido de que su bienestar presente y futuro requiere necesariamente eliminar la corrupción.

Por eso, la Contraloría General de la República ha organizado la Primera Conferencia Anual Anticorrupción con el objeto de convocar a expertos a nivel nacional e internacional cuyo conocimiento nos ayudará a trazar el camino para convertirnos en uno de los países líderes en la lucha contra la corrupción.

# Programa

## MIÉRCOLES, 3 DE NOVIEMBRE DE 2010

| Hora | Tema | Expositor | Panelistas |
|---|---|---|---|
| 08:00-08:50 | Registro de invitados | | |
| 09:00 – 09:15 | Inauguración | Sr. César Zumaeta<br>Presidente del Congreso de la República | |
| 09:15 – 09:35 | Estrategias para una gestión política limpia y eficiente | Sr. Fuad Khoury Zarzar<br>Contralor General de la República | |
| 09:40 - 11:10 | Prevención y lucha contra la corrupción: experiencia internacional | Sr. Robert Klitgaard<br>Experto internacional | -Brigida Benites - Jefa de la Oficina de Integridad del BID<br>-Fuad Khoury Zarzar - Contralor General de la República<br>-Carlos Pólit - Contralor General de Ecuador - Presidente electo de OLACEFS |
| 11:15 – 11:40 | | RECESO | |
| 11:30 – 11:45 | Propuestas para la lucha eficaz contra la corrupción en una coyuntura de crecimiento económico | Dr. Alejandro Toledo | |
| 11:50 – 13:35 | Facultad sancionadora de las contralorías: características y resultados en la lucha contra la corrupción | Sr. Carlos Pólit<br>Contralor General de Ecuador, Presidente electo de OLACEFS | -Walter Albán - Decano de la Facultad de Derecho -Universidad Católica.<br>- Miguel Cabrejos - Presidente de la Conferencia Episcopal Peruana.<br>-Robert Klitgaard - Experto internacional.<br>-Anel Townsend - Ex Congresista de la República. |
| 13:35 – 15-:10 | | ALMUERZO | |
| 15:15 – 16:30 | El rol del ciudadano en la lucha contra la corrupción | Sra. Beatriz Merino, Defensora del Pueblo | -Mariella Balbi – Comunicadora - Diario El Comercio.<br>-Beatriz Boza - Directora Ejecutiva de Ciudadanos al Día.<br>-Fritz Dubois – Director - Diario Perú.21<br>-Robert Klitgaard - Experto internacional.<br>-Adrián Revilla - Presidente, Proética. |
| 16:55 – 17:15 | Propuestas para la lucha eficaz contra la corrupción en una coyuntura de crecimiento económico | Sr. Yehude Simon | |
| 17:15 – 17:40 | | RECESO | |
| 17:35 – 19:20 | Corrupción y transparencia: obligaciones internacionales | Sr. Flavio Mirella, representante en Perú y Ecuador de la Oficina de Naciones Unidas, contra la Droga y el Delito. | -Eduardo Casteñeda - Fiscalía Especializada contra la Criminalidad Organizada.<br>-Sergio Espinoza - Superintendente Adjunto - Unidad de Inteligencia Financiera.<br>-Gustavo Gorriti – Director - IDL Reporteros<br>-José Ugaz - Miembro Consorcio Proética |
| 19:00-19:20 | Propuestas para la lucha eficaz contra la corrupción en una coyuntura de crecimiento económico | Sra. Lourdes Flores Nano | |

## JUEVES, 4 DE NOVIEMBRE DE 2010

| Hora | Tema | Expositor | Panelistas |
|---|---|---|---|
| 08:30 – 10:15 | Estrategia para una gestión pública limpia y eficiente | Sr. Norbert Hauser<br>Vicepresidente del BRH – Tribunal Federal de Cuentas de Alemania | -Rebeca Arias - Representante de PNUD en el Perú<br>-Robert Klitgaard - Experto Internacional<br>-Lourdes Linares - Representante del Banco Mundial<br>-Ramiro Mendoza - Contralor General de Chile<br>-Jorge Yzusqui - Presidente – IPAE |
| 10:20 – 10:40 | Propuestas para la lucha eficaz contra la corrupción en una coyuntura de crecimiento económico | Sra. Keiko Fujimori | |
| 10:50 – 11:00 | | RECESO | |
| 11:05 – 12:15 | La cultura de la corrupción: el ser del peruano | Saul Peña Kolenkautsky, Presidente Honorario de la Sociedad Peruana de Psicoanálisis. | -Max Hernández - Secretario Técnico – Acuerdo Nacional<br>-Hugo Neira - Docente del Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porres<br>- Julio César Turbay – Ex Contralor General de Colombia<br>-Ricardo Uceda – Presidente Ejecutivo de IPYS<br>-Richard Webb – Director – Instituto del Perú |
| 12:20 – 13:45 | Medios de Comunicación y su influencia en la percepción y detección de corrupción | Sr. Manuel Guerrero<br>Coordinador del Posgrado en Comunicaciones Universidad Iberoamericana de México | -Juan Paredes Castro – Editor Central de Política – Diario El Comercio<br>-Laura Puertas – Directora Periodística – América Televisión<br>-Gustavo Rodríguez – Comunicador, Escritor y Director Creativo de Toronja<br>-Juan Carlos Tafur – Director– Diario 16<br>-Alfredo Torres – Director – Ipsos Apoyo |
| 14:00 – 15:15 | | ALMUERZO | |
| 15:20 – 15:40 | Propuestas para la lucha eficaz contra la corrupción en una coyuntura de crecimiento económico | Sra. Mercedes Aráoz | |
| 15:45 – 17:00 | El empresariado y su compromiso en la lucha contra la corrupción | Sr. Ricardo Briceño<br>Presidente de CONFIEP | -Roque Benavides, Gerente General de la Compañía de Minas Buenaventura<br>-Beatriz Boza – Directora Ejecutiva de Ciudadanos al Día<br>-Ramiro Mendoza – Contralor General de Chile<br>-Juan Paredes – Representante de IPAI<br>-Rosario Fernández – Ministra de Justicia |
| 17:05 – 17:25 | Propuestas para la lucha eficaz contra la corrupción en una coyuntura de crecimiento económico | Sr. Luis Castañeda | |
| 17:25 – 18:15 | | RECESO | |
| 18:20 – 18: 40 | Conclusiones del evento | Sr. Fuad Khoury Zarzar<br>Contralor General del Perú | |
| 18:40 – 18:55 | Clausura | Dr. Alan García Pérez<br>Presidente de la República | |

## Danza de apertura de la I Conferencia Anual Anticorrupción Lima 2010

# ¿Te imaginas el nacimiento del Perú?

*¿Te imaginas el nacimiento del Perú? Pero no el nacimiento que nos relatan los libros. Hablamos del nacimiento de una persona, de un futuro, de una tierra, de una sensación que se respira en el viento, de detalles que juntos forman el rostro de nuestro país.*

*¿En dónde hubiera nacido el Perú? Creo que en la Sierra, sí, en la Sierra… En la Sierra asomó su cabeza al mundo, se llenó de aire puro, abrió los ojos y su primera imagen fueron paisajes maravillosos. De ahí que los peruanos vemos todo con ojos de esperanza y, si nos aqueja un problema, respiramos hondo y seguimos la lucha en pos de ese ideal que alguna vez pudimos sentir.*

*¿De quién hubiera nacido el Perú?*

*Definitivamente de una mujer trabajadora que con sus propias manos hizo que todo estuviera listo para su llegada. Una mujer que no cree en el cansancio, solo en el trabajo.*
*¿Cómo está el Perú hoy? Creciendo, sintiendo, progresando.*
*Este es el Perú con el que todos soñamos. Un Perú en movimiento, lleno de vida; un Perú que corre, que no se detiene. Un Perú que vuela, que se eleva, que no cree en límites. Un Perú que no se detiene; un Perú que corre, corre y sigue corriendo. Un Perú que compite, que se entrega; un Perú lleno de figuras, de líneas, de formas, de pasión, de paz, único; un Perú que no se detiene. No lo detengas, no lo estanques, no lo hundas, no lo marchites.*
*La corrupción es el arma más poderosa contra el progreso; es el arma más letal para el desarrollo.*
*La corrupción debilita, destruye; la corrupción te maneja, te enferma, te invade, te pudre, te mata. La corrupción no es el camino que debe seguir el Perú. La corrupción no es el camino que tiene que seguir el Perú; no es el camino que seguirá el Perú, Perú.*
*¿Cómo detener a la corrupción? Para eso están ustedes, para eso estamos nosotros: para hacer del Perú algo grande, para hacer que el Perú gane, siempre gane.*
*¿De quién hubiera nacido el Perú? De ti, de nosotros.*
*La corrupción no es el camino que debe seguir el Perú. La corrupción no es el camino que tiene que seguir el Perú; no es el camino que seguirá el Perú, Perú.*

LA CONTRALORÍA

# Discurso de inauguración



SR. CÉSAR ZUMAETA FLORES

PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

De modo concurrente, prestigiosas publicaciones extranjeras, como *Forbes*, *The Economist*, *Time*, etc., así como CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y otras entidades supranacionales, subrayan la velocidad asiática con la que está marchando la economía peruana.

En lo que va del año, la dinámica económica viene exhibiendo un vuelo sostenido que mes a mes empuja a los analistas a recalcular sus estimados siempre hacia arriba. Algunos ya predicen un salto del 8% de crecimiento anual como mínimo. Aunque más prudente, el gobierno, a través del Ministerio de Economía, ha fijado sus esperanzas en llegar por lo menos al 7% en el año 2010, cifra con visos de solidez y aceptación casi generalizada; hay sin embargo algunos "peros" en esa tendencia positiva de la actividad económica. Uno de ellos muy serio es la corrupción, que aún pervive como lastre en la vida nacional.

En la Sexta Encuesta Nacional de Corrupción de Proética, elaborada por Ipsos Apoyo en agosto de este año, el 51% de los entrevistados considera la corrupción como el mayor problema del país. También el 80% señala que el Perú es muy corrupto, solo el 18% estima que es un país poco corrupto; lo faltante radica en que el 39% predice que la corrupción no será mayor en los próximos cinco años, mientras que 38% piensa que seguirá igual, seguidamente el 33% de la gente expresa que el gobierno actual promueve la lucha contra la corrupción, en tanto el 14 % opina que no muestra interés.

La data anterior muestra el enojo ciudadano por la afrenta de la corrupción contra el bienestar y justicia en la sociedad peruana. El mensaje exige actuar con mayor energía, pero -como señala Transparencia Interna-

LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

cional- la sombra de la corrupción parece extenderse globalmente en los últimos años.

Hace pocos días, dicho organismo difundió mundialmente su conocido Índice de Percepción de la Corrupción del 2010, que comprendió y comprende el estudio de 178 países. Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur empatan la primera posición con 9.3; seguidos por Finlandia y Suecia con 9.2; Somalia con 1.1 se halla en el último lugar.En tal índice se observa que más de 40 países, casi las tres cuartas partes del total examinado, registra un marcado debajo del 5 en una escala de 10 (altamente limpio) a 0 (altamente corrupto); ello revela un serio problema de corrupción.

Según Transparencia Internacional, los gobiernos han estado ocupados en resolver otros asuntos urgentes, entre ellos manejar los problemas de la última crisis, la volatilidad de los mercados internacionales, los efectos del cambio climático y la reducción de la pobreza. Con un puntaje de 3.5, el Perú ocupa el puesto 78 en el índice del 2010, desmejorando en tres lugares del 3.7 que marcó en el 2009.

Transparencia Internacional propone, a fin de combatir este lastre, que los gobiernos incluyan la lucha contra la corrupción en todas sus actividades como parte inseparable del accionar gubernamental. También recuerda cumplir estrictamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la única iniciativa global dirigida a eliminar la corrupción; el Perú también ratificó la convención el 16 de noviembre de 2004.

Según estima el Banco Mundial, cada año en el mundo se paga un trillón de dólares en sobornos y el daño excede el valor del producto del crimen, pues por cada dólar de soborno se origina un perjuicio económico de 1.7 dólares. Al respecto, el doctor Robert Klitgaard, que va a ser expositor en esta conferencia, expresa que el costo verdadero de la corrupción es la desmoralización, el cinismo y el adormecimiento de la actividad empresarial, y ya que hablamos del renombrado profesor Klitgaard, quien participará -repito- en este importante foro, seguramente expondrá su importante e interesante ecuación, la cual dice que la corrupción es igual a monopolio más discreción menos transparencia.

De lo anterior, se deduce la conveniencia de eliminar la discrecionalidad haciendo claras las reglas de juego; es decir, a más transparencia, menos corrupción. Apoyados en este enfoque, algunos autores manifiestan la existencia de una relación directa entre el grado de intervención del gobierno en el mercado y el nivel de corrupción. Se explica que en una sociedad de mercado libre el gobierno se limita a proteger la vida de los ciudadanos, la libertad y la propiedad privada; Klitgaard enfatiza que la corrupción no es un crimen pasional, es un crimen económico. Aconseja, por tanto, desaparecer el monopolio y reducir al mínimo la discrecionalidad. Ello sugiere evitar prácticas mercantilistas de algunos sectores que pueden ser lesivas al pretender ganancias medidas con una base engañosa de proteccionismo industrial o mediante la reducción arancelaria con nombre propio.

En todo caso, existe doble inculpación en todo cohecho, puesto que no existe corrupción sin corruptores. Bien podría citarse a Sor Juana Inés de la Cruz cuando decía: "¿Quien será más de culpar, aunque cualquiera mal haga, la que peca por la paga o el que paga por pecar?".

En el último Índice de Libertad Econó-

**“Según estima el Banco Mundial, cada año en el mundo se paga un trillón de dólares en sobornos y el daño excede el valor del producto del crimen, pues por cada dólar de soborno se origina un perjuicio económico de 1.7 dólares”**

mica 2010, publicado por la Heritage Foundation y The Wall Street Journal, el Perú se ubica en el puesto 49 de un total de 179 naciones. De igual modo, en el Índice de Competitividad Global 2011 del Foro Económico Mundial, el Perú ha subido al puesto 73, dejando atrás el 78 que marcó en el 2009.

Gracias al talento y esfuerzo de su gente, el Perú prosigue indetenible su camino hacia el desarrollo con inclusión social; las mediciones internacionales así lo confirman. Quiero afirmar ante ustedes que el Congreso de la República, bajo mi presidencia, asume el compromiso de combatir la corrupción sabiendo que es una batalla de largo alcance, pero lucharemos con firmeza indeclinable; por eso apoyamos las medidas propuestas por la Contraloría para fiscalizar las compras efectuadas por organismos internacionales y conferirle capacidad sancionadora. Estoy seguro de que el pueblo peruano dará su respaldo.

# Conferencia magistral

istral

# El futuro de la corrupción

SR. ROBERT KLITGAARD

EXPERTO INTERNACIONAL [1]

Al final de su obra clásica *Bribes*, John T. Noonan hizo una notable predicción: "Al igual que la esclavitud fue una vez una forma de vida y ahora se ha vuelto obsoleta y resulta incomprensible, la práctica del soborno en cuanto forma primordial de entregar un pago a cambio de una acción oficial se tornará obsoleta".

Noonan demostró que el soborno es una vergüenza en todo el mundo. Aceptar un soborno se considera universalmente como venderse a los ricos. La corrupción es reconocida como una traición a la confianza, que es "una necesidad preciosa de toda empresa social". Por último, según Noonan, el soborno viola un paradigma divino. Estas fuerzas morales, unidas a una mayor información, comunicación y competencia, causarán la desaparición de la corrupción sistémica.

Noonan publicó su libro hace 25 años. Quizás su predicción ha resultado exacta para Singapur y unos cuantos países más. Pero en todos los países, la tendencia en el Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional es la misma. "En lugar de que un aumento en los ingresos lleve a bajos niveles de corrupción en muchos países", señala John Malcolm Dowling, "estamos viendo que un gran número de países pobres se encuentran atrapados en una trampa de corrupción de bajo nivel al mismo tiempo que otros con altos niveles de ingresos se tornan cada vez más honestos".

Incluso los países más desarrollados muestran indicios preocupantes. Por ejemplo, un análisis gubernamental de la corrupción policial en Nueva Gales del Sur mostró un aumento de la misma relacionado con las drogas y "una persistencia de actividades corruptas más tradicionales", tales como protección a la corrupción y aceptación de pagos a cambio de reducciones de acusaciones criminales. En proyectos de obras públicas en Estados Unidos, los ratios de costo-sobrecosto -en el mejor de los casos, un indicador de mala gestión, y en el peor

(1) Profesor universitario, Claremont Graduate University, 160 East Tenth Street, Claremont, CA 91711. robert.klitgaard@cgu.edu

# Una predicción audaz

**Tal como la esclavitud era antes un modo de vivir y ahora es inconcebible, así la práctica del soborno en la forma central de pagar para la acción oficial vendrá a ser obsoleto"**

**--John T. Noonan, *Bribes* (Macmillan, 1985)**

de los casos, un indicador de corrupción- han aumentado notablemente durante los últimos cincuenta años y, por supuesto, en el sector privado hemos sido testigos de claros ejemplos de fraude y conflicto de intereses, desde Enron hasta Goldman Sachs.

Ciertamente, en años recientes hemos visto historias de éxito en lo que se refiere a reducción de la corrupción sistémica, desde Mozambique hasta Colombia e Indonesia. El Perú ha registrado un avance sostenido en los últimos cinco años en el Índice de Percepciones de Corrupción. Hong Kong es un ejemplo notable de cambio, a través de su célebre Comisión contra la Corrupción en la década de los 80. Es imposible imaginar que hace cincuenta años Singapur era ridiculizado como "un pozo negro de la corrupción". Ahora Singapur figura entre los tres mejores países en el Índice de Percepciones de Corrupción.

Pero también hemos visto ejemplos de "reaparición de la corrupción", en donde se aprecian retrocesos en las historias de éxito. Hace algunos años visité Filipinas. La Dirección de Rentas Internas me invitó a dar una charla. Comencé diciéndole a la audiencia que la historia de éxito de su país en su lucha contra la corrupción, tal como la había relatado en mi libro *Controlando la Corrupción*, estaba siendo estudiada en todo el mundo.

"¿Cuál caso específico?", preguntó la audiencia. Podrían haber dicho: "¿Cuál éxito?". En medio de su frustración, el nuevo jefe de la DRI y su equipo me explicaron en privado que la corrupción imperaba en la dirección.

Los logros notables del alcalde Ronald MacLean-Abaroa en su lucha contra la corrupción en La Paz, Bolivia -documentados en un reciente CD-ROM interactivo del Instituto del Banco Mundial y analizados en *Ciudades Corruptas: Guía Práctica para la Cura y la Prevención*- resultan menos conmovedores cuando se es testigo de lo sucedido una vez que dejara su cargo. En pocas palabras: la reaparición de la corrupción.

La reaparición de la corrupción es como la reaparición de la inflación. Sabemos qué es lo que causa la hiperinflación: la impresión de dinero y la emisión de créditos en forma desenfrenada. Hemos visto derrotar la hiperinflación

## Se plantean cinco ingredientes del éxito contra la corrupción:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1. Estructuras, liderazgo e incentivos** | **2. Coordinación nacional** | **3. Involucrar al sector privado y a la sociedad civil** | **4. Subvertir la corrupción sistémica** | **5. Fortalecer la moralidad** |

con éxito y, sin embargo, el éxito de hoy no es garantía de que mañana otro gobierno no encuentre ventajoso volver a imprimir dinero y emitir créditos.

Entonces ¿qué hay de la predicción de Noonan? ¿Simplemente estaba equivocado? ¿Es la corrupción una causa perdida?

Muchos quisieran que pensáramos así. Es sorprendente cuán rápido pasamos del escándalo al cinismo en este tema de entre todos los temas. Es sorprendente también cuán reacios somos a considerar la corrupción con los mismos fantásticos poderes analíticos que aplicamos a otros casos de política y gestión. Y donde el cinismo reina, se produce otro fenómeno: la respuesta "¿Y qué?".

Para nosotros es más fácil aceptar que no podemos hacer nada con respecto a un problema o tendencia si nos convencemos de que realmente no importa. ¿El calentamiento global? ¿Y qué? A la humanidad se le ocurrirá algún truco de la ingeniería global. ¿La corrupción? ¿Y qué? Simplemente es el aceite que mueve las ruedas del comercio y el pegamento que mantiene a las organizaciones políticas fracturadas. La corrupción tiene sus funciones, incluso sus beneficios, especialmente cuando ni los Estados ni los mercados funcionan bien, y algunos de los países en donde el crecimiento es más acelerado tienen muchísima corrupción.

Las últimas dos décadas de investigación sobre la corrupción refutan de manera concluyente la reacción "¿Y qué?". Los estudios de casos y los análisis econométricos demuestran que la corrupción retrasa el crecimiento, paraliza los servicios sociales y defrauda a la justicia. Por ejemplo, luego de hacer los ajustes necesarios para incorporar otras variables, una mayor corrupción lleva a una menor inversión y a un menor multiplicador de inversión para el crecimiento del PBI. En igualdad de circunstancias, los países con peores gobiernos tienen la peor mortalidad infantil y las más bajas tasas de alfabetización. La corrupción hiere más a los pobres.

Estamos de acuerdo, entonces, en que la corrupción es mala para el desarrollo. ¿Qué podemos hacer para reducirla?

Si la predicción de John Noonan va a hacerse realidad, necesitamos algo más que predicar. Basándome en la experiencia internacional, permítanme sugerir cinco ingredientes para el éxito en la lucha contra la corrupción sistémica.





## 1. Mejorar la estructura, el liderazgo y los incentivos

En primer lugar, necesitamos reformas a nivel del Estado que hagan hincapié en las estructuras, el liderazgo y los incentivos.

Como primera aproximación, resulta útil, si bien alarmante, decir: "No piensen en personas corruptas, piensen en estructuras corruptas". Es posible entender la corrupción mediante una fórmula estilizada:

**Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Transparencia**

La corrupción prospera donde alguien cuenta con el poder de monopolizar un bien o servicio y tiene la discrecionalidad para decidir cuánto obtienen los ciudadanos, y la transparencia es débil. Los fructíferos esfuerzos para combatir la corrupción reducen el monopolio, limitan y clarifican la discrecionalidad, y aumentan la transparencia.

El liderazgo es fundamental. Ciertamente, incluso cuando muchos líderes son corruptos, es posible reducir las oportunidades de soborno y fraude. Pero la predicción de Noonan no se hará realidad hasta que exijamos líderes que sean brillantes en la prevención, implacables en la persecución y ejemplares en lo que respecta a principios morales.

Los incentivos son centrales en la lucha contra la corrupción sistémica. Los sueldos son un problema. Como dice el refrán: "Bueno y barato no caben en un zapato". Una sugerencia es que los sueldos de los funcionarios del gobierno sean equivalentes a por lo menos el 80% de los sueldos de sus

contrapartes en el mundo corporativo. Una vez que contemos con sueldos atractivos, necesitamos incentivos basados en el buen desempeño y penalidades asociadas a la corrupción. En todo gobierno, elegir y emplear incentivos para el rendimiento supone un difícil reto y, sin embargo, la existencia de mejores incentivos será decisiva para hacer realidad la predicción de Noonan.

## 2. Adoptar un enfoque de un gobierno integral

En segundo lugar, la lucha contra la corrupción requiere un enfoque "de un gobierno integral". La limpieza de un organismo o ministerio o localidad no durará si el entorno nacional sigue siendo sistemáticamente corrupto. La creación de un organismo nacional de lucha contra la corrupción puede ser de ayuda, pero no necesariamente.

Lo que se requiere es una coordinación eficaz entre los diversos ministerios y dependencias que resulta fundamental para impedir, perseguir y castigar a la corrupción. Sin dicha colaboración, podemos observar cómo los fiscales simplemente ignoran los casos remitidos por el organismo de lucha contra la corrupción, como con frecuencia ocurre en Malasia.

## 3. Involucrar al sector privado y a la sociedad civil

En tercer lugar, la lucha contra la corrupción debe ir más allá del gobierno. Este encabezado abre un abanico de puntos a tratar, pero permítanme centrarme en dos ideas para involucrar a la comunidad empresarial.

**Pactos de integridad**

En licitaciones públicas por montos superiores a una suma determinada, todos los postores deben firmar un pacto de integridad. Los postores se comprometen a no pagar sobornos y no hacer trampa en lo que respecta a costos y órdenes de cambio. Si cualquier otra firma que suscribe el pacto de integridad cree que la ganadora de la buena pro ha participado en un soborno o engaño con respecto a los costos, la empresa acusada promete abrir sus libros contables a los demás signatarios para su respectiva inspección. Entre otras cosas, los pactos de integridad permiten a las empresas resistirse de alguna forma a la extorsión por parte del gobierno.

**Diagnóstico participativo**

La gente de negocios, abogados y contadores saben cómo funcionan los sistemas corruptos. El diagnóstico participativo les permite compartir sus conocimientos de una manera segura.

Tómese por ejemplo la construcción de caminos rurales. Aproximadamente 15 empresas involucradas en licitaciones de obras viales son entrevistadas una por una. Se explica que la entrevista no es acerca de las personas; no existe interés alguno en saber qué empresas en particular puedan estar dando sobornos o qué funcionarios puedan estar recibiéndolos. En lugar de ello, la atención se centra en el sistema de adquisición –en particular, en el sistema paralelo para decidir quién reúne los requisitos para ser postor, fijar las especificaciones para la propuesta, evaluar a la empresa ganadora, efectuar órdenes de cambio con posterioridad a la adjudicación de la buena pro, y pagar al contratista. ¿Qué escucha la persona entrevistada acerca de las irregularidades en

# “Como dice el refrán: es difícil legislar la moralidad. Como ejemplo, considérese el Islam, que condena inequívocamente la corrupción”

cada etapa? Con 15 entrevistas, surge una imagen útil de cómo funciona un proceso de licitación corrupto. Esta descripción puede ser compartida con los contratistas y el gobierno a fin de que presenten sus sugerencias de mejoras –y puede ser un punto de referencia para futuros diagnósticos de ese tipo.

## 4. Subvertir la corrupción sistemática

En cuarto lugar, si la corrupción se ha vuelto sistémica, las soluciones deben trascender la prevención, llegando hasta lo que podría llamarse subversión. La meta es analizar cómo funcionan los sistemas corruptos, identificar sus debilidades, y atacar. En este punto también son útiles las técnicas que se emplean para combatir el crimen organizado, tales como operativos encubiertos, agentes encubiertos y esfuerzos para “convertir” a las fuentes informadas en testigos.

Con frecuencia, cómo ocultar el dinero mal habido constituye un punto débil en los sistemas corruptos. Una comprobación del estilo de vida de los funcionarios puede llevar a descubrir a quienes viven más allá de sus ingresos oficiales. En algunos países, los ciudadanos han tomado medidas para documentar y luego compartir este tipo de información, logrando, en algunos casos, traer abajo a personas y sistemas corruptos.

## 5. Fortalecer la moralidad

Finalmente, regresemos al énfasis que hace Noonan en la moralidad. Noonan está en lo correcto cuando asevera que existe un consenso mundial de que la corrupción es inmoral. Incluso en lugares en donde la corrupción se considera “una forma de vida”, los ciudadanos la aborrecen. Estudios antropológicos detallados desmienten algunas afirmaciones anteriores de que los campesinos (y quizás las personas en la mayoría de países en desarrollo) no son capaces de distinguir entre obsequios y sobornos.

Y sin embargo, moralizar, en sí, sirve de muy poco. Como dice el refrán: es difícil legislar la moralidad. Como ejemplo, considérese el Islam, que condena inequívocamente la corrupción. El Islam actualmente representa el máximo ejemplo de religión (y sus declaraciones sobre la necesidad de reformas éticas y morales) que asume el control del gobierno o ejerce una gran influencia sobre este. ¿Cómo les va a los países islámicos con respecto a la corrupción?

En el Índice de Percepciones de Corrupción, los países islámicos obtienen peores resultados que los países no islámicos. Más allá de eso, en un extraordinario artículo reciente titulado “¿Cuán islámicos son los países islámicos?”, los economistas Scheherazade S. Rehman y Hossein Aksari elaboraron un “Índice de Islamicidad” usando 67 variables para deter-

minar en qué medida el gobierno de un país y sus políticas económicas, financieras, de orden político, legales y sociales son consistentes con "la vida, prácticas y dichos del Profeta Mahoma - los dos canales principales que proporcionan una hoja de ruta a los musulmanes".

Rehman y Aksari descubrieron que "la posición promedio de los 56 países islámicos es 139; muy por debajo de la posición promedio de los 208 países medidos. En términos generales, los así llamados y autodeclarados países islámicos no han observado los principios islámicos".

Mi intención al citar esta investigación no es molestar a ninguna religión o grupo de países. El Islam, al igual que muchas otras religiones, nos enseña con qué poca frecuencia cumplimos con los valores que profesamos. Más bien, lo que quiero decir es que es poco probable que el simple hecho de declarar que un país es islámico o cristiano o que "es una nación que ya no tolera la corrupción" (o tal región, en el caso de Centroamérica hace varios años) haga una gran diferencia.

Y sin embargo, el énfasis en el lado moral de la lucha contra la corrupción será un ingrediente del éxito. Los líderes dicen más con sus acciones que con sus palabras. Su ejemplo moral, unido a su testimonio, hace la diferencia. Estoy impresionado por los programas educativos con sentido práctico. Indonesia ha creado cursos de ética en sus escuelas secundarias. Estos se combinan con una especie de trabajo práctico, en donde los estudiantes manejan la tienda de la escuela que vende bocadillos y bebidas —y lo hacen sin una caja registradora. Se espera que los estudiantes sean honrados y paguen por lo que consumen. De acuerdo con un relato aparecido en el diario The New York Times, el programa funciona —y se está extendiendo rápidamente por toda Indonesia. Un estudiante declaró: "Estamos aprendiendo a ser más éticos y esto es lo que nuestro país necesita para el futuro".

Si la corrupción es inmoral e ineficaz, ¿por qué persiste? Hemos visto algunas razones que explican el porqué.

• Las estructuras del poder -en el gobierno, los negocios y la sociedad civil- están sujetas al monopolio más la discrecionalidad menos la transparencia.

• El liderazgo no está dedicado a la prevención, la persecución y la probidad personal.

• Los incentivos son tan exiguos que muchos funcionarios no pueden dar un techo y alimentar a sus familias con sus sueldos oficiales.

• Los esfuerzos de la lucha contra la corrupción no son los esfuerzos de "un gobierno integral", con una coordinación eficaz entre los distintos organismos necesarios para la prevención y persecución de la corrupción.

• El sector privado no participa en la lucha contra la corrupción, en especial autorregulando las buenas prácticas comerciales.

• La corrupción sistémica solo es abordada mediante esfuerzos destinados a fortalecer los sistemas ostensibles de toma de decisiones, ignorando los sistemas paralelos corruptos.

Para lograr que la predicción de Noonan sobre la corrupción se haga realidad, deberemos avanzar en cada una de estas áreas. Y nosotros como ciudadanos debemos declarar, a través de nuestras voces y nuestras opciones, que la corrupción es inmoral y que no la vamos a tolerar más. ∎

Mesa de debate "Prevención y lucha contra la corrupción: experiencia international", conformada (de. izq a der.) por Brígida Benites, Jefa de la Oficina de Integridad del BID; Robert Klitgaard (Expositor); Fuad Khoury Zarzar, Contralor General; y Carlos Pólit,Contralor General de Ecuador y presidente de OLACEFS.

invita

# Expositores invitados

# Facultad sancionadora de las Contralorías:

## características y resultados en la lucha contra la corrupción (caso ecuatoriano)

**SR. CARLOS PÓLIT FAGGIONI**

**CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Reciban un cordial y respetuoso saludo de la Contraloría General de la República del Ecuador, que ha sido honrada por la invitación formulada por el estimado amigo y colega, el doctor Fuad Khoury Zarzar, Contralor General de la República del Perú, para que participemos en este importante foro, que vuelve a traer a la discusión el siempre complejo fenómeno de la corrupción.

Con la Contraloría General de la República del Perú, nos unen estrechos lazos de cooperación y amistad, que se han ido fortaleciendo en el tiempo y que aspiramos se mantengan en esa dinámica de provechosa interacción, en beneficio de la gestión del control gubernamental de los recursos públicos de nuestros países.

Es por esto, que es una distinción especial el estar con ustedes para compartir algunas de las experiencias que en la materia de competencia sancionadora de la Contraloría ecuatoriana hemos creído de vuestro interés exponer en esta ocasión.

Cuatro objetivos comunes a nuestras Entidades Fiscalizadoras Superiores nos aglutinan en el escenario actual:

- La lucha denodada contra la corrupción y la impunidad.
- La consolidación y fortalecimiento de nuestras instituciones de control.
- La aproximación de los enfoques nor-

DR. CARLOS PÓLIT
CONTRALOR GENERAL DE ECUADOR
LA CONTRA

mativos y técnicos en las entidades fiscalizadoras superiores.

• La transparencia y una cultura participativa en el ejercicio de la contraloría pública y social en nuestros países.

En estos momentos de nuevas amenazas y desafíos sin precedentes, por el carácter global de prácticas corruptas, los objetivos propuestos son absolutamente evidentes. El recorrido conjunto de los países por la búsqueda de los mejores caminos para prevenir y combatir el flagelo de la corrupción cada día se vislumbra con mayor claridad, para proporcionar a nuestros pueblos la optimización del uso de los recursos públicos, calidad de los bienes públicos, en los servicios y, por ende, mejores oportunidades y calidad de vida para los habitantes de nuestra región latinoamericana; es mucho lo que está en juego, son muchos los sacrificios que hemos tenido que vivir y hay mucho que está aún por realizarse.

Hay tres momentos históricos concretos, en el análisis de la capacidad sancionadora del organismo de control ecuatoriano:

Un primer momento, en el cual las acciones de la Contraloría General del Estado se circunscribían exclusivamente al ámbito de la fiscalización gubernamental, en el ámbito del control previo y concurrente del uso de recursos públicos.

Un segundo momento, en el cual se establecen las bases para la gestión de auditorías financieras, operacionales, de gestión, ambientales y especiales, en el marco de normas de control interno aplicables de manera obligatoria tanto por parte de las instituciones públicas como de las organizaciones que, bajo la forma de privadas o mixtas, manejan recursos públicos.

Y el momento actual, en el cual la Constitución de la República le ha otorgado a la Contraloría General del Estado la potestad de dirigir el sistema de control administrativo de las instituciones del Estado, tanto interno, por intermedio del control técnico de las auditorías internas de las instituciones, como externo, al establecer los mecanismos de auditoría externa, con un marco legal y regulatorio que le permite usar facultades sancionadoras, bajo los mecanismos que comentaré más adelante.

En este contexto, resalta la importancia de consolidar la participación ciudadana y el control social mediante un proceso constante de rendición de cuentas, en el que deben participar todos los sectores de la sociedad y en el que resulta indispensable el respeto irrestricto de los derechos humanos, el debido proceso y, en particular, se insiste en la importancia de un ejercicio del control gubernamental, técnico, independiente y donde no tenga cabida la fuerza o los intereses de un sector de la sociedad.

No obstante estos avances positivos, debemos reconocer que los desafíos que enfrentamos en materia de control gubernamental son urgentes; es por ello, distinguidos amigos, que me referiré a los cuatro desafíos que hoy estamos enfrentando y que considero de suma importancia en el cumplimiento de los cuatro objetivos que mencioné al inicio de mi intervención:

El primer desafío es asegurar el ejercicio de la facultad de control gubernamental, siguiendo un respeto irrestricto a los principios generales del Derecho, como el principio de legalidad y el "non bis in idem", que prohíbe que la persona pueda ser juzgada dos veces por un mismo hecho; pues la potestad sancionadora del Estado, que es una sola, se manifiesta bajo la forma de

**“El primer desafío, es asegurar el ejercicio de la facultad de control gubernamental, siguiendo un respeto irrestricto a los principios generales del Derecho, como el principio de legalidad y el “non bis in idem”, que prohíbe que la persona pueda ser juzgada dos veces por un mismo hecho”.**

infracciones administrativas, civiles y penales, y sus sanciones constituyen una misma manifestación del Derecho, que se articula, con criterios de utilidad, en función de necesidades concretas de la organización social y política constitucionalmente trazada.

En el caso ecuatoriano, el ordenamiento jurídico permite una dualidad de procedimientos sancionadores, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de hechos distintos y perfectamente identificables, que de manera conjunta conducen a asegurar un objetivo en contra de los intereses del Estado y de la ciudadanía. El análisis y proceso de enjuiciamiento de tales hechos de índole administrativo, con consecuencias de ámbito civil y presunción de indicios de responsabilidad penal, no pueden hacerse con independencia en lo que se refiere a la apreciación de tales hechos, pues es claro que los mismos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado cuando se ha producido un caso de corrupción y tampoco es condición necesaria que existan hechos bajo los tres enfoques planteados, administrativo, civil y penal, sino que así como las conductas y los hechos pueden tener una serie de combinaciones, sus consecuencias también estarán necesariamente bajo las combinaciones de los enfoques planteados.

No existe un hecho con una serie de consecuencias administrativas, civiles o penales, sino una serie de hechos, cada uno de ellos con consecuencias en el ámbito administrativo, civil y penal, que en forma concatenada culminan con el mal ejercicio de la función pública, el aprovechamiento indebido de recursos públicos e infracciones tipificadas como tales en la jurisdicción penal.

El segundo desafío es disponer de las normas legales y regulatorias que permitan asegurar el ejercicio de la justicia.

Para ello, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, al disponer las funciones y atribuciones del organismo de control, incluye dos que, para el tema que nos ocupa, son importantes de detallar. La primera, que permite asegurar el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría, exámenes especiales y la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas; y la segunda, que consiste en la disposición de actuar coordinadamente con el Ministerio Público para iniciar y proseguir los juicios penales relacionados con delitos en el manejo de los recursos públicos. Respecto de esta última, la Corte Nacional de Justicia ha dispuesto a la Fiscalía General del Estado que en las acciones de investigación de índole penal en las cuales exista la presunción de peculado, se constituye una condición indispensable la existencia de un informe de la Contraloría General del Estado que refleje indicios de responsabilidad penal, lo cual garantiza a los funcionarios públicos y ciudadanos que en una acusación tan severa deba haber siempre un informe técnico emitido por el Organismo de Control, a la vez que facilita el camino a

**“Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado están obligados a actuar con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades”**

los organismos judiciales competentes para determinar los hechos y sus responsables.

La facultad sancionadora tiene como pilar fundamental la presunción de legitimidad, pues, se presume legalmente que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y sus servidores son legítimas, a menos que la Contraloría General del Estado, como consecuencia de la auditoría gubernamental, declare en contrario.

Únicamente a partir de los resultados de la auditoría gubernamental, la Contraloría General del Estado tiene la potestad para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, con base en un estricto examen del cumplimiento de los preceptos legales, aplicando en rigor las normas de auditoría y determinando responsabilidades siempre bajo el sustento de los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes debidamente motivados.

En todos los casos, la evidencia que sustenta la determinación de responsabilidades, a más de suficiente, competente y pertinente, debe reunir los requisitos formales para fundamentar la defensa en juicio.

Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado están obligados a actuar con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, pues de no ser así, deben responder por sus acciones u omisiones.

A la vez, ningún servidor, funcionario o empleado de las instituciones del Estado podrá ser relevado de su responsabilidad legal alegando el cumplimiento de órdenes superiores, con respecto al uso ilegal, incorrecto o impropio de los recursos públicos de los cuales es responsable; a menos que haya objetado por escrito las órdenes de sus superiores, expresando las razones para tal objeción. Y si el superior insistiera por escrito, las cumplirá, pero la responsabilidad recaerá únicamente en el superior.

Nuestra legislación y las acciones que desarrolla la Contraloría General del Estado incluyen conceptos básicos sobre responsabilidades directas, principales, subsidiarias y solidarias, necesarias para el debido ejercicio de la facultad sancionadora:

Y de esa manera, se establece que los servidores de las instituciones del Estado encargados de la gestión financiera, administrativa, operativa o ambiental serán responsables, hasta por culpa leve, cuando incurrieren en acciones u omisiones relativas al incumplimiento de normas, falta de veracidad, de oportunidad, pertinencia o conformidad con los planes, programas y presupuestos, y por los perjuicios que se originaren de tales acciones u omisiones.

Se establece que la responsabilidad principal y subsidiaria por pago indebido, recaerá sobre la persona natural o jurídica de derecho público o privado beneficiaria de tal pago.

Concomitantemente, la responsabilidad subsidiaria recaerá sobre los servidores cuya acción culposa u omisión hubiere posibilitado el pago indebido. Y habrá lugar para establecer responsabilidad solidaria cuando dos o más personas aparecieren como coautoras de la acción, inacción u omisión administrativa que la origine.

Los primeros conceptos que he descrito, nos permiten introducirnos en el campo de las responsabilidades administrativas

culposas de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, analizando en forma documentada, el grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo.

Las causales que se han determinado para establecer la responsabilidad administrativa culposa, principalmente, están relacionadas con:

1. No establecer ni aplicar indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional;

2. Cometer abuso en el ejercicio de su cargo;

3. Permitir la violación de la ley o de normas expedidas por autoridad competente;

4. Exigir o recibir dinero, premios o recompensas por cumplir sus funciones con prontitud o preferencia, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar;

5. Contraer compromisos y obligaciones por cuenta de la institución del Estado a la que representan o en la que prestan sus servicios, en contravención con las normas respectivas, o insistir ilegalmente en una orden que haya sido objetada por el control previo;

6. No tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe de los auditores;

7. No proporcionar oportunamente la información pertinente o no prestar la colaboración requerida a los auditores gubernamentales y demás organismos de control y fiscalización;

8. Incurrir en ilegal determinación o recaudación de los ingresos;

9. No efectuar el ingreso oportuno de cualquier recurso financiero.

Todos estos supuestos generan sanciones en quienes incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa, con multas e inclusive la destitución del cargo, de acuerdo con la gravedad de la falta cometida.

Las sanciones se imponen graduándolas entre el mínimo y el máximo, debiendo considerarse los siguientes criterios:

- La acción u omisión del servidor;
- la jerarquía del sujeto pasivo de la sanción;
- la gravedad de la falta;
- la ineficiencia en la gestión según la importancia del interés protegido;
- el volumen e importancia de los recursos comprometidos;
- y el haber incurrido en el hecho por primera vez o en forma reiterada.

En el marco de las sanciones, se incluye la posibilidad de multas a las personas naturales, los representantes legales de las personas jurídicas de derecho privado o terceros que contravinieren su obligación de exhibir documentos o registros, de proporcionar confirmaciones escritas sobre las operaciones y transacciones que efectúen o hubieren efectuado con las instituciones del Estado sujetas a examen, que hubieren sido requeridos por los auditores gubernamentales.

Las sanciones de destitución o de multa, o ambas conjuntamente, las debe ejecutar la correspondiente autoridad nominadora de la institución del Estado, de la que dependa el servidor, a requerimiento de la Contraloría General del Estado. Dicha autoridad debe informar al Organismo Técnico de Control sobre la ejecución de las sanciones y, en el caso de no hacerlo, las sanciones son

## Desarrollo de la capacidad sancionadora de la Contraloría General de la República del Ecuador

**Primer momento**

>Fiscalización gubernamental:
Control previo y concurrente del uso de los recursos públicos

**Segundo momento**

>Auditorías financieras, operaciones, gestión ambiental y especial.
>Normas de control interno

**Tercer momento**

>Potestad constitucional de establecer el sistema de control administrativo del Estado (Art. 211)
>Control técnico de las auditorías internas de las instituciones
Auditorías externas
> Marco legal y regulatorio que facilita usar facultades sancionadoras



impuestas y ejecutadas por la Contraloría General del Estado, o cuando se hubieren constituido en sujetos pasivos de la sanción, o cuando deba imponerse a personas de derecho privado o a terceros.

Es imperativo que antes de imponer las sanciones, la Contraloría General del Estado notifique al implicado sobre la situación detectada, concediéndole la oportunidad de defensa. Y posteriormente a estas, tiene la posibilidad de impugnación en los Tribunales Distritales de lo Contencioso-Administrativo.

En el campo de la responsabilidad civil.

En esta nueva dimensión, la acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido sin tomar las precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos, generan una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, lo cual debe ser debidamente probado por el auditor gubernamental.

Cuando del examen aparezca la responsabilidad civil culposa de un tercero, se debe establecer la respectiva responsabilidad como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos.

Una vez que se ha establecido el perjuicio, se establece la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa, la misma que es notificada a la o las personas implicadas, concediéndoles el derecho de defensa, pudiendo desvirtuar la glosa, generar su desvanecimiento o confirmarla.

Para este último caso, de no proceder al pago por el monto del perjuicio, se puede proceder al cobro mediante la vía coactiva.

Por último, debo mencionar lo que constituye el informe de Indicios de Responsabilidad Penal que emite la Contraloría.

En forma independiente al examen general que estuviere practicando la Contraloría, si se establecen indicios de responsabilidad penal por los hechos a los que se refiere el Código Penal, se emite un informe al Ministerio Público con la evidencia acumulada, el cual ejercita la acción penal correspondiente de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Penal.

Los casos en que se produce esta modalidad de informe se dan cuando, como producto de las pruebas de auditoría, se llegue a establecer en forma motivada que la persona encargada de un servicio público, en beneficio propio o de terceros, hubiere

## “Es imperativo que antes de imponer las sanciones, la Contraloría General del Estado notifique al implicado sobre la situación detectada, concediéndole la oportunidad de defensa”

abusado de dineros públicos o privados, como desfalco, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante, peculado o enriquecimiento ilícito. En este último caso, luego de analizar las declaraciones juramentadas de bienes de los servidores públicos y detectar incrementos injustificados de patrimonio.

El Código Penal prevé además incluir a quienes hubieren intervenido en fiscalizaciones, auditorías o exámenes especiales anteriores, de demostrarse complicidad o encubrimiento de delitos.

Quienes reciban sentencia condenatoria, quedan perpetuamente incapacitados para el desempeño de todo cargo o función públicos.

El tercer desafío es asegurar la existencia de un debido proceso que garantice los derechos de las personas relacionadas con el ejercicio de la auditoría gubernamental y de la facultad sancionadora.

Para ello, la Ley prevé como obligación ineludible que previamente a la iniciación de un examen se debe notificar a las autoridades, funcionarios, servidores, exservidores y demás personas vinculadas con el examen; igualmente, si durante la realización de la auditoría gubernamental aparecieran personas vinculadas con el examen que no hubieren sido notificadas desde el principio, en razón de que no era previsible su participación o responsabilidad, estas deben ser notificadas de manera inmediata, debiéndoseles brindar todas las facilidades y términos excepcionales para que ejerciten en debida forma el derecho de defensa.

En la misma legislación se contempla que en el curso del examen los auditores gubernamentales deben mantener comunicación con los servidores públicos y demás personas relacionadas con las actividades examinadas.

Al finalizar los trabajos de auditoría de campo, se debe dejar constancia de que se comunicaron por escrito los resultados y de que se produjo la conferencia final para dar lectura al informe borrador.

Cuando existan opiniones divergentes entre los auditores gubernamentales y los servidores o ex servidores de la institución del Estado auditada, o de terceros relacionados, deben ser resueltas, en lo posible, dentro del curso del examen y, de subsistir, deben constar en el informe.

En ese marco de acción del debido proceso de auditoría, es fundamental observar también que las resoluciones de imposición de sanciones o glosas por parte de la Contraloría son decisiones susceptibles de impugnación; no así los informes de auditoría que le corresponde emitir al Contralor.

La posibilidad de que quien se sienta afectado por una decisión del Organismo de Control pueda recurrir al recurso contencioso administrativo, se produce bajo dos posibilidades: mediante el recurso de plena jurisdicción o subjetivo, que ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de la Contraloría, o mediante el recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerlo quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

La responsabilidad por el ejercicio indebido de las facultades de control es consustancial al ejercicio de la facultad sancionadora, y la legislación ecuatoriana contempla que quienes en el ejercicio indebido de sus

# “La Contraloría está dando gran prioridad al mantenimiento de un diálogo abierto y sincero con la sociedad civil, pues es la única posibilidad de fortalecer la protección de los recursos públicos”

facultades de control y de determinación de responsabilidades, causen daños y perjuicios al interés público o a terceros, serán civil y penalmente responsables, dejando la posibilidad de que quien se considere afectado, pueda seguir las acciones para perseguir el resarcimiento de daños causados por el ejercicio indebido de facultades de control ante los órganos jurisdiccionales competentes.

El cuarto desafío es mantener una rendición de cuentas ante la ciudadanía transparente y permanente.

El sistema de rendición de cuentas cuenta con una serie de herramientas concebidas para asegurar la confianza y credibilidad en el sistema de control gubernamental, y tanto su efectividad como su credibilidad dependen del cumplimiento que se dé a sus pronunciamientos.

La página web de la Contraloría General del Estado, en cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia de la Información Pública (www.contraloria.gob.ec), contiene todos los informes de auditoría emitidos, con excepción de aquellos que generan indicios de responsabilidad penal. Actualmente estamos desarrollando diálogos con la ciudadanía y líderes sociales para fortalecer el concepto de contraloría social mediante la difusión de nuestras acciones y la posibilidad de conocer directamente de los mandantes, los ciudadanos, sus reclamos y expectativas con relación a la función de control.

Desde 2007 hasta el presente año hemos emitido 701 informes con indicios de responsabilidad penal a la Fiscalía; la facultad sancionadora se ha reflejado entre los años 2007 y 2010, que han generado 3011 sugerencias de responsabilidades administrativas por aproximadamente ocho millones de dólares americanos (USD7 899 858,47); 9219 resoluciones con responsabilidades civiles con glosas por aproximadamente trescientos noventa y seis millones de dólares americanos (USD396 809 423).

El ejercicio del establecimiento de la facultad sancionadora, ha seguido el debido proceso, el mismo que se refleja en el periodo citado con 2242 resoluciones, confirmando hasta hoy definitivamente un valor aproximado de ciento cuarenta y seis millones de dólares americanos (USD146 130 851,58); desvaneciendo un valor aproximado de ciento nueve millones de dólares americanos (USD109 058 630,13); y generando la caducidad de cobro por ochenta y ocho mil quinientos sesenta y nueve dólares americanos (USD88 569).

Por lo expuesto, la Contraloría está dando gran prioridad al mantenimiento de un diálogo abierto y sincero con la sociedad civil, pues es la única posibilidad de fortalecer la protección de los recursos públicos; y es por ello que consideramos que la facultad sancionadora, en un marco de normas que aseguren el debido proceso, es un elemento consustancial a la lucha contra la corrupción.

En consecuencia, los invito a que los objetivos planteados al inicio de mi intervención, se mantengan en cada etapa de las discusiones que se generen respecto del ejercicio de la facultad sancionadora de las Entidades Fiscalizadoras Superiores siempre en procura del sagrado deber de la protección de nuestros ciudadanos. ∎

Mesa de debate "Facultad sancionadora de las contralorías: características y resultados en la lucha contra la corrupción" conformada (de iz. a der.) por Walter Albán, Decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Anel Townsend, ex Congresista de la República; Robert Klitgaard, Experto Internacional; Carlos Pólit (Expositor); Monseñor Miguel Cabrejos, Presidente de la Conferencia Episcopal Peruana; y José Vega, Presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República.

# Propuestas para la lucha anticorrupción en el Estado Peruano

SR. FUAD KHOURY ZARZAR

CONTRALOR GENERAL
DE LA REPÚBLICA

Hemos tenido la oportunidad de escuchar una serie de comentarios y posiciones respecto a cómo encarar en el futuro la lucha contra la corrupción. Hemos escuchado una serie de recetas y también hemos escuchado con dramatismo cuál es la verdadera situación que viene atravesando nuestro país en relación al deterioro de la moral y del pensamiento; y de la forma cómo venimos siendo afectados por esta lacra, no solamente los que laboramos en el sector público, sino todo el país.

Una lacra que merma los bolsillos de los que más lo necesitan; dinero que se pierde. Se habla de miles de millones de soles, no hay una cifra exacta. Para evitar la pérdida anual de dinero del Estado a causa de la corrupción, se debe iniciar un cambio; pues si no hacemos absolutamente nada, esa cantidad se perderá todos los años que se vienen.

Es importante empezar a tomar acciones inmediatas y comenzar a reflexionar sobre cuáles son esos componentes que tienen que hacer de la lucha contra la corrupción una tarea diaria; pero, sobre todo, una tarea profesional, porque la corrupción se ha perfeccionado, se ha sofisticado, y los elementos que están alrededor de la corrupción -es decir, tanto los mecanismos de control que existen en el sector público como las barreras que tienen interpuestas en el sector privado- vienen siendo vencidos con facilidad.

BID
LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Entonces, lo que voy a tratar de transmitir en estos pocos minutos que me han dado es lo que pienso, y lo que piensa el equipo que me acompaña en la Contraloría, con respecto a qué hacer, qué llevar a la práctica; lo que deberíamos nosotros contemplar como lucha contra la corrupción.

He dividido esta presentación en dos grandes columnas vertebrales: los mecanismos que debemos implementar en el país, para reducir la corrupción. Y cómo enfrentarla.

El primer elemento es el sector público, un sector que no puede faltar, y vamos a explicar lo que es este sector, lo que es la gestión pública, vamos a tratar de demostrar cuáles serían esos mecanismos que tenemos que incorporar a la gestión pública para fortalecer la lucha contra la corrupción. Por otro lado, voy a referirme a la Contraloría General de la República, que es la institución que tiene que ser fortalecida con el propósito de buscar los mecanismos para luchar contra la corrupción.

Como se desprende del mapa del sector público, para efectos de una lucha directa y frontal contra la corrupción existe la Contraloría General de la República y se distinguirá también qué mecanismos tenemos que incorporar a esta Contraloría para hacerla más fuerte y más decidida; es el esfuerzo que vamos a dirigir todos para reducir la corrupción.

En primer lugar, vamos a hablar de la gestión pública y de algunos mecanismos que son claves para su perfeccionamiento.

El primer elemento fundamental es la incorporación en el sector público de un modelo de gestión por resultados, pero un modelo real, un modelo profesional de gestión por resultados en las instituciones, en todas las instituciones, que debe estar acompañado de un modelo de incentivos. Ya lo mencionaron en la anterior presentación: tiene que haber incentivos que estén relacionados con el cumplimiento de metas que emanen de algunas políticas públicas debidamente estructuradas.

Es decir, en un modelo de gestión por resultados se tienen que incorporar los modelos de meritocracia acompañados con incentivos claves.

Acabo de estar en una reunión en un país vecino, en donde la Dirección General de Presupuesto Público de ese país presentó cómo instan a las instituciones públicas a entregar resultados. Pero lo más interesante que pude observar en ese modelo de incentivos, de presión a las instituciones para entrar a la entrega de resultados, es que iba

acompañado de incentivos económicos, que iban casi hasta el 8% del salario anual y del presupuesto anual entregado por el Ministerio de Economía y Finanzas de ese país para ser distribuido entre aquel personal que haya cumplido con ciertos rangos.

Hay que poner énfasis en el planeamiento con objetivos medibles y con plazos de cumplimiento claramente establecidos y debidamente cuantificables en cada institución pública. Primer tema: un modelo de gestión por resultados, pero un modelo que funcione, un modelo que no tenemos que inventarlo, un modelo que tenemos que traerlo, instalarlo y hacerlo funcionar.

El segundo gran elemento que nosotros proponemos en el sector público es que se incorpore en el Estado Peruano la obligación moral de modernizarse, debido a que la única manera de reducir la elevada corrupción y asegurar un mejor uso de los recursos públicos es tomar en serio una reingeniería de la gestión pública, dentro de un ambiente sólido de control interno.

Hemos sido testigos, la mayoría de nosotros, de cómo el país se ha modernizado a través de un motor que ha participado en este crecimiento económico: el sector privado. Desde la década de los 90 hemos sido testigos de los procesos de privatización y los efectos del crecimiento económico; cómo han hecho que las empresas empiecen a competir entre ellas y cuál ha sido la herramienta que han utilizado para mover a sus equipos.

El primer elemento, como ya lo mencioné, es una verdadera gestión por resultados: que se premie a quien cumpla las metas; el segundo gran elemento es mirar las estructuras, es decir, ¿con qué procesos se están desarrollando las actividades?, ¿Los procesos son eficientes, son caros, son enredados?

Hemos hablado de la transparencia, pero la transparencia está incorporada en

## “Es importante empezar a tomar acciones inmediatas y comenzar a reflexionar sobre cuáles son esos componentes que tienen que hacer de la lucha contra la corrupción una tarea diaria”

el proceso; las instituciones que existen en el Perú, para no irme a otras latitudes, que se caracterizan por tener rendimientos por encima de los promedios, es porque han iniciado una verdadera gestión por procesos, han iniciado una reingeniería, buscando que sus procesos sean eficientes y eficaces: es decir, que ese proceso cumpla su cometido.

El tercer gran concepto que queremos dejar en la mesa: creemos que para incorporar un modelo de lucha contra la corrupción que sirva, que sea utilizable, que sea tangible, tenemos que incorporar en las compras del Estado los modelos electrónicos. Las compras electrónicas en el sector público son casi una obligación en estos momentos en donde la corrupción viene vulnerando las técnicas de control interno que están instaladas o medianamente instaladas en el sector público.

He sido testigo, he recibido presentaciones, tengo una presentación en la mesa de mi escritorio y no me la quito de encima; la veo, la he conversado con los tres Ministros de Economía con los que he tenido la oportunidad de dialogar desde que soy Contralor General, desde mayo del año 2009, e insisto en que se deben instalar en el país y en todas las instituciones públicas. Actualmente se vienen haciendo esfuerzos dedicados a ese propósito; es un esfuerzo que tiene que colocarse como una prioridad.

En la medida que las compras electrónicas operen, díganme ustedes cómo la corrupción puede incorporarse. Probablemente encuentren formas, probablemente violen algunos sistemas, pero va a ser mucho más difícil manipular las compras electrónicas para aquellos que no están familiarizados con el modelo que paso a describir.

Es una base de datos, con proveedores debidamente registrados, conocidos y reputados, que ofrecen un determinado servicio o un determinado producto y por otro lado; los compradores, los jefes de los departamentos de logística de las instituciones del Estado que van a buscar un servicio o un bien, entran a la base de datos, solicitan el producto que quieren y aparecen los cien proveedores ofreciendo el producto pero, ¿cuál es la característica?, que van a ofrecer un producto al menor precio, puesto que, obviamente, para entrar a la base de datos tienen que ser proveedores calificados, cuyos productos hayan sido debidamente certificados; en ese sentido, por el lado de la compra y la venta se tiene garantizado que no tienen flujos diferentes, porque el pago se hace a través del medio electrónico.

Esta experiencia ha tenido resultados importantísimos en países europeos, la mayoría de países europeos lo tienen. He tenido la oportunidad de ver el modelo coreano, que ha sido debidamente presentado en el Perú, que se llama CONEX y es impresionante ver cómo estas experiencias han tenido efectos directos en la reducción de la corrupción.

El siguiente factor trascendental es empezar a ser sumamente prácticos sin temer al cambio. El problema que he podido observar en la gestión pública es que el personal, los servidores públicos, tienen un enorme temor al cambio, por eso mis afirmaciones respecto a que tenemos un sector público que data de los años 80, probablemente de los 90, dependiendo con quién iniciemos la discusión. Pero estamos ya iniciando dentro de dos o tres meses la segunda década, comienza en el 2010 o el 2011, depende cómo quieran mirarlo, pero ya estamos en la

segunda década del siglo XXI y no podemos seguir mirándonos como en los años 70, 80 o 90. Más de uno ha tenido la oportunidad de ver cómo los países se desarrollan, a través del motor que significan las empresas privadas y su afán de tener mayores utilidades, su afán de tener menores costos de producción y por lo tanto, una mayor rentabilidad que sus accionistas disfrutan.

En el sector público tenemos que incorporar el concepto de rentabilidad social, no podemos seguir pensando que los recursos que administramos no tienen dueño. La gestión del talento humano es fundamental, debemos iniciar un cambio total del modelo de gestión de los recursos humanos para revalorar el empleo público, debemos de promover un conjunto de programas de desarrollo de los recursos humanos que haga al Estado atractivo. Para incorporar, retener y desarrollar el talento humano, se deben promover espacios para establecer líneas de carrera transversales a lo largo y ancho del sector público.

Señores, lo que les estoy mencionando no es un sueño ni es una característica imposible de traer al sector público. Tenemos que promover el talento, tenemos que promover la buena meritocracia, ¿Cuál es el valor, ese concepto mental que muchos temen, de incorporar esas prácticas, prácticas exitosas de gestión de los recursos humanos? Como en toda empresa, hay que desarrollar una reingeniería de procesos que permita implementar mejores procesos internos para el pago de las planillas. El 60% del presupuesto se va en compras, en pago de servicios, de bienes y de ejecución de obras; el 40%, entre 40 mil y 50 mil millones, dependiendo de qué presupuesto miremos, se va en el pago de las planillas: tenemos 2500 instituciones públicas en el Perú, por lo tanto tenemos 2500 planillas que están corriendo en este minuto.

Pero si empezamos a ver cuáles son los regímenes laborales que hay en el sector público, podemos multiplicar hasta por tres el números de planillas. He podido observar que en países con una gestión moderna de los recursos humanos, hay un control centralizado de la planilla del Estado; es decir, una planilla única. Eso evitaría costos enormes en los procesos; se evitaría duplicidad en los pagos, corrupción; y, aún mejor, permitiría conocer quién es quién en el sector público, para establecer programas de desarrollo de competencias de una manera orgánica y articulada.

Puede parecer utópico, pero esto existe, señores. Existen planillas únicas, existen hasta Ministerios de Recursos Humanos. Estamos pensando en promover gerentes, está muy bien, pero si tenemos controlado lo siguiente: ¿quiénes trabajan en el Estado?, ¿cuáles son sus especialidades?, ¿cuánto tiempo tienen en un determinado puesto?, ¿qué habilidades tienen?, ¿qué educación tienen?, ¿por qué no podemos pensar que puede haber promociones laterales también?

Al Estado peruano tenemos que verlo

como una unidad, tenemos que empezar a pensar que el Estado es un conjunto de actividades que tienen como fin ulterior brindar un servicio al ciudadano; es decir, es una empresa. ¿Ustedes saben cuántos empleados tiene el Estado peruano? Alrededor de un millón de empleados. ¿Saben cuántos empleados tiene una de las mayores empresas de Estados Unidos? La empresa Walmart, que es un supermercado, tiene un 1 300 000 empleados. ¿Y ustedes creen que esa institución no puede controlar a 1 300 000 empleados? Los controla, desde el punto de vista del desarrollo del talento.

La Contraloría no puede quedarse atrás en este proceso y hemos definido que tenemos que modernizarnos; obviamente, pertenecemos al sector público, pero tenemos que dar el ejemplo. Es por eso que los elementos y los pilares de nuestra modernización radican en el nuevo enfoque de control, que principalmente, como les voy a explicar, está orientado hacia la prevención y hacia la auditoría de desempeño. Lógicamente, se tienen que adecuar las estructuras de las instituciones, ya que las instituciones deben tener una estructura organizacional acorde con sus objetivos.

La Contraloría tiene que formar alianzas, ya se ha mencionado anteriormente, alianzas dirigidas a cumplir nuestro rol. La gestión por resultados es ya una realidad en la Contraloría. Tenemos un plan estratégico, con objetivos estratégicos y con indicadores estratégicos, y el cumplimiento de esos indicadores va a estar acompañado de un programa de incentivos. La descentralización se inició este año con la creación de la Macrorregión Arequipa y próximamente inauguraremos la Macrorregión Norte en la ciudad de Chiclayo; estamos desconcentrándonos para poder tener mayor cobertura.

**Construyendo la estrategia - Nuevo enfoque de control**

## Control integral

# “Tenemos que tratar de modificar la cultura, una cultura hacia los resultados y hacia el cumplimiento de los principales valores que nos rigen”

La gestión del conocimiento es fundamental. Le estamos dando a la Escuela Nacional de Control la verdadera dimensión que tiene y, obviamente, tenemos que tratar de modificar la cultura, una cultura hacia los resultados y hacia el cumplimiento de los principales valores que nos rigen. Todo esto tiene que estar basado en una adecuada gestión de recursos humanos, un clima laboral adecuado, gestión de proyectos, reingeniería de procesos, la gestión de tecnologías y, es claro, tenemos que trabajar duro en levantar la imagen de nuestra querida institución.

Finalmente, para construir nuestra estrategia y alcanzar los objetivos que nos hemos propuesto para tener una Contraloría en el 2016 que esté a la altura de los otros países del mundo, tenemos que trabajar fuertemente en un control integral. Nosotros somos una gran institución de auditoría, nosotros somos una institución que ejerce el control. El control es parte de nuestra vida. El que sienta que el control lo abruma, es porque no está acostumbrado a aplicar los grandes pasos que se tienen que seguir en todo proceso administrativo y de gestión: planear, organizar, ejecutar y controlar; estos son los cuatro elementos fundamentales para cualquier actividad, sea una actividad personal, una actividad de vida o una actividad institucional.

En la Contraloría hemos iniciado un proceso de orientación hacia el producto y hacia el cliente. Tenemos que tener productos claves y los ciudadanos tienen que saber cuáles son los productos y servicios que brindamos. Tenemos que tratar a las instituciones como nuestros clientes y darles un servicio de auditoría acorde con los procesos modernos que buscamos: la evaluación del cumplimiento de las políticas públicas y las auditorías de desempeño.

Creemos que esta es la base del crecimiento de nuestra institución y es la base y el inicio de una gran reforma en el Estado Peruano. Tenemos que buscar que el Estado se oriente a cumplir metas y que todos las conozcan y esos cumplimientos de metas tienen que estar establecidos dentro de los plazos adecuados.

Esa es una labor que ya está incorporándose en la Ley de Presupuesto de la República para el próximo año, tanto la reingeniería de los procesos como una gestión por resultados, acompañadas de la entrega de planes estratégicos, con indicadores claves, con mapas estratégicos; eso lo van a poder observar en la Ley de Presupuesto del próximo año, si el Congreso aprueba el proyecto del Ejecutivo tal como ha sido enviado.

La inteligencia y el análisis de la información son fundamentales y, por supuesto, el proceso de auditoría, que a veces es muy criticado por las instituciones por tener un control muy legalista. Vamos a iniciar una gran reforma apoyada por el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo; vamos a contratar a especialistas de clase mundial para que nos ayuden a incorporar las mejores prácticas en los procesos de auditoría.

Señores, quería transmitirles solamente dos grandes conceptos: el sector público tiene que modernizarse y la Contraloría tiene que modernizarse, con el propósito de alcanzar y cerrar las brechas que hay entre el sector público y el privado, que sí está brindando productos y servicios de calidad. Nosotros, como sector público, tenemos que igualar y, por qué no, superar este gran reto.

# El rol del ciudadano en la lucha contra la corrupción

SRA. BEATRIZ MERINO LUCERO

DEFENSORA DEL PUEBLO

Deseo iniciar esta exposición con un relato. Se refiere a un caso en el que debimos intervenir en razón de nuestro mandato constitucional. En la región Cusco, un ciudadano se acercó a una entidad pública para realizar un trámite. El funcionario que lo atendió, le solicitó un cobro indebido para agilizar el trámite. En ese momento, el ciudadano recordó un spot publicitario que la Defensoría del Pueblo había puesto en el aire recientemente, invitando a una reflexión acerca de la necesidad de fortalecer nuestros valores para combatir la corrupción y denunciarla.

Según el relato, el ciudadano recordó a la Defensoría del Pueblo y se aproximó a nuestra oficina regional para quejarse por el trato que estaba recibiendo. De inmediato, una comisionada lo orientó respecto de dónde poner su denuncia y lo acompañó para iniciar el procedimiento de rigor.

Luego de las coordinaciones efectuadas por la Policía Anticorrupción y la Fiscalía Provincial de Cusco, con la supervisión de nuestra parte, se dio paso a un operativo en el que se pudo encontrar al referido funcionario público cometiendo un delito flagrante de corrupción. En la actualidad, ese funcionario está respondiendo ante la justicia por este penoso hecho.

La causa de que los acontecimientos se hayan producido de esa manera tiene que

DRA. BEATRIZ MERINO
DEFENSORA DEL PUEBLO
DR. ROBERT KLI
EXPERTO MUNDIA

ver fundamentalmente con una acción. Esa acción es el ejercicio de la denuncia, el ejercicio práctico de la indignación frente a un acto que es injusto en sí mismo. La corrupción siempre es injusta y daña la dignidad de las personas a las que compromete.

Sin embargo, la acción de la denuncia y la queja ante un acto de corrupción no son posibles si antes el sujeto no es capaz de reconocerse como ciudadano provisto de deberes y derechos. El reconocimiento de los derechos potencia la acción humana porque la respalda, le confiere un asidero político. El sujeto se reconoce como parte de una comunidad que lo protege frente al uso arbitrario (o abuso) de cualquier tipo de poder en sociedades democráticas.

El reconocimiento de tales derechos, así como el ejercicio de los deberes correspondientes, constituye el desarrollo de la ciudadanía y posibilita la acción humana. Ya lo decía Hannah Arendt: "La acción es una cualidad que le es propia solo a los seres humanos, y actuar implica llevar a cabo algo novedoso, dar inicio a algo totalmente distinto a lo que estamos habituados". [1]

De alguna manera, la acción implica romper con la inercia que nos impone la cotidianidad y, de este modo, quiebra ciertos órdenes que damos por válidos o que han terminado por convertirse en prácticas que regulan el comportamiento colectivo. Pero nada de esto sería posible fuera de una comunidad de personas que se consideran a sí mismas dignas e iguales.

En ese sentido, toda acción llevada a cabo en el marco de una comunidad política implica renovar a esta y proporcionarle significados que hagan de la vida en común algo que genere entusiasmo en los individuos. Por ello, la ética pública no es otra cosa que ese marco de significado compartido por los ciudadanos que hace posible la acción del individuo a partir del ejercicio de su libertad.

Al mismo tiempo, la ética pública es un sistema de relaciones entre estos individuos en la esfera pública y, al mismo tiempo, representa un tipo de relación entre las instituciones que configuran la vida social de los pueblos: el Estado, la sociedad civil y la empresa privada. Los marcos de significado de la vida colectiva se construyen en la relación que se establece entre los actores sociales, institucionales e individuales dentro de un país.

Por ello mismo, la ética pública constituye un elemento importante para el ejercicio de la participación ciudadana, porque no solo promueve la acción colectiva, sino que le ofrece el marco de referencia necesario para que esta se desarrolle sin sobrepasar los límites necesarios en toda convivencia humana.

Michael Walzer, filósofo y politólogo estadounidense, decía que existen ciertos valores que nos identifican, los cuales estaríamos de acuerdo en defender sin tomar en consideración nuestros orígenes culturales, religiosos o incluso nacionales. [2]

Estos valores son aquellos que constituyen el núcleo de la ética pública. Dicha moralidad establece los marcos de referencia en las relaciones de respeto entre los seres humanos, al margen de las pertenencias locales o de las diversas concepciones valorativas que tengamos en el uso de nuestra libertad y en el desarrollo de nuestra individualidad, como diría otro pensador contemporáneo como Kwame Anthony Appiah. [3]

La justicia, la solidaridad, la verdad y la tolerancia son valores que marcan una referencia en el ejercicio de nuestra relación con

[1] Arendt, Hannah. *La Condición Humana*. Ediciones Paidós Ibérica, 2003

[2] Walzer, Michael. *Moralidad en el ámbito local e internacional*. Madrid. Alianza Editorial, 1996.

[3] Appiah, Kwame. *Ética de la identidad*. Buenos Aires. Katz Editores, 2007.

[4] Rawls, J. *La justicia como equidad*. Una reformulación. Barcelona. Paidós Ibérica, 2002.

## “La acción de la denuncia y la queja ante un acto de corrupción no es posible si antes el sujeto no es capaz de reconocerse como ciudadano provisto de deberes y derechos”

otros ciudadanos en la comunidad política y favorecen el desarrollo pleno de nuestras identidades personales.

Nuestros planes de vida individuales no tienen asidero si la convivencia humana se torna en una lucha constante por ganar espacios, por establecer supremacías, por imponerse sobre la voluntad de otros.

Al mismo tiempo, una parte fundamental de la ética pública está integrada por las instituciones. Son ellas las que nos garantizan el irrestricto ejercicio de nuestros derechos y son ellas las que protegen, por consiguiente, nuestra dignidad. Sin instituciones sólidas, la democracia carece de arraigo, las relaciones sociales se resquebrajan, se impone el principio de la arbitrariedad, en tanto que el caos y la violencia se instalan como consecuencias inevitables.

Ya lo habían advertido los economistas del nuevo institucionalismo al afirmar que ni siquiera la economía, considerada como una actividad humana que busca la generación de riqueza, puede estar al margen de las instituciones en una comunidad política. De hecho, las instituciones, sus mecanismos, interacciones y agendas, son las que despliegan las dinámicas económicas y las posibilitan en última instancia.

Sin embargo, el papel de las instituciones, vistas desde la ética pública, debe consistir en cumplir una condición necesaria: deben ser justas. En el marco de la institucionalidad, la justicia comprende básicamente el principio de igualdad, si se entiende a la igualdad como equidad, en palabras de John Rawls.[4] La misión principal de las instituciones, en este sentido, es el trato no discriminatorio y el respeto de la dignidad humana, al mismo tiempo que asegurar que las personas menos favorecidas de la sociedad, accedan a los bienes primarios de la vida. Estos son los imperativos éticos de las instituciones sociales.

La intención de medrar en los intersticios del sistema, de manipularlo y sobrepasarlo a través de sus propias reglas, termina construyendo estructuras de poder informal dentro de la formalidad, lo que ocasiona la paulatina descomposición de las instituciones y el progresivo colapso del propio sistema.

Podríamos preguntarnos: ¿Por qué la ética pública constituye una tarea necesaria en nuestros días, por qué nos ocupamos de ella y por qué la incorporamos en nuestras perspectivas institucionales? Para nadie es un secreto que, entre las muchas formas de vulneración a la ética pública, la corrupción ha ocupado un lugar central como transgresión de los acuerdos de convivencia justa.

La corrupción no implica solo un problema referido a la utilización indebida del poder o de los recursos públicos para obtener ventajas o beneficios indebidos. La corrupción, vista desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo, es fundamentalmente un problema de derechos.

Ahora me referiré brevemente al fenómeno de la corrupción y al modo en que lo comprendemos desde la Defensoría del Pueblo, para abordar de una manera mejor contextualizada la necesidad de la participación ciudadana para enfrentar la corrupción y fortalecer la ética pública.

En la Defensoría del Pueblo se entiende que la corrupción abarca un conjunto de actos transgresores desarrollados en la interacción humana. Esta se presenta como un abanico de sub-éticas particulares que suscriben valores que la toleran, aceptan e incluso validan el modo de relacionarse para acceder a beneficios o ventajas, que siempre se encuentran al margen de la ley y la institucionalidad.

Al constituirse en una forma de relación, la corrupción se transforma en una manera de comunicación basada en las complicidades, que obvia la confianza en el «otro» y, como consecuencia de ello, en las instituciones.

La corrupción es -en otras palabras- un lenguaje que manipula los intereses y fragilidades de las personas y deja de considerarlas fines para observarlas como objetos, mediante los cuales se pueden obtener beneficios o ventajas -o facilitar que terceros lo hagan- de manera indebida.

Por otro lado, debemos advertir que los actos de corrupción no son, en forma alguna, accidentales. Son producto de la plena conciencia de los sujetos que deciden utilizar esta forma de comunicación para obtener una ventaja o beneficio indebido, relacionado con la función pública.

En función de lo expuesto, la corrupción puede ser considerada un fenómeno social que reconfigura las relaciones humanas para que un individuo o conjunto de individuos puedan obtener lo deseado del poder público, ya sea delegado, concedido u otorgado, utilizando para ello una peculiar forma de transgresión que no busca destruir el sistema, sino aprovechar aquellos espacios que no han sido normados o que han sido regulados de manera inadecuada o insuficiente, para construir nuevas maneras de vulneración, cada vez más sofisticadas y dañinas para la sociedad.

Por ello, se dice que la corrupción está inserta en todo nuestro sistema de relaciones sociales: en la relación con la autoridad en la calle cuando cometemos una infracción; en la escuela cuando anteponemos el intercambio de favores o de regalos al mérito escolar; en la cultura de la viveza que siempre busca sacarle la vuelta a la ley y a la norma, que siempre pretende aprovecharse sin caer en la cuenta de que el otro se ve vulnerado con nuestras actitudes.

De esta manera, y luego de todo lo dicho, podemos comprender mejor el nivel de gravedad que involucra la corrupción para nuestras sociedades. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo pretende contribuir a la prevención de este vicio público a partir de su experiencia en la defensa de los derechos fundamentales de la persona.

El sustento de la intervención de nuestra institución en materia de prevención y lucha contra la corrupción encuentra su asidero en el nefasto impacto del fenómeno para el ejercicio de los derechos fundamentales y el cumplimiento de los deberes estatales.

Efectivamente, un análisis construido desde las obligaciones estatales, respecto de respetar, proteger y contribuir a la realización de los derechos de las personas, avala la aseveración de que los actos de corrupción vulneran tales derechos y libertades fundamentales. La vulneración de derechos es el primer rasgo característico y relevante de la corrupción, según la concepción de la Defensoría del Pueblo.

Frente a este panorama, complejo sin lugar a dudas, la acción preventiva y decidida del Estado para luchar contra la corrupción constituye una tarea impostergable. Si el Estado no cumple con su rol de servidor eficiente frente a la ciudadanía, la calidad de la democracia disminuye y esto genera desconfianza en el mejor sistema de gobierno que conocemos, dando paso a propuestas radicales y autoritarias que dañan la moral pública de nuestros pueblos.

Sin embargo, desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo, el ciudadano (y la

ANDINA





## “La vida en comunidad requiere ciudadanos y ciudadanas conscientes de la existencia de los demás. Actuar, decía Hannah Arendt, siempre es actuar con otros”

sociedad civil en su conjunto) juega un papel fundamental para combatir el fenómeno de la corrupción. En tal sentido, debemos sacar de nosotros, como ciudadanos y ciudadanas, lo mejor que guardamos y conservamos, aquella reserva moral que toda persona atesora y que la impulsa a la acción que, como ya hemos recordado con Hannah Arendt, nos conduce a crear un estado nuevo de cosas.

En consecuencia, necesitamos actuar para recrear nuestra cultura pública, para fortalecer nuestros valores sociales y para contar con instituciones más eficientes en el servicio a las personas.

En razón de ello, es absolutamente imprescindible que los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país ejerzan sus derechos, que las personas reclamen y hagan escuchar su voz de protesta cuando sus derechos sean vulnerados por actos de corrupción o por cualquier otro motivo. Sin ciudadanos plenos, capaces de ejercer sus derechos, la lucha contra la corrupción será una tarea infructuosa.

Ello significa, a su vez, que los mismos ciudadanos respeten las normas públicas, que respeten los derechos de los demás, que el núcleo de la ética pública sea una realidad, de modo que podamos consolidar un estado de convivencia en el que nos reconozcamos igualmente dignos.

Este sentido básico de convivencia debe ayudarnos a desterrar la forma más básica y tal vez, por ello más extendida de llevar a cabo un acto de violencia en palabras de Lévinas: "Hacer algo, pensando que somos los únicos en el universo". [5]

La vida en comunidad requiere ciudadanos y ciudadanas conscientes de la existencia de los demás. Actuar, decía Hannah Arendt, siempre es actuar con otros. Por ello resulta necesario hacer pedagogía social y eso significa, entre otras cosas, que debemos construir una capacidad de sancionar moralmente a quienes se aprovechan ilícitamente del poder o de los bienes públicos.

La acción estatal es muy importante en la lucha contra la corrupción, pero por sí misma no basta para prevenir y combatir la corrupción. En tal sentido, se debe propiciar el activo respaldo y la participación de los ciudadanos que, como consecuencia de la aplicación del enfoque de derechos, se transforman en protagonistas y agentes trascendentales de las medidas para evitar y combatir el fenómeno, en lugar de concebirse a sí mismos como simples beneficiarios.

Si bien las reformas sistémicas se orientan a disminuir las posibilidades de que se genere corrupción en el ejercicio del poder público, una mirada desde el ciudadano implica el desarrollo de un proceso que construya las condiciones requeridas para que todas las personas se movilicen colectivamente para tomar conciencia, demandar sus derechos y afianzar sus capacidades para exigirlos.

Tal proceso exige, asimismo, poner en conocimiento de las autoridades los actos de corrupción que vulneran sus derechos, principalmente de aquellos que se observan y verifican en la cotidianidad.

Esa actuación de los ciudadanos se producirá a partir de la comprensión de que las responsabilidades en la gestión de lo público no competen solamente al Estado, sino que los involucran. La prevención y la lucha contra la corrupción deben concebirse como una alianza entre los ciudadanos, los grupos organizados de la sociedad y los funcionarios públicos.

La Defensoría del Pueblo denomina acción colectiva a esas iniciativas conjuntas y estima que trascienden largamente a los que son -sin duda- importantes ejercicios de rendición de cuentas y vigilancia ciudadana.

La participación de los ciudadanos, mediante la acción colectiva, en las tareas de prevención y lucha contra la corrupción, los convierte en protagonistas de la regeneración del tejido social dañado por la devastadora acción del fenómeno y restablece el equilibrio en sus relaciones con las autoridades. Ese equilibrio permite un ejercicio de gobierno de mayor calidad, con eficiencia, eficacia y transparencia.

[5] Lévinas, Emmanuel. *Difícil libertad*. Lilmod Ediciones, 2005.

## “La aproximación de la Defensoría del Pueblo, entonces, exige entender al ciudadano como partícipe de la prevención y lucha contra la corrupción”

Para obtener el compromiso de los ciudadanos con la tarea, es necesario desplegar una amplia estrategia de sensibilización y capacitación acerca de la importancia de su rol en la continuidad del tratamiento del problema y las posibles alternativas para su superación. Dichas acciones conllevan el cometido de reafirmar los valores inherentes a una sociedad democrática que ha elegido un mejor gobierno y protege efectivamente los derechos de las personas y grupos.

Para la Defensoría del Pueblo, utilizar los mecanismos de denuncia constituye un derecho del ciudadano para poner en conocimiento de las instancias correspondientes del Estado una situación que implica el mal uso del poder público y que afecta a sus derechos fundamentales, así como para exigir su respeto, protección, defensa y eventual reparación.

El cabal uso de los mecanismos de denuncia exige que los ciudadanos conozcan plenamente sus derechos y libertades, además de que se mantengan informados respecto de cómo acudir a las instancias del aparato público para la recepción, tramitación y solución de los reclamos por los hechos, circunstancias o situaciones que afectan a sus derechos fundamentales. La utilización de los mecanismos de denuncia dispuestos por el Estado para que el ciudadano evidencie los actos de corrupción de los que es víctima, no se agota con la presentación formal de una denuncia.

Adquiere plena realización cuando la administración pública reacciona de manera efectiva y cumple con sus obligaciones y funciones, atendiendo al ciudadano y pronunciándose oportunamente de acuerdo con la información proporcionada, sobre las circunstancias evidenciadas y la normatividad aplicable.

Al centrarse en la acción del ciudadano, el acceso a los mecanismos de denuncia es considerado por la Defensoría del Pueblo uno de los instrumentos más importantes para prevenir y luchar contra la corrupción, pues esta no solo se centra en la búsqueda de una sanción, sino en la modificación de comportamientos en el espacio público hacia estándares éticos plausibles para el ejercicio de los derechos ciudadanos en una sociedad democrática.

Finalmente, en lo que respecta a la participación ciudadana para la lucha contra la corrupción, la Defensoría del Pueblo propone un enfoque en el que, tanto el ciudadano como el funcionario público, se comprometan en esta lucha desde una perspectiva no solo del acceso a los mecanismos de denuncia para evidenciar la corrupción, sino desde una perspectiva preventiva que apunte a fortalecer la ética pública en el país. A este enfoque lo hemos denominado “acción colectiva”, término que nos hemos prestado de las ciencias sociales. Se debe entender que esta es una acción concertada y organizada que pretende incidir en una problemática que afecta a la colectividad y contribuir a su solución.

En el caso de la corrupción, esta acción implica la conjunción de esfuerzos de los funcionarios públicos y la ciudadanía organizada que impulse el ejercicio de la denuncia de actos de corrupción con el propósito de activar los mecanismos formales de investigación y sanción que franquea el Estado.

En este marco, la acción colectiva no solo resulta valiosa para efectuar tales acciones contra la corrupción en la esfera social, sino para desarrollar políticas concertadas entre el Estado y la ciudadanía organizada.

Desde la perspectiva de las políticas públicas se plantea la forma en que el Estado o los individuos buscan implementar políticas bajo una óptica de bienestar e interés público. En general, la teoría sobre políticas

públicas afirma que emergen desde el Estado y centran su atención en el objetivo y los medios que tiene el mismo para actuar frente a un tema de interés.

Sin embargo, a esta posición se contraponen teorías que se enfocan en la manera en que la sociedad civil propone, se moviliza y actúa frente a problemas colectivos o en la forma en que, de manera mixta, se conciben y crean las políticas públicas, como explica la politóloga Nuria Cunill. [6]

La aproximación de la Defensoría del Pueblo, entonces, exige entender al ciudadano como partícipe de la prevención y lucha contra la corrupción. Ello permite la afirmación de su responsabilidad cívica, así como la formulación de iniciativas desde la sociedad civil para combatir la corrupción en coordinación con sus autoridades y representantes.

Los seres humanos interactúan en distintos espacios vitales (familiar, laboral, económico), mediante los cuales, finalmente, se relacionan con el propio Estado. La prevención de la corrupción se produce fortaleciendo prácticas éticas en dichos espacios vitales, de modo que no se entienda -como ha venido ocurriendo- que el Estado es el único responsable de tales tareas o el único continente de esas prácticas.

Ellas encuentran una de sus formas más concretas de expresión en la indignación social cuando un ciudadano vecino, compañero de trabajo, proveedor, etc., muestra indicios de estar incurriendo en prácticas que contradicen la ética pública y, con ello, en prácticas de corrupción bajo ciertas condiciones. Esta indignación social, por último, se debe manifestar en una sanción moral impuesta por la comunidad, así como en el planteamiento de denuncias, incluso penales, si se tratase de acciones con connotaciones delictivas.

El mandato constitucional de defensa de derechos y de supervisión de la administración estatal, coloca a la Defensoría del Pueblo del lado del ciudadano. Asimismo, define a nuestra institución como una colaboradora crítica del Estado, lo cual supone brindar argumentos técnicos y fundados en el derecho, contribuciones que permitan fortalecer la acción estatal en favor de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país.

En tal sentido, frente al acto de corrupción, la Defensoría del Pueblo acompaña al ciudadano en su proceso de denuncia, brindándole orientación para que la misma sea efectiva y, si fuera el caso, para que su derecho vulnerado se vea restituido.

No podemos olvidar, luego de todo lo expuesto, que sin la participación del ciudadano la lucha contra la corrupción se torna insuficiente.

Por ello, consideramos que la lucha contra la corrupción es una lucha de todos, pero fundamentalmente del ciudadano capaz de ejercer sus derechos y capaz de fortalecer con sus actos la ética pública.

Siendo él el protagonista, a la Defensoría del Pueblo le corresponde aliarse con él y apoyarlo. Esta es la lucha de nuestro tiempo. Por ello, en esta lucha contra la corrupción, la Defensoría del Pueblo está del lado de los ciudadanos. ▮

[6] Cunill, Nuria. *Responsabilización por el Control Social.*

Mesa de debate "El rol ciudadano en la lucha contra la corrupción" integrada (de izq. a der.) por Fritz Dubois, Director del diario Perú.21; Robert Klitgaard, Experto Internacional; Beatriz Merino (Expositora); Beatriz Boza, Directora Ejecutiva de Ciudadano al Día; Adrián Revilla, Presidente de Proética; y Mariella Balbi, Periodista del diario El Comercio.

# "Enfrentando la corrupción y el lavado de activos con eficiencia:

## Obligaciones de los Estados-miembro bajo el marco legal internacional"

**SR. FLAVIO MIRELLA**

**REPRESENTANTE EN EL PERÚ Y ECUADOR DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC)**

Con relación al marco internacional, empezaré señalando algunos mitos que existen con respecto a la corrupción. El primer mito es: "No fui yo, fue el otro". Esto es una equivocación, porque el acto de corrupción involucra a quien recibe y a quien propone, es decir, ambos son responsables. También se ha escuchado decir: "La corrupción es un delito sin víctimas, es básicamente un lubricante para los trámites". Todo lo contrario: no es un lubricante, es un ácido bastante corrosivo contra la integridad; socava la integridad contra las instituciones que representan las personas; aumenta el costo de los trabajos, sobre todo los gastos administrativos ocultos, y puede destruir reputaciones establecidas.

Otro mito que existe es: "No se puede hacer nada contra la corrupción, es parte del costo de hacer negocios". Todo lo contrario, absolutamente es evitable cuando se trata de corrupción, cuando no se tolera y cuando se lucha por instalar una cultura de integridad, donde no existe permisibilidad.

Quisiera contar una pequeña anécdota sobre Pepe, que vivía en la costa. Pepe quería aprovecharse del Tratado de Libre Comercio e inició el negocio de los camarones. Se presentó la oportunidad de exportar camarones a un país del norte. Reunió a los vecinos y pidió un aporte para facilitar el embarque. Pero las especificaciones relacio-

BID

nadas a este producto son muy concretas, y como sus camarones no cumplían con tales especificaciones, Pepe decidió estratificar el envío y pidió por medio de una coima a quien controla el proceso de exportación que dejara pasar sus camarones en dos contenedores. Finalmente, solo exportó un contenedor, lo que incrementó su costo. Este tipo de soborno es un ejemplo de que no se ganó nada y todos los que invirtieron salieron perdiendo.

La corrupción no es un fenómeno que se limita a determinado contexto, sino que es un problema global que requiere una respuesta global.

Quiero comenzar hablando sobre la Convención contra la Corrupción que entró en vigor en el 2003. Perú es protagonista importante porque fue quien facilitó la negociación cuando había mucha resistencia. Este proceso duró dos años, pero se contó con el apoyo del Perú para limar asperezas, sobre todo a nivel de enfoque. El Perú fue uno de los primeros países en ratificar la Convención. En el año 2000, el Perú aprobó también la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado, desde allí que se habla del crimen transnacional organizado junto con la corrupción.

El país, a raíz de este convenio, tiene ciertas obligaciones divididas en cuatro pilares. La parte fundamental consiste en prevenir que se cometa el delito. Ciertas medidas son obligatorias. Se busca la transparencia en el reclutamiento, la evaluación de funcionarios públicos en base a mérito, equidad y aptitud. Se fomenta la entrada en vigor de códigos de conducta y declaraciones juradas para evitar conflictos de intereses. Se promueve el uso de sanciones administrativas o penales. De modo que, la rotación de personal no es una sanción; la medida que se debe tomar debe ser mucho más contundente.

Se recomiendan medidas para la trans-

**Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:**

## Obligaciones de los Estados

**Los cuatro pilares de la lucha contra la corrupción**

- Medidas preventivas ["Perseguir es bueno, mejor es prevenir"]
- Penalización y aplicación de la ley
- Recuperación de activos
- Cooperación internacional

## “La corrupción no es un fenómeno que se limita a determinado contexto, sino que es un problema global que requiere una respuesta global”

parencia en licitaciones públicas y sistemas eficaces de control interno, porque no solo es necesario establecer OCIS, sino que estas puedan tomar medidas correctivas a medida que avanzan los procesos.

También se deben plantear medidas especiales para reforzar la labor de actores claves, como el trabajo del Ministerio Público y el Poder Judicial. Esta convención no sería completa sino se penalizaran ciertos actos de corrupción. Hay una necesidad de crear cláusulas y delitos específicos de corrupción en cada país.

Por ejemplo: el peculado y el enriquecimiento ilícito que se describen en los artículos 20 y 21; el soborno en los artículos 15 y 20. Esta convención es única porque penaliza las actividades de lavado de activos, ya que siempre hay un fruto ilícito. La parte importante de esta Convención son los artículos 23 y 14, que establecen medidas para prevenir el lavado de activos. También se habla de los plazos de prescripción de estos delitos. El Perú ha hecho algo importante, que es extender estos plazos de prescripción.

La Convención establece que si hay peligro de fuga, se levante del todo el plazo de prescripción. También se detallan otros delitos, como el tráfico de influencias, abuso de funciones, encubrimiento, obstrucción de justicia, entre otros. Uno que no está muy explícito, pero que se debe tomar en cuenta, es la aplicación de pérdida de dominio, que algunos países empezaron ya a aplicar. En este país se ha hecho una revisión de la norma y se espera que en esta revisión se incluyan casos de corrupción.

Otro pilar importante de la Convención, es la cooperación internacional, y en tanto la corrupción es un fenómeno global se debe procurar trabajar investigaciones conjuntas. Hay que pensar en las víctimas de la corrupción. Hay que darle prioridad al dinero perdido en otros sitios y devolverlo para usarlo en la construcción de hospitales y carreteras. Un aspecto importante sobre la recuperación de fondos es la repatriación del dinero que está en otras partes. El artículo 57 de la Convención permite la repatriación.

También quiero mencionar que en temas de lavado de activos existe un nutrido repertorio desde hace 20 años que hace hincapié en la lucha contra el lavado de activos. Si bien la corrupción no tiene fronteras, hay que reconocer que el acto puede suceder en un país bien desarrollado o en vías de desarrollo, pero los frutos son lavados a través del sistema financiero internacional y esto está relacionado con países en vías de desarrollo, tramitación de documentos, delitos a gran escala. El objetivo final de la corrupción es uno: disfrutar de bienes ilícitamente adquiridos. El lavado ocurre para ocultar la fuente ilícita de esta riqueza.

El artículo 23 de la Convención penaliza el lavado de activos. Este fue uno de los puntos contenciosos durante la Convención. Este enunciado articula irrefutablemente la comisión del delito basado en el conocimiento y la intencionalidad.

Las personas directas son las que transfieren el bien con el fin de ocultar la fuente ilícita. La policía busca la fuente directa, pero hay personas indirectas que lo hacen a sabiendas, es decir, asisten el acto de encubrimiento. Por ejemplo, compran bienes ilícitos a nombre de la persona directa. También hay intermediarios como los banqueros o abogados, que sí están al tanto del origen ilícito de los bienes.

Hay entidades corporativas que se establecen para ocultar la fuente ilícita, algunas sin fines de lucro o fiduciarias. El artículo 23 hace posible la persecución de todo tipo de asociaciones relacionadas con este tipo de encubrimiento. Con esto tenemos un marco que tiene todos los elementos necesarios para luchar de manera frontal, pero también hay limitaciones. Por ejemplo, hay sistemas financieros no formales donde es difícil rastrear los fondos, entidades de negocios o personas jurídicas que estratifican las funciones; unas que tienen apariencia legal, como las casas de remate, y estos tipos de negocios no están tipificados dentro del grupo del sistema financiero.

Hay sobornos camuflados donde las partes involucradas solicitan becas para miembros de su familia; corrupción a pequeña escala, que es la corrupción cotidiana que es difícil rastrear porque es del tipo al por menor. Hay que pensar en aplicar medidas novedosas. Se pueden usar experiencias útiles como las de Nigeria y Uganda, donde se han creado libretas de notas en las cuales el ciudadano en forma anónima denuncia actos ilícitos.

Si bien he mencionado el tema de la Convención, hay una iniciativa que reconoce el papel que debe jugar la empresa, es el Globo Compac, donde las empresas se suman a los esfuerzos del Estado y la sociedad civil para implementar normas y buenas prácticas de derechos humanos, ambientales, laborales, prácticas en general y temas de corrupción.

Quiero mencionar que la corrupción es un delito que depende del proceso de lavado de activos, un esquema anti lavado efectivo debe contribuir de forma decisiva de dos maneras: encontrar las pruebas de esas actividades para llevar a esas personas a juicio y permitir devolver el dinero a las fuentes legítimas, identificar transacciones sospechosas y permitir rastrear flujos ilícitos, y así reconocer que estamos valorando los derechos de las personas.

Debemos reconocer que se está tratando de los derechos de las víctimas, cabe mencionar que el gobierno actualmente está elaborando una nueva estrategia de lucha contra el lavado de activos, evidentemente es un pilar importante de los esfuerzos del Estado para luchar contra la corrupción. ∎

Mesa de debate "Corrupción y transparencia: obligaciones internacionales", conformada (de izq. a der.) por Gustavo Gorriti, Director de IDL Reporteros; Eduardo Castañeda, Fiscalía Especializada contra la Criminalidad Organizada; Flavio Mirella (Expositor); Sergio Espinoza, Superintendente Adjunto de la Unidad de Inteligencia Financiera; y José Ugaz, miembro del Consorcio Proética.

# La reforma del Estado a partir de la Auditoría de Rendimiento

SR. NORBERT HAUSER

VICEPRESIDENTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CUENTAS DE ALEMANIA

## 1. 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. Estaría 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 sin; algunas veces de manera transparente y otras en secreto.

**"La olla rebosa"**

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

La transparencia no siempre es muy po-

BID

pular. 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 afiliarlo 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. O 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!

## 2. Contribución aportada por el Tribunal Federal de Cuentas a la prevención de la 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 al ladrón. El control externo contribuye a que haya menos ocasiones y menos ladrones, y, tal vez, a 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, obtenemos logros apoyándonos en la fuerza de los argumentos. En la gran mayoría de los casos, convencer al Gobierno y al Parlamento para que implanten las medidas necesarias para combatir la corrupción. Seguro 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.

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

**Sinopsis de la contribución del Tribunal de Cuentas**

**El control externo y la lucha contra la corrupción**

**Contribución aportada por el Tribunal Federal de Cuentas**

- **Emitir opiniones sobre los proyectos que se someten a la aprobación del Gobierno**
- **Comprobar la implantación de la directriz anticorrupción**
- **Auditorías ejemplares**

# “El Tribunal de Cuentas está involucrado ya en la elaboración de las normas que rigen la prevención de la corrupción”

El Tribunal de Cuentas está involucrado ya 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 sobre la prevención de la corrupción en la Administración Federal del año 1998, y su versión refundida 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 solo 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 de corrupción (N.° 2)

• Principio de los “varios ojos” (sobre todo cuando se trata de sectores altamente vulnerables a la corrupción) (N.° 3.1)

• Transparencia de las decisiones tomadas, también en las fases en las que se preparan las decisiones (N.° 3.2)

• En los sectores altamente vulnerables a la corrupción, es necesaria una selección particularmente cuidadosa del personal (N.° 4.1)

• Asegurar la rotación regular del personal (N.° 4.2)

• Designar, para la prevención de la corrupción, personas de enlace en el seno de las entidades (N.° 5)

• Establecer unidades orgánicas anticorrupción independientes en el seno de las entidades que no están sujetas a instrucciones (N.° 6)

• Sensibilizar e instruir al personal (N.° 7)

• Medidas de capacitación y perfeccionamiento (N.° 8)

• Consistencia de la supervisión técnica y jerárquica (N.° 9)

• Informar y tomar las medidas apropiadas en el caso de sospecha de corrupción (N.° 10)

• Principios para la adjudicación de contratos (N.° 11)

Concursos (separación de las funciones de planificar, adjudicar y liquidar las cuentas y exclusión de concurso en caso de incumplimiento) (N.° 11)

• Cláusula de anticorrupción, obligaciones de los contratistas públicos según la Ley de Acatamiento de Obligaciones (N.° 12)

• Subvenciones para eventos y entidades; patrocinio (N.° 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 a graves riesgos en 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 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 que 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 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.

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 Presupuesto, 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 tratados cada año unos cien 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 so-

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

bre 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 estime 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 esta y 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, si formulan recomendaciones aplicables en su sector y si estas se ponen a disposición.

## Auditoría de casos particulares

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

Ejemplo: Agencias de colocación

Hasta el año 2002, en Alemania solo 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 que habían colocado exitosamente a un solicitante de empleo. De esta manera se quería generar competencia en el mercado laboral. Además, el Parlamento 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 se pudo detectar en el año 2005.

Ejemplo: Instituto Federal de Supervisión del Sector Financiero

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 resultado de nuestros informes de auditoría, la entidad fue reorganizada y se tomaron las medidas disciplinarias y penales apropiadas.

## 3. 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.

ANDINA

**“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”**

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, etcétera.

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 asistan 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 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 solo 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 aíslen. 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. Esta 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. Los recortes de plantilla no deben servir como excusa general para renunciar a establecer prioridades 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”**

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 solo se recurra a personas externas cuando sea imprescindible y eficiente. Exigimos que se desarrollen objetivos, acuerdos y mecanismos de control muy 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 la 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 ex miembros del gobierno federal.

En 2008 habíamos propuesto al Parlamento que se estableciera, para los ministros que, después de haberse retirado del gobierno federal, y tuvieran la intención de acceder a algún cargo fuera del servicio público, deberán sostener un periodo de espera obligatoria. En Alemania, por ejemplo, la entrada de ex funcionarios públicos en empresas privadas está prohibida si se viera afectado el interés de la entidad pública.

En cuanto a los funcionarios, el periodo obligatorio de espera para poder acceder a empleos fuera del servicio público es de 3 a 5 años (artículos 105.1 y 105.3 de la Ley de Funcionarios Públicos) en Canadá son 5 años; en el Reino Unido, 2 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 solo 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, en 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 propios códigos 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.

**“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”**

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.

## 4. 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 mismos 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. ∎

Mesa de debate "Estrategias para una gestión pública limpia y eficiente", conformada por (de izq. a der.) Lourdes Linares, Representante del Banco Mundial; Ramiro Mendoza, Contralor General de Chile; Norbert Hauser (Expositor); Robert Klitgaard, Experto Internacional; y Jorge Yzusqui, Presidente de IPAE.

# La cultura de la corrupción: El ser del peruano

SR. SAÚL PEÑA KOLENKAUTSKY

PRESIDENTE HONORARIO DE LA SOCIEDAD PERUANA DE PSICOANÁLISIS

En primer lugar quiero agradecer al Contralor General de la República, señor Fuad Khoury Zarzar, por su distinguida invitación, ya que para mí es un honor y un privilegio estar compartiendo con todos ustedes este debate sobre un tema fundamental, y felicitarlo porque, de acuerdo como se va desarrollando, creo que es muy significativo e importante; estoy seguro y espero, que sea trascendente. Mi ponencia es sobre el ser del peruano, que está muy vinculado al tema.

Para adentrarse en la problemática de nuestro país, es indispensable intentar comprender el ser del peruano en un abordaje multidisciplinario desde todas las perspectivas posibles. Mi contribución corresponde a mi identidad psicoanalítica y a mi ideología inconsciente y consciente de lo que significa para mí ser peruano.

Mi observación y vivencias del desarrollo de nuestra idiosincrasia, historia y cultura es una tarea sumamente difícil, por las diferencias que van desde lo ambiental y lo geográfico, por un lado; hasta lo racial, lo histórico y lo lingüístico, por otro. Sierra, Costa y Selva traducen experiencias distintas, así como brechas enormes entre las diversas clases socioeconómicas y educacionales, sin desconocer las posibilidades de aspectos comunes.

La pobreza y la miseria, incompatibles con la dignidad humana, conducen a un considerable número de personas a un déficit afectivo, espiritual, psíquico, ético e intelectual, y a un evidente riesgo de caer en la corrupción, el narcotráfico, la delincuencia, el contrabando, el terrorismo, etc. Y hay quienes no estando en esta situación, lamentablemente también caen en estas sociopatías.

El peruano proviene fundamentalmente de una dualidad física, psíquica y cultural de polaridades. Dentro de estas se

LA CON
NACIONAL