



THE OFFICE OF ETHICS

Evaluación Intermedia de los
Compromisos del IDB-9

Combate contra el Fraude y la Corrupción

Informe Detallado



Clasificación: Documento Público
Versión Original: Inglés
Traducción al Español: Marzo de 2013



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

SÍNTESIS

El presente informe analiza la implementación de las medidas que ha adoptado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) en los tres pilares estratégicos de la agenda de combate de la corrupción: (i) fortalecer la prevención del fraude y la corrupción en las operaciones del Banco; (ii) apoyar los esfuerzos de la Región en materia de transparencia y lucha contra la corrupción; y (iii) asegurar que los funcionarios del Banco se conduzcan según los más altos estándares éticos.

El Banco ha adoptado varias medidas con relación al primer y al tercer pilar. Para contribuir a prevenir la corrupción, el BID ha eliminado superposiciones entre las políticas y las investigaciones, mediante la creación de un Comité de Política contra la Corrupción, el otorgamiento de mayor independencia a la Oficina de Integridad Institucional y la formación de una nueva estructura de sanciones con mayor claridad y más responsabilidad. Asimismo, el acuerdo de 2011 sobre inhabilitación conjunta con otros bancos multilaterales de desarrollo ha mejorado el impacto de las sanciones que puede imponer el BID. Para contribuir a garantizar la integridad interna, el Banco ha revisado su Código de Ética y la política de protección de los denunciantes, ha mejorado la capacidad de la Oficina de Ética de aplicar dicho Código, ha agilizado la rendición de cuentas y ha adoptado otras varias medidas tendientes a armonizar el sistema con las buenas prácticas internacionales. Sin embargo, el segundo pilar – aun reconociendo que la mayoría de las intervenciones del Banco encaminadas a mejorar la gestión pública y fortalecer las instituciones pueden tener un impacto positivo en la gestión y la lucha contra la corrupción – ha recibido una atención y apoyo limitados, en parte por haber sido desplazado por otras prioridades de desarrollo y por una demanda limitada de los países.

En cuanto a la prevención de la corrupción en los proyectos del Banco y la promoción de la integridad entre sus funcionarios, la nueva estructura constituye una mejora sustancial con respecto a la construida de manera gradual y poco sistemática en años anteriores. El presente informe ofrece varias sugerencias, entre las cuales se destaca la realización de una auditoría externa de la normativa del Banco referente a sus funcionarios, en particular para fortalecer la autoridad de los gerentes y la rendición de cuentas con el fin de asegurar un ambiente laboral adecuado. Sin embargo, en estos dos pilares, la prioridad es consolidar los sólidos cambios organizativos e institucionales realizados. Para el segundo pilar, el fortalecimiento de los esfuerzos en materia de gobernanza y lucha contra la corrupción en los países miembros requerirá un apoyo más asertivo por parte de las más altas autoridades del Banco, la asignación de una mayor prioridad y mayores recursos a los programas destinados a promover la transparencia y la rendición de cuentas, así como una mayor coordinación intersectorial.

PREFACIO

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está en un periodo de rápidos cambios en respuesta al dinamismo económico en la Región a la cual sirve y a la creciente competitividad en los mercados financieros internacionales. En la pasada década, los países de América Latina y el Caribe han obtenido mayor acceso a fuentes financieras alternas y han incrementado su habilidad para generar y compartir conocimiento entre ellos. Como en el caso de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID busca adaptarse a estos cambios en el panorama internacional, cerciorándose de dar respuesta a las necesidades de los países prestatarios y poniendo un gran énfasis en la efectividad del uso de sus recursos limitados.

En el 2010 la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el Noveno Aumento General de Capital del BID (BID-9). El Acuerdo del BID-9 estableció una serie de reformas con el fin de fortalecer el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo, y la eficiencia del BID para mantener su competitividad y relevancia en los próximos años. Como parte de ese informe, a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID se le asignó la tarea de llevar a cabo un informe de avance, a presentarse en la Asamblea de Gobernadores en marzo de 2013, que busca evaluar el progreso del BID en la implementación de estas reformas. Para ver el documento en su totalidad, visite www.iadb.org/evaluacion.

Este documento es uno de los 22 documentos de referencia preparados por OVE que sirven de insumo para la evaluación de BID-9. Su propósito es determinar si una parte de los requisitos de BID-9 ha sido implementada totalmente y efectivamente, además de ofrecer sugerencias para fortalecer la implementación en el futuro. El objetivo general de este documento y de la evaluación completa es proporcionar información a los Gobernadores, al Directorio y a la Administración del BID para ayudar a la institución a ser fuerte y efectiva en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

ÍNDICE

[SIGLAS Y ABREVIATURAS](#)

[RESUMEN EJECUTIVO](#)

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	Antecedentes y contexto	1
B.	Los requisitos BID-9	2
II.	METODOLOGÍA	3
A.	Alcance	3
B.	Principales preguntas de evaluación	3
C.	Fuentes de evidencia	4
III.	HALLAZGOS	5
A.	La Nueva Estructura Organizativa: Resumen	5
B.	El Primer Pilar –Prevención del fraude y la corrupción en las operaciones financiadas por el Banco	7
1.	La Oficina de Integridad Institucional (OII)	7
2.	El sistema de sanciones	11
C.	El Segundo Pilar: Apoyar a los Países Miembros en la Mejora de la Integridad Pública	13
1.	Alcance del problema de la corrupción	13
2.	Cambios organizativos y de planificación	14
3.	El PAACT y su implementación	16
4.	La división de ICS: Estrategia y Actividades	17
5.	La Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas	22
6.	Resumen	23
D.	El Tercer Pilar: Garantizar la Integridad Interna	24
1.	Evaluación del marco ético	24
2.	El Código de Ética y Conducta Profesional	25
3.	Percepciones tempranas de los funcionarios con relación a asuntos de ética en el BID	25
4.	Oficina de Ética	26
5.	Protección a los denunciantes internos	27
6.	Ombudsperson	28
7.	Algunas preocupaciones	28
8.	Administración del personal – El eslabón perdido	29
	CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL FUTURO	30
A.	El Primer Pilar: Proteger los Recursos del Banco	30
1.	Protocolo explícito para la resolución de casos	30
2.	Liderazgo permanente de OII	31
3.	Establecimiento de un límite entre las investigaciones y la prevención	31
4.	Centralización de la responsabilidad de difundir y publicar las sanciones	32

5.	Comunicación de las reformas al mundo exterior.....	32
B.	El Segundo Pilar: Apoyo a las Mejoras Realizadas en los Países Miembros..	32
C.	El Tercer Pilar: Fomentar la Integridad Interna.....	33
1.	Evaluación de las actuales actitudes de los funcionarios	33
2.	Agilización de las funciones de la Oficina de Ética.....	33
3.	Tratamiento del desempeño de los gerentes.....	34
D.	Breve conclusión	35

REFERENCIAS

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

ANEXO A:	<u>PLAN DE ACCIÓN PARA APOYAR A LOS PAÍSES EN SUS ESFUERZOS POR COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y FOMENTAR LA TRANSPARENCIA</u>
ANEXO B:	<u>REQUERIMIENTOS BID-9 CON RELACIÓN A LA INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (EITI)</u>
ANEXO C:	<u>INFORME DE GLOBAL COMPLIANCE SOBRE ÉTICA Y CONDUCTA Y PLAN DE ACCIÓN</u>
ANEXO D:	<u>ÉTICA EN EL BID: PRIMERAS PERCEPCIONES DE LOS FUNCIONARIOS (2006-2009)</u>

El presente documento de referencia fue elaborado por S. Schiavo-Campo, Laura Atuesta y Agustina Schijman, bajo la dirección de Cheryl Gray. El Anexo B sobre la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas fue elaborada por Andrés Liebenthal. Todos los documentos de referencia han sido revisados y discutidos dentro de OVE y circulados a la Administración para comentarios. Los demás documentos de referencia y la evaluación completa del BID-9 pueden ser encontrados en la página web: www.iadb.org/evaluacion.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADB	Banco Asiático de Desarrollo
AfDB	Banco Africano de Desarrollo
ACPC	Comité de Política contra la Corrupción
CPI	Índice de Percepción de la Corrupción (Transparency International)
EITI	Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas
FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal
FMP	División de Gestión Financiera y Adquisiciones
HRD	Departamento de Recursos Humanos
BID-9	Noveno Aumento General de Capital
ICS	División de Capacidad Institucional del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IFD	Departamento de Instituciones para el Desarrollo
MDB	Banco de desarrollo multilateral
NSG	Operaciones sin Garantía Soberanas
OCFC	Comité Supervisor de Fraude y Corrupción
OII	Oficina de Integridad Institucional
PAACT	Plan de Acción para Ayudar a los Países a Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
T&A	Transparencia y rendición de cuentas

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes y Compromisos BID-9

El presente informe evalúa el avance de la implementación de los compromisos destinados a fortalecer las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo (el BID, o el Banco) para combatir el fraude y la corrupción, realiza observaciones sobre la probabilidad de que dichos compromisos tengan un impacto positivo, identifica los principales problemas emergentes, y formula una serie de sugerencias. Los tres pilares estratégicos de la agenda del BID en materia de lucha contra la corrupción (que son similares a los de los demás bancos multilaterales de desarrollo) son: (i) proteger las actividades financiadas por el Banco del fraude y la corrupción; (ii) respaldar los esfuerzos de los países miembros tendientes a fortalecer la buena gestión y combatir la corrupción; y (iii) asegurar el más alto nivel de integridad de los funcionarios. En 2008, un informe externo elaborado por el Banco para analizar la totalidad de su marco y las actividades relacionadas (el "Informe Thornburgh") concluyó que las actividades del Banco habían tenido un efecto positivo, pero eran *ad hoc*. El informe recomendaba una mejor coordinación y expansión del esfuerzo encaminado a ayudar a los países a dirigirse hacia una mejor gestión y mayor integridad pública. Como resultado del BID-9, el Banco se comprometió a implementar las recomendaciones del informe de 2008, para “mantener una posición de liderazgo con respecto al combate del fraude y la corrupción, mediante:

- La mejora de la capacidad de lograr que las actividades financiadas por el Banco estén exentas de fraude y corrupción, mediante modificaciones de los órganos de supervisión, investigación y sanción.
- El desarrollo y la implementación de planes estratégicos para el tratamiento efectivo del fraude y la corrupción y el respaldo de los programas anticorrupción y transparencia en la región.
- La implementación de reformas relacionadas con normas de integridad para los funcionarios del Banco, que comprenden la creación de la Oficina de Ética, la sanción de un nuevo Código de Ética, capacitación a todo nivel del Banco, y un nuevo sistema de declaración de información financiera personal.

En 2009, un plan de acción (PAACT) identificó las principales implicancias de las recomendaciones de 2008 y propuso actividades destinadas a implementarlas. En 2011 se llevó a cabo una auditoría de las normas de ética, y se formuló otro plan de acción para implementar las recomendaciones que surgieron de ella.

Avance de la implementación y principales resultados

Políticas y directrices: el Comité de Política contra la Corrupción

Un cambio de importancia crítica fortaleció tanto la sustancia como la percepción de la independencia investigativa mediante la separación de la responsabilidad por las políticas de las investigaciones individuales. El Comité Supervisor de Fraude y Corrupción, creado

en 2001 para recibir denuncias y supervisar las investigaciones, fue reemplazado en 2010 por el Comité de Política contra la Corrupción, integrado por los gerentes de mayor rango del Banco, y a cargo de desarrollar políticas y llevar a cabo una supervisión general, pero sin participar en las investigaciones individuales.

El Primer Pilar: Prevención del Fraude y la Corrupción en las Actividades Financiadas por el Banco

La implementación según el primer pilar de la Estrategia incluyó una gran cantidad de medidas, entre las cuales se destacan las siguientes:

- En 2010, la Oficina de Integridad Institucional (OII) pasó a ser una oficina independiente.
- Se creó el cargo de Oficial de Casos de Sanciones y se designó un Oficial de Casos en 2011.
- Se creó el Comité de Sanciones como un órgano de apelaciones para recomendaciones de sanciones, con un mayor número de miembros.
- Entró en vigencia un acuerdo con los demás bancos multilaterales de desarrollo (MDB) sobre inhabilitación conjunta en abril de 2011.

Según la nueva estructura, el sistema de sanciones incluye a OII, el Oficial de Casos de Sistemas de Sanciones y el Comité de Sanciones, con mandatos e interrelaciones claras. La principal responsabilidad de OII es investigar información relativa a "prácticas prohibidas" en las actividades financiadas por el Grupo BID: corrupción, fraude, coerción, cohecho y obstrucción¹. A partir de los resultados de las investigaciones de OII, el Oficial de Casos determina si corresponde imponer una sanción y, en caso afirmativo, notifica al demandado, quien tiene la oportunidad de apelar al Comité de Sanciones². Como consecuencia del acuerdo sobre inhabilitación conjunta, cuando la sanción deviene firme, es reconocida por los otros cuatro MDB. Se trata del arma más poderosa del arsenal anticorrupción.

A fines de 2009 comenzó un esfuerzo por revitalizar OII: se adoptaron procedimientos claros (si bien persistieron algunas brechas), se incorporó más personal, y se redujo notablemente el atraso en la resolución de los casos. Además, según se informó, la calidad de las investigaciones mejoró.

El Segundo Pilar: Respaldo a los Esfuerzos de los Países para Mejorar la Gestión e Integridad

El PAACT encomendó a la división de Capacidad Institucional del Estado (ICS) la tarea de respaldar la generación de capacidad institucional y de gestión, incluyendo los

¹ Desde 2011, la OII ya no investiga denuncias de inconducta del personal. La OII también lleva a cabo importantes actividades de prevención, tales como el sistema de Banderas Rojas para identificar y mitigar potenciales riesgos de corrupción en los proyectos.

² Si el Oficial de Casos no considera que la investigación haya demostrado una preponderancia de las pruebas, devuelve el caso a la OII después de haber consultado al Presidente del Comité de Sanciones.

proyectos anticorrupción, en los países miembros. El Banco también aprobó (en marzo de 2011) una Estrategia para el fortalecimiento Institucional con Crecimiento y Bienestar Social, que incluye secciones sobre la gestión del sector público y la lucha contra la corrupción. Una medida relacionada, que resulta crítica para la mejora de la rendición de cuentas en las finanzas públicas y la efectividad fiscal, fue la integración, a fines de 2011, de todas las operaciones de gestión financiera pública, tanto en el plano de los ingresos como de los gastos, dentro de la división de Gestión Fiscal y Municipal, unificando así la tarea de llevar a cabo esta agenda inherentemente integrada.

El PAACT delineó directrices generales para lograr una mayor efectividad de los esfuerzos por mejorar la gobernanza y la integridad pública en los países miembros. Mientras algunas de las actividades recomendadas eran meras aspiraciones, otras eran relevantes y factibles de ser llevadas a la práctica pero, con algunas pocas excepciones, hasta ahora no se han implementado. No obstante, una de las directrices propuestas por el PAACT fue adoptada por ICS mediante la adopción de un enfoque de “transparencia dirigida” hacia la gestión y la lucha contra la corrupción. Este es un enfoque sólido y realista centrado principalmente en las industrias extractivas, pero también respalda una variedad de actividades específicas de cada país en otros sectores. En términos generales, aun teniendo en cuenta que la mayoría de las otras operaciones financiadas por el Banco destinadas a apuntalar la gestión del sector público pueden tener un impacto sustancial en materia de lucha contra la corrupción, los recursos destinados directamente a la “transparencia y rendición de cuentas” han sido escasos.

El Tercer Pilar: Fomento de la Integridad entre el Personal

El Código de Ética, originalmente promulgado en 1976, fue sustancialmente revisado en 2006. En el 2007, fue unificado con el código de conducta del personal (que anteriormente era un código separado) en el Código de Ética y Conducta Profesional, extendiendo así la jurisdicción de la nueva Oficina de Ética a muchos tipos de conducta antiética. La revisión del Código, una tarea encomendada como parte de los compromisos BID-9, fue aprobada por el Presidente en octubre de 2012. El Código revisado es ampliamente consistente con las buenas prácticas, con una mejor definición de los procedimientos y una clarificación de los derechos y las responsabilidades de los individuos, y está presentado en un formato más accesible. Asimismo, se aprobó una nueva política de protección de denunciantes.

En mayo de 2011 se completó una auditoría externa de la totalidad del marco normativo de ética y conducta del Banco. La mayoría de las recomendaciones fueron aceptadas, y se formuló un plan de acción para implementarlas. A noviembre de 2012, todas las recomendaciones que el Plan de Acción realizó a la Gerencia para su implementación han sido llevadas a la práctica, y las restantes están en vías de implementación según el cronograma establecido.

Al principio, la Oficina de Ética dependía de OII para investigar denuncias de conducta indebida por parte del personal pero, como consecuencia de las mejoras realizadas a partir de 2009, ahora tiene capacidad para llevar a cabo sus propias investigaciones, si bien sigue siendo responsable por una gran cantidad de denuncias de violaciones al

"respeto en el lugar de trabajo"--una categoría inherentemente ambigua que está incluida en el Código pero sobre la cual es muy difícil pronunciarse. Esta cuestión, entre otras, pone de manifiesto la necesidad de adoptar acciones complementarias con el fin de modernizar los procedimientos de gestión de funcionarios del Banco, en particular en lo referente a la rendición de cuentas y la autoridad de los gerentes de línea.

Conclusiones Generales

En 2007, el Banco ni siquiera publicaba los nombres de las empresas y los individuos que habían estado involucrados en episodios de fraude y corrupción, y las oficinas a cargo de investigar denuncias de dichas actividades adolecían de una grave falta de capacidad, ambigüedad en cuanto a sus responsabilidades, e insuficiente respaldo. Durante los últimos tres años, como respuesta a los compromisos BID-9, el Banco ha actuado para fortalecer el marco anticorrupción, si bien primordialmente en áreas contenidas dentro de la propia autoridad del Banco (proteger los recursos del Banco y promover la integridad interna). En dichas áreas, la situación actual constituye una mejora sustancial con respecto a los esquemas poco claros y débiles de años anteriores.

La implementación inicial de los compromisos en el *primer pilar* de la agenda de combate de la corrupción ha sido satisfactoria, y se ha logrado una mayor claridad de las responsabilidades, las estructuras y los procesos –si bien la única manera de evaluar la efectividad del nuevo sistema es observar cómo funciona en la práctica. A este respecto, resulta urgente asegurar el liderazgo permanente de OII. También es importante comunicar las reformas tanto interna como externamente, no solo para respaldar la buena operación del nuevo sistema sino también para fortalecer la imagen del Banco.

El *segundo pilar* ha recibido un reconocimiento y respaldo limitados –en parte por haber sido desplazado por otras prioridades (tales como las identificadas en BID-9 con metas de préstamo correspondientes), y por la escasa demanda por parte de los países cliente. Es posible esperar un fuerte impacto indirecto sobre la corrupción a partir de las diversas operaciones del Banco destinadas a fortalecer la gestión del sector público, así como del enfoque “selectivo” hacia la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, las diversas actividades del Banco relevantes para respaldar los esfuerzos de los países por mejorar la gestión y combatir la corrupción no han sido coordinados de manera suficiente en todos los sectores de la institución, y el programa de “transparencia y rendición de cuentas” ha recibido recursos limitados.

En cuanto al *tercer pilar*, más allá de los cambios positivos realizados en el marco normativo referido a la ética, es preciso contar con mayor claridad en las facultades disciplinarias de los gerentes, atención a sus habilidades interpersonales, y apoyo para mejorar dichas habilidades. La inexistencia de canales efectivos mediante los cuales canalizar las denuncias del personal y del apoyo necesario para apuntalar las habilidades interpersonales y las decisiones disciplinarias de los gerentes lleva a que tanto los funcionarios como los gerentes resuelvan sus conflictos por canales informales y redes personales. El nuevo sistema de mediación, que entrará en vigencia en abril de 2013, debería ayudar a abordar los agravios de una forma más estructurada y eficiente, aunque

serán necesarios cambios complementarios en las políticas de personal y en procedimientos.

La prioridad para el futuro, en el primer y el tercer pilar, es consolidar las medidas adoptadas. Las perspectivas a futuro de dicha consolidación y de su posible impacto positivo se presentan favorables siempre que se continúe dedicando la atención y esfuerzo de los tres últimos años.

Problemas emergentes y sugerencias para el futuro

Para el *primer pilar*, varias acciones se destacan por su importancia. A la mayor brevedad, designar un director permanente de OII, utilizando términos de referencia nuevos y detallados; formular un protocolo explícito para la resolución informal de casos de prácticas prohibidas, con la participación de las unidades involucradas; consolidar en el Comité de Sanciones toda la responsabilidad (y los recursos necesarios) de recibir, diseminar y publicar notificaciones de las sanciones en la página web del Banco; y formular modalidades para establecer un límite preciso entre las investigaciones y las actividades de prevención llevadas a cabo por OII, para asegurar la independencia y credibilidad de las investigaciones.

El *segundo pilar* requiere un respaldo más sólido por parte de las autoridades y una coordinación multisectorial más cercana que en el pasado. Entre las posibles medidas a adoptar, el Banco debería considerar elevar la prioridad y el nivel de los recursos destinados a las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, de manera acorde a la experiencia y a las demandas de los países; diseñar métodos para cuantificar los esfuerzos integrales del Banco por combatir la corrupción (más allá de las actividades de ICS y FMM) y llevar registro de los cambios; y fortalecer los mecanismos destinados a intercambiar experiencias e ideas entre los funcionarios, inclusive dentro de los distintos sectores.

Para el *tercer pilar*, el funcionamiento efectivo de la nueva estructura organizativa se vería facilitado si la Oficina de Ética ya no tuviera a su cargo la recepción de denuncias relativas al “respeto en el lugar de trabajo” (las cuales deberían ser razonablemente resueltas directamente por los supervisores o a través del Departamento de Recursos Humanos, el Ombudsperson y/o el nuevo sistema de mediación). Asimismo, un nuevo relevamiento de las actitudes de los funcionarios con respecto a la ética, en un momento apropiado, sería muy útil para evaluar los cambios introducidos a partir de 2009 y determinar cuál es la opinión de los funcionarios sobre las reformas propuestas en BID-9 que fueron instrumentadas, incluyendo la efectividad de la capacitación. Lo que es más importante, se necesitan medidas complementarias para modernizar ciertos aspectos de la gestión del personal. A este fin, tras el precedente del informe del 2011 de la normativa referente a la ética, el Banco debería considerar encomendar una auditoría externa del marco regulatorio de la gestión del personal. Tal auditoría, además de actualizar la antigua normativa referida al personal, analizaría el sistema de evaluación anual de desempeño de los gerentes, con el fin de incorporarle un elemento sistemático de retroalimentación ascendente (es decir, la evaluación confidencial de los gerentes por parte de sus subordinados directos).

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes y contexto

- 1.1 Por casi dos décadas, la comunidad internacional ha reconocido el efecto perjudicial de la corrupción sobre el desarrollo y la efectividad de la asistencia. En 1995, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique V. Iglesias, se anticipó en un año a las preocupaciones expresadas en el discurso más conocido del “Cáncer de la Corrupción” por parte del Presidente del Banco Mundial James Wolfensohn. Sin embargo, cinco años después, Quick (2000) advirtió que las preocupaciones del BID apenas empezaban a pasar de su reducido foco en la corrupción en el ámbito de la contratación pública a una perspectiva mayor sobre la gestión y la corrupción. En aquel momento, como quedó demostrado en un artículo de la Consejera Jurídica General del Banco Mundial (Shihata, 2000), el BID todavía se encontraba varios pasos atrás del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo (ADB), que habían adoptado políticas anticorrupción formales en septiembre de 1997 y julio de 1998, respectivamente³.
- 1.2 En poco tiempo, la situación comenzó a cambiar. En 2001, el BID adoptó el “Marco Sistemático contra la Corrupción”, construido sobre la base de tres pilares estratégicos que eran similares a los adoptados por el Banco Mundial y el ADB: (i) garantizar que las actividades financiadas por el Banco estén exentas de fraude y corrupción y que se ejecuten en un ambiente sujeto a un control adecuado; (ii) respaldar programas que ayuden a los países miembros acreedores del Banco a fortalecer la buena gestión, hacer valer el estado de derecho, y combatir la corrupción; y (iii) garantizar que los funcionarios del Banco actúen de conformidad con los más altos niveles de integridad y que las políticas y los procedimientos de la institución se aboquen a este objetivo⁴. Al mismo tiempo, el BID creó el Comité Supervisor de Fraude y Corrupción (OCFC), y dos años después estableció la Oficina de Integridad Institucional (OII). Esas acciones iniciales generaron una toma de conciencia en la institución y señalaron a los terceros interesados el alto grado de compromiso del Banco en su lucha contra el fraude y la corrupción.
- 1.3 En 2007, el BID encargó una auditoría externa de su marco y sus actividades, cuyas principales conclusiones fueron las siguientes⁵:

³ El Banco Africano de Desarrollo (AfDB) se encontraba rezagado en este aspecto, y recién en 2006 creó una unidad para investigar denuncias de fraude y corrupción en los proyectos financiados por el AfDB.

⁴ “Fortalecimiento de un Marco Sistémico contra la Corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo” (GN-2117-2).

⁵ “Informe sobre el Marco contra la Corrupción del Banco Interamericano de Desarrollo” (también conocido como el “Informe Thornburg”), noviembre de 2008 (GN-2440-I). Paralelamente se estaba fortaleciendo el marco de sanciones. En agosto de 2009, el Comité de Auditoría determinó

- Los esfuerzos del Banco habían tenido un efecto positivo, en particular gracias a la colaboración con la Organización de Estados Americanos.
 - El Banco había propiciado la buena gestión mediante diversas actividades de asistencia *ad hoc*, pero sus esfuerzos se vieron obstaculizados por una ausencia de planificación estratégica, coordinación y énfasis.
- 1.4 La auditoría también recomendó modificar y aumentar el enfoque del Banco sobre los aspectos de remediación y prevención de la lucha contra la corrupción, y sugirió que el Banco fuera más allá de los límites de su foco en proteger los fondos proporcionados por el Banco y expandiera sus actividades para ayudar a los países a mejorar la gestión. El Cuadro 1 enumera los hitos en la evolución de la política del Banco en esta área.

B. Los requisitos BID-9

- 1.5 Como parte del “fortalecimiento de los mecanismos para combatir el fraude y la corrupción”, BID-9 le exigía al Banco “mantener una posición de liderazgo en el combate del fraude y la corrupción” implementando las tres recomendaciones principales del informe de 2008⁶:
- “En primer lugar, mejorar la capacidad de garantizar que las actividades financiadas por el Banco estén exentas de fraude y corrupción, llevando a cabo una serie de modificaciones centradas en las funciones de los diversos organismos encargados de supervisar, sancionar e investigar.
 - “En segundo lugar, desarrollar e implementar planes estratégicos para el tratamiento efectivo del fraude y la corrupción y para respaldar los esfuerzos por incrementar la transparencia y eliminar la corrupción en la región.
 - “En tercer lugar, llevar a cabo una serie de reformas relacionadas con los estándares de integridad aplicables a los funcionarios del Banco, tales como la creación de una Oficina de Ética, un nuevo Código de Ética y Conducta Profesional, capacitación en todos los niveles del banco sobre ética y la implementación del sistema de disponibilidad de información financiera en caso de potenciales conflictos de interés”.
- 1.6 También se señaló que el Directorio había aprobado un nuevo Código de Conducta del Directorio que incluye regulaciones aplicables a un nuevo Comité de Conducta del Directorio, así como un nuevo sistema de disponibilidad

que los cambios al OCFC propuestos en el plan deberían estar acompañados por un paquete integrado de reformas que incluiría cambios en el Comité de Sanciones y el establecimiento de la OII como una unidad separada (GN-2440-6).

⁶ Acción N.º 64 del IDB9; subtema CFC.

financiera para prevenir potenciales conflictos de interés para los Directores Ejecutivos⁷.

Cuadro 1. Hitos en la evolución de la política del BID sobre corrupción y gestión

- 1992: Primera declaración de política del Banco Mundial sobre gestión y desarrollo.
- 1995: Discurso sobre corrupción del Presidente del BID Iglesias.
- 1996: El BID revisa la contratación pública para permitir su actuación en casos de fraude y corrupción. El Directorio aprueba la política sobre Modernización del Estado (gestión). Los países firman la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- 1998: Incorporación de la primera definición de “prácticas prohibidas” en las políticas de adquisiciones.
- 2001: El Directorio adopta el “Marco Sistemático Contra la Corrupción”. Creación del Comité Supervisor de Fraude y Corrupción (OCFC).
- 2003: Creación de la Oficina de Integridad Institucional (OII).
- 2004: Creación del Comité de Sanciones.
- 2006: Creación de la división de Capacidad Institucional del Estado.
- 2006: En septiembre, el BID; el Banco Mundial; los Bancos Africano, Asiático y Europeo de Desarrollo; el Banco de Inversión Europeo y el Fondo Monetario Internacional adoptan el Marco Único para la Prevención y el Combate del Fraude y la Corrupción.
- 2007: Designación del Oficial de Ética y creación de un Código de Ética.
- 2008: Auditoría independiente del marco anticorrupción del BID.
- 2009: Plan de acción para implementar las recomendaciones de la auditoría.
- 2010: El Directorio aprueba la Estrategia de Sistemas de Países
- 2011: Marzo: Nueva estrategia institucional de fortalecimiento, crecimiento y bienestar incluye secciones sobre el fortalecimiento la gestión del sector público y la lucha contra la corrupción. Abril: Entra en vigencia en el BID el acuerdo de inhabilitación conjunta con otros MDB. Mayo: Auditoría del marco de ética, conducta y conflictos.

II. METODOLOGÍA

A. Alcance

- 2.1 El presente informe analiza y evalúa el progreso de la implementación de los diversos cambios exigidos en virtud de los compromisos del BID-9 referentes a la lucha contra la corrupción y la gestión. También identifica problemas emergentes, realiza comentarios sobre la probabilidad de un impacto positivo, y formula una cantidad de sugerencias. Es demasiado pronto en el proceso de implementación de esos cambios para intentar evaluar su efectividad.

B. Principales preguntas de evaluación

- 2.2 La pregunta excluyente en esta área es la misma para el BID que para todos los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo: en la lucha contra la corrupción y en pro de una mejor gestión, ¿las acciones de la institución han

⁷

El informe no realiza comentarios sobre el Código de Conducta del Directorio, que fue aprobado con modificaciones antes de los compromisos del BID-9. La política de disponibilidad de información financiera es objeto de otra evaluación de OVE.

estado a la altura de los objetivos que se propuso? Dentro de esta pregunta general, el informe se centra principalmente en las siguientes cuestiones:

- ¿En qué medida se han implementado los compromisos del BID-9, y qué problemas han surgido en el proceso?
- ¿La actual estructura organizativa está adaptada para combatir eficientemente el fraude y la corrupción externa y promover la integridad en el interior de la institución?
- ¿Las facultades y las obligaciones de rendir cuentas de las principales unidades son claras? ¿Son suficientes sus recursos?
- ¿Los tres pilares estratégicos de la política del Banco han recibido suficiente atención y respaldo?
- ¿Se han adoptado todas las principales medidas complementarias?
- ¿Cuáles son las probabilidades de futura consolidación de las medidas adoptadas, y de su potencial impacto?

C. Fuentes de evidencia

- 2.3 La evaluación se basa en buena medida en un análisis exhaustivo de la documentación interna y externa y en entrevistas. Dado que la implementación de los cambios es muy reciente, aún no hay disponible otra información confiable y que provea evidencia.
- 2.4 **Documentación.** Entre la documentación relevante se encuentran los documentos básicos relativos al fraude y la corrupción, la ética, y el apoyo brindado en materia de gestión e integridad en los países miembros, y sus modificaciones después de 2008; los informes anuales de OII, la Oficina de Ética y el Ombudsperson; las principales auditorías externas del marco de la lucha contra la corrupción y el sistema de ética, conducta y conflictos del Banco; y una variedad de indicadores de gestión e integridad pública. También se consultaron fuentes del Banco Mundial y el ADB para obtener información comparativa, así como unas pocas publicaciones académicas directamente relevantes para el fraude y la corrupción. Se incluye una lista de referencias y documentos como apéndice al presente informe.
- 2.5 **Entrevistas.** Se realizaron entrevistas con la Asociación de Empleados y con los gerentes y empleados seleccionados de todas las unidades involucradas en la agenda de la lucha contra el fraude y la corrupción, la ética y el respaldo a los países: la Oficina de Integridad Institucional; la Oficina de Ética; el Ombudsperson; la división de Planificación Estratégica y Desarrollo; el Oficial de Casos; el Comité de Sanciones; el Departamento de Recursos Humanos; y las divisiones de Capacidad Institucional del Estado; Gestión Fiscal y Municipal, y Gestión Financiera y Adquisiciones. Las entrevistas se centraron en la implementación de las medidas adoptadas por el Banco como parte de los compromisos del BID-9, y en los problemas irresueltos o emergentes en relación

con ellas. Al final de este informe se incluye como apéndice una lista de las personas entrevistadas.

III. HALLAZGOS

A. La Nueva Estructura Organizativa: Resumen

- 3.1 El BID ha realizado una cantidad de cambios organizativos significativos para apuntalar la lucha contra el fraude y la corrupción (el Cuadro 2 ilustra la nueva estructura). Hoy, las unidades directamente involucradas en la prevención del fraude y la corrupción en las operaciones del Banco son OIL, el Oficial de Casos de Sanciones, y el Comité de Sanciones. El Departamento Legal también desempeña funciones importantes en este sentido, particularmente en lo referente a la política de protección a los denunciantes de conductas indebidas y al apoyo por el sistema de sanciones. Para fomentar la integridad interna, la Oficina de Ética está a cargo de interpretar y aplicar el Código de Ética y Conducta Profesional, y el Ombudsperson desempeña un rol importante en la resolución de los conflictos, como también lo hará el nuevo sistema de mediación que se introducirá en 2013. La división de Capacidad Institucional del Estado tiene a su cargo la tarea de respaldar la capacidad propia de los países para mejorar la integridad y la gestión pública, con contribuciones importantes de la división de Gestión Fiscal y Municipal (la cual está a cargo de todas las operaciones de gestión pública fiscal y de gastos) y, mediante su trabajo encaminado a fortalecer los sistemas fiduciarios de países, la división de Gestión Financiera y Adquisiciones. La implementación de la estrategia de sistemas fiduciarios de países es tratada en un informe detallado separado, pero corresponde enfatizar que algunas de las acciones más efectivas destinadas a combatir la corrupción son aquellas que fortalecen la capacidad, incrementan la transparencia, y aumentan la rendición de cuentas en la gestión financiera pública y las adquisiciones por parte de los estados.
- 3.2 Un cambio de suma importancia, realizado en respuesta a una recomendación el Informe de 2008, fue la separación de la política anticorrupción de las investigaciones individuales de fraude y corrupción. La OCFC se había creado en 2001 para recibir denuncias de fraude y corrupción contra funcionarios del Banco o en las actividades del Banco, habiéndosele asignado la tarea de investigar, y supervisar las investigaciones y la implementación de sus conclusiones. En 2010, la OCFC fue disuelta y sus funciones y miembros fueron reconfigurados en el Comité de Política contra la Corrupción (ACPC), al cual se le encomendó la tarea de desarrollar políticas y supervisar las investigaciones, sin involucrarse en ellas. El nuevo Comité es presidido por el Vicepresidente Ejecutivo y se aumentó el número de miembros para incluir a la mayoría de los gerentes *senior* del Banco, así como al Jefe de OIL.

Cuadro 2. Resumen de la estructura organizativa de lucha contra el fraude y la corrupción posterior a la reforma

Tras la implementación de las recomendaciones del Informe de 2008, los esfuerzos del Banco en la lucha contra la corrupción son conducidos por el Comité de Política contra la Corrupción (ACPC), el cual formula políticas y ejerce una supervisión general, pero no se involucra en la revisión de denuncias específicas.

Las principales entidades involucradas en la prevención de la corrupción en las operaciones del Banco y la promoción de la integridad del personal son:

- **Oficina de Integridad Institucional (OII).** La OII tiene a su cargo la investigación de denuncias de fraude, corrupción y otras “prácticas prohibidas” en los proyectos del Banco, así como en adquisiciones corporativas. La OII no investiga denuncias de conducta impropia de los empleados.
- **Oficial de Casos.** En base a los resultados de las investigaciones de la OII, el Oficial de Casos puede recomendar sanciones adecuadas, hasta la inhabilitación permanente (una acción que, desde 2011, da lugar a acciones correlativas por parte de los otros bancos multilaterales de desarrollo).
- **Comité de Sanciones.** El Comité de Sanciones resuelve las apelaciones de las decisiones del Oficial de Casos.
- **Oficina de Ética.** La Oficina de Ética analiza denuncias de violaciones al Código de Ética y Conducta Profesional, y recomienda directamente a la Dirección la adopción de medidas adecuadas.

También contribuyen de modo importante a la integridad y la conducta ética el **Ombudsman**, quien, al igual que otras organizaciones, tiene un rol informal en la resolución de conflictos; el **Departamento de Recursos Humanos**, que implementa el sistema de gestión de personal; el **Departamento Legal**; y desde principios de 2013, el nuevo sistema de mediación.

Las principales entidades encargadas de respaldar la capacidad propia de los países de combatir el fraude y la corrupción son:

- **División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM).** Desde fines de 2011, FMM ha estado a cargo tanto de los asuntos relativos a los ingresos fiscales como de la gestión del gasto público. La responsabilidad unificada de la gestión fiscal y financiera pública es central para los esfuerzos de combate de la corrupción.

División de Capacidad Institucional del Estado (ICS). ICS apoya los esfuerzos destinados a mejorar la gestión y combatir la corrupción y contribuir a fortalecer las instituciones públicas y la administración pública.

Igualmente importante es la **División de Gestión Financiera y Adquisiciones (FMP)**, mediante sus actividades destinadas a validar los sistemas fiduciarios nacionales con el fin de ser utilizados potencialmente en las actividades financiadas por el Banco (Ver la Informe Detallado sobre Sistemas de Países).

B. El Primer Pilar –Prevención del fraude y la corrupción en las operaciones financiadas por el Banco

3.3 El Informe de Progreso del 3 de mayo de 2012 resumió la implementación bajo el primer pilar de la agenda de combate de la corrupción del siguiente modo:

- La OCFC fue reestructurada e integrada a la ACPC.
- El rango de OII fue elevado al de Oficina Consultiva Independiente en 2010.
- Se creó el cargo de Oficial de Casos de Sistemas de Sanciones, y se designó un nuevo Oficial de Casos a fines de 2011.
- Se expandió el Comité de Sanciones y se le asignó una Secretaría.
- Entró en vigencia para el BID el acuerdo sobre inhabilitación conjunta con los otros bancos multilaterales de desarrollo (MDB) en abril de 2011.

1. La Oficina de Integridad Institucional (OII)

a) Investigaciones

3.4 La principal responsabilidad del OII es investigar información relacionada con las cinco “prácticas prohibidas” en las actividades financiadas por el Grupo del Banco –corrupción, fraude, coerción, cohecho y obstrucción. OII decide investigar una denuncia si existe información creíble acerca de que una o más prácticas prohibidas podrían estar afectando a una actividad financiada por el Grupo BID. Como demuestra el Cuadro 3, las investigaciones de OII cubren una variedad de casos, si bien una gran mayoría cercana al 80 por ciento se refiere a casos de fraude y corrupción. OII no tiene facultades para investigar denuncias de conducta inapropiada de funcionarios del Banco, si bien antes de 2011 lo hacía a pedido de la Oficina de Ética, que, en aquel momento, carecía de capacidad investigativa propia. OII ya no investiga denuncias de conducta inapropiada por parte de empleados. Hasta 2009, OII carecía de protocolos y procedimientos regulares y tenía muy poca visibilidad organizativa. Como consecuencia de ello, su labor era percibida como de baja calidad, ya que algunas investigaciones se extendían por más de un año y sus conclusiones generaban poca confianza. En consonancia con las recomendaciones de la Auditoría de 2008, a fines de 2009 se lanzó un esfuerzo de revitalización. A OII se le otorgó un lugar propio en la estructura organizativa, se nombró un nuevo director a comienzos de 2010, se adoptaron procedimientos claros, y se redujo notablemente el atraso en la resolución de casos⁸.

⁸ GN-2440-18, octubre de 2009. Este cambio no generó ningún impacto presupuestario.

Cuadro 3. Ejemplos de investigaciones de la OII

- Una empresa contratada por el Banco cometió fraude en la ejecución de un estudio sobre agua corriente y saneamiento financiado por el Banco: unilateralmente, y sin la autorización necesaria del Banco, cambió empleados clave y la metodología, y engañó al Banco sugiriendo que la metodología original había sido implementada por los profesionales calificados que figuraban en su propuesta técnica. Varios de los informes de la empresa habían sido plagiados.
- Una universidad que se desempeñaba como consultora de un organismo ejecutor presentó un certificado médico falso.
- Declaraciones falsas en la ejecución de un proyecto: durante la ejecución de un proyecto de construcción, los supervisores presentaron un certificado de terminación, pero las obras no habían sido completadas en la medida declarada en el certificado.
- Una empresa sobrefacturó de manera fraudulenta a un organismo ejecutor.
- Una empresa de construcción presentó facturas falsas y un certificado falsificado.
- Se utilizaron nombres de empresas reales para presentar ofertas falsas.
- Un consultor solicitó obsequios a beneficiarios de un programa destinado a áreas rurales.
- El adjudicatario en una licitación se encontraba en una nómina de empresas sancionadas y presentó documentos falsos para ocultar dicha circunstancia.
- Una empresa falsificó documentos correspondientes a los bienes rentados para el proyecto objeto de la licitación.

Fuente: Varios informes anuales de la OII.

3.5 Entre otros cambios notables desde 2009 se encuentran los siguientes:

- Durante 2012 se creó un nuevo sistema de gestión de casos, aprobado en 2010, y entró en operación en enero de 2012. Existen planes de expandirlo a la totalidad del sistema de sanciones.
- Un sistema de clasificación de casos según su prioridad, aprobado en septiembre de 2011, se propone permitir a los investigadores administrar mejor su tiempo y a los supervisores centrar su atención en los casos más importantes.
- En octubre de 2010 se aprobaron nuevas directrices sobre integridad y análisis de contingencias (*due diligence*) para las operaciones sin garantía soberana (NSG).
- En septiembre de 2011 se aprobaron nuevas directrices sobre el uso de entidades basadas en jurisdicciones fiscales no tradicionales en las operaciones NSG.
- Se ha formulado un programa de cooperación y revelación voluntaria de información que podrá ser considerado en el futuro para su posible adopción.

Estos cambios son potencialmente importantes, pero son demasiado recientes para que exista alguna evidencia sobre su funcionamiento y para emitir algún

comentario sobre la probabilidad de que tengan algún impacto sobre la efectividad de OII.

b) Actividad de OII

- 3.6 La Tabla 1 resume la actividad de OII entre 2007 y mediados de 2012. La cantidad de nuevas investigaciones iniciadas cada año se ha mantenido estable, pero su composición ha cambiado: el número de investigaciones de denuncias sobre conducta impropia de funcionarios del Banco se ha reducido porque la Oficina de Ética ahora lleva adelante sus propias investigaciones, y las referidas a denuncias de prácticas prohibidas han aumentado. La proporción de casos llevados a término aumentó abruptamente en 2010, como reflejo del esfuerzo por reducir el atraso en la resolución de los casos, antes de volver a un nivel más sostenible en 2011 y 2012. Entre 2011 y 2012, el tiempo promedio de resolución de casos se redujo de 6 a 4,5 meses.
- 3.7 El cambio más obvio después de 2009 es el notable aumento en el número de consultas con el personal –que se cuadruplicó en 2010, llegó casi a triplicarse nuevamente en 2011, y ha seguido aumentando en lo que va de 2012. Dado que casi el 90 por ciento de las consultas se refiere a las operaciones de NSG, el principal factor determinante de este aumento fue la adopción por el Banco de nuevas directrices sobre integridad y análisis de contingencias (*due diligence*) para las operaciones NSG, y sobre el uso de entidades basadas en jurisdicciones fiscales no tradicionales en las operaciones NSG. Sin embargo, parte del aumento es atribuible a la intensificación por parte de OII de su asesoramiento a los equipos de proyectos con relación a la evaluación y la mitigación de riesgos de falta de integridad y otros relacionados con la reputación del Banco en sus operaciones.
- 3.8 El mayor porcentaje de denuncias iniciadas en el período comprendido entre 2007 y 2010 plantea el interrogante de si después de 2010 los estándares de evidencia de OII fueron reforzados o bien si los nuevos canales para presentar denuncias después de 2010 generaron un importante aumento de denuncias endebles o infundadas. Ésta última explicación parece más plausible, dado que existen pruebas de una mayor conciencia sobre los canales disponibles para informar de prácticas prohibidas, y según la conclusión del relevamiento sobre ética, existe una mayor disposición de funcionarios a informar la conducta inapropiada de los empleados (ver sección C.5).
- 3.9 El presente informe no puede realizar comentarios sobre la calidad de las investigaciones de OII (si bien varios entrevistados expresaron que ha mejorado desde 2009), ni sobre los cambios en la importancia de los casos sustanciados y la adecuación de las sanciones aplicadas. Sin embargo, las mejoras en la tasa de resolución de casos y la reducción de los tiempos constituyen indicadores iniciales positivos.

Tabla 1. Actividades investigativas de OII, 2007-2012

Categoría	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^a
Investigaciones iniciadas ^b	136	122	163	139	130	132
Consultas realizadas ^c	76	100	25	105	288	316
Investigaciones completadas	162	150	152	154	101	88
Porcentaje de denuncias presentadas ^d	30%	24%	29%	23,4%	12,6%	ND
Promedio de días para la resolución	NA	NA	NA	NA	185	131

Fuente: BID, Informes Anuales de OII de 2007-2011.

^a Los datos correspondientes a 2012 provienen del informe de mitad de año, emitido en septiembre. Fueron anualizados, dado que los años anteriores no presentan un patrón estacional.

^b No se corresponde con el número de investigaciones activas, dado que algunas de ellas fueron iniciadas en el año anterior. El aumento en la actividad relacionada con las sanciones se encuentra algo subestimada, dado que, con anterioridad a 2011, las investigaciones incluían las denuncias de conducta indebida de funcionarios del Banco.

^c Casi el 90% de las consultas estuvieron relacionadas con las operaciones de NSG, y la mitad de ellas fue análisis de documentos de proyectos con el fin de asesorar a los equipos de proyectos sobre la identificación y la mitigación de los riesgos a la integridad y de la reputación.

^d Porcentaje de denuncias externas únicamente, sin incluir la conducta indebida de funcionarios.

- 3.10 Dos cambios probablemente aumenten la efectividad de OII de manera significativa –el énfasis exclusivo en las prácticas prohibidas en las operaciones financiadas por el Banco, y la recientemente implementada posibilidad de apelar decisiones en virtud de la facultad del Oficial de Casos de Sistemas de Sanciones de no recomendar sanciones cuando él/ella considere que los resultados de las investigaciones de OII son inadecuados (como se discute en próxima sección). Finalmente, el verdadero impacto de una sanción determinada impuesta por el BID es mucho más profundo y más disuasorio respecto de conductas indebidas dado el Acuerdo para la Implementación Mutua de Decisiones de Inhabilitación celebrado por el BID, el AfDB, el ADB, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, y el Banco Mundial en abril de 2010, y que entró en vigencia para el BID en abril de 2011.

c) Prevención

- 3.11 Una agenda anticorrupción sólida debe incluir actividades destinadas a fortalecer los procedimientos y los mecanismos para mitigar los riesgos de integridad y reputación⁹. Además de las consultas con el personal, entre las actividades de prevención de OII se encuentran las siguientes:

- Las *auditorías de riesgo de integridad* son evaluaciones específicas de distintos sectores o países, realizadas a solicitud del departamento operativo,

⁹ La Comisión Anticorrupción de Hong Kong desarrolló un enfoque sumamente exitoso basado en tres puntos: reducción de la cantidad de causas iniciadas por corrupción, la aplicación de las sanciones a los infractores, y la capacitación y divulgación.

con el fin de identificar indicadores de riesgos, recomendar acciones de mitigación, y generan un “plan de acción para la integridad” en colaboración con la oficina de país¹⁰.

- La *Matriz de Banderas Rojas* es una lista de indicadores desarrollada por OII con el aporte de la Oficina de Adquisiciones para Operaciones para contribuir a identificar y mitigar los riesgos de fraude y corrupción en las adquisiciones para proyectos. La matriz, que se encuentra integrada al sistema de Ejecución de Planes de Ejecución de Adquisiciones, se encuentra disponible en todas las oficinas de país.
- Las *evaluaciones de riesgos en adquisiciones corporativas* son llevadas a cabo por la División de Adquisiciones Corporativas basadas en una metodología desarrollada en consulta con OII y el Auditor General.

OII también brinda capacitación, ha colaborado con otros MDB y ha organizado varias conferencias y seminarios¹¹.

2. El sistema de sanciones

- 3.12 La nueva estructura organizativa es mucho más clara y superior a las anteriores. Según los nuevos procedimientos en vigor en abril de 2011, el sistema de sanciones se basa en las investigaciones de prácticas prohibidas por parte de OII, e incluye la nueva posición de Oficial de Casos de Sistemas de Sanciones y un Comité de Sanciones reestructurado.

a) Oficial de Casos

- 3.13 Si OII investiga denuncias y por una preponderancia de la evidencia (es decir, una mayor probabilidad de que los hechos hayan sucedido según lo alegado) determina que tuvo lugar una práctica prohibida, interpone una nota preliminar de acción administrativa ante el Oficial de Casos. Si el Oficial de Casos no se persuade de que las pruebas son suficientes, la devuelve a OII (después de consultar al Presidente del Comité de Sanciones), quien pudiera volver a presentar el caso. De lo contrario, el Oficial de Casos recomienda una sanción adecuada y notifica a la empresa o al individuo involucrado, quien tiene dos oportunidades separadas de responder.
- 3.14 La determinación y la sanción recomendada por el Oficial de Casos deviene firme a menos que la empresa o el individuo apele al Comité de Sanciones. Hasta la resolución definitiva del caso, el Oficial de Casos tiene la facultad de suspender

¹⁰ En 2011, se llevaron a cabo seis auditorías semejantes, para Paraguay, Perú, Bolivia, Nicaragua, Argentina y Uruguay. La ausencia de tiempo no permitió realizar una evaluación de las evaluaciones del riesgo a la integridad y los planes de acción contenidos en este informe. Sería útil llevar a cabo una evaluación focalizada de la utilidad y la conveniencia en términos de costo de todo el trabajo de prevención y capacitación de la OII.

¹¹ Para ver detalles de todas estas actividades, ver los informes anuales de la OII, en particular los correspondientes a 2010 y 2011.

de manera temporaria la participación de la empresa o el individuo de actividades financiadas por el Grupo BID.

- 3.15 Entre las sanciones se encuentran, en orden de gravedad, la amonestación privada, la amonestación pública, la inhabilitación temporaria para poder participar de contratos financiados por el Grupo BID, y la inhabilitación permanente. Como se ha hecho notar, de conformidad con el Acuerdo para la Aplicación Mutua de Decisiones de Inhabilitación, el Banco y otros MDB reconocen las decisiones de inhabilitación de cada uno. Por lo tanto, la inhabilitación por parte de cualquiera de estas instituciones constituye un disuasivo altamente efectivo frente a las prácticas prohibidas, y el arma más importante en la lucha contra el fraude y la corrupción en actividades financiadas mediante la asistencia crediticia¹².
- 3.16 En 2011, el Oficial de Casos resolvió 13 de un total de 16 casos sustanciados: 4 casos fueron rechazados (9 fueron inicialmente rechazados y devueltos a OII, que volvió a presentar 5 de ellos exitosamente), y se emitieron 9 Notificaciones a 26 acusados.

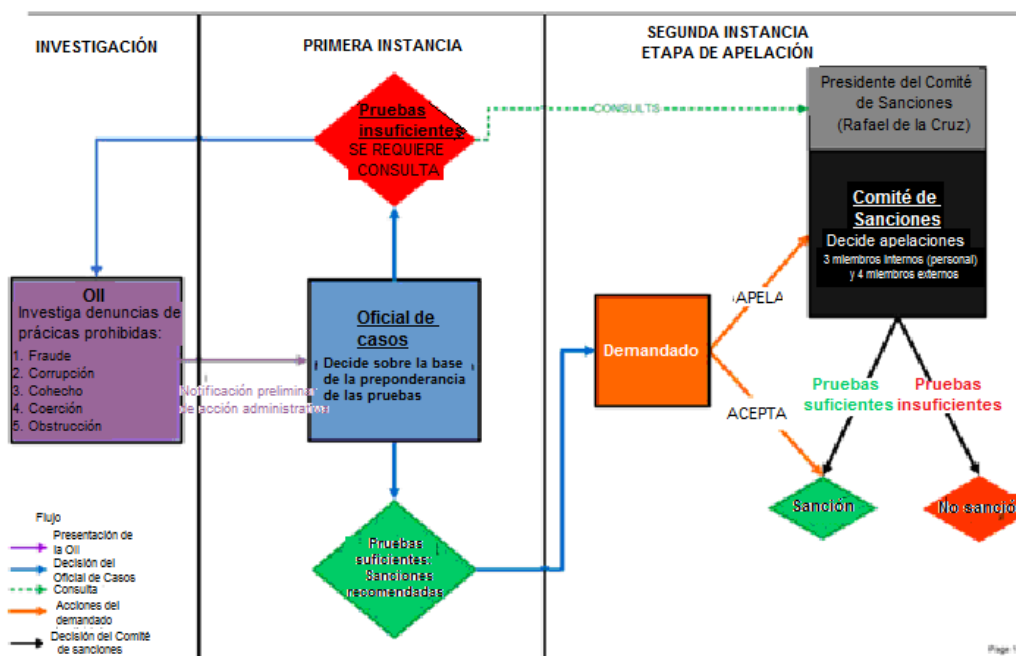
b) Comité de Sanciones

- 3.17 De acuerdo con la recomendación de la Auditoría de 2008, el Comité de Sanciones adquirió una Secretaría de tiempo completo y su número de miembros se amplió de cinco personas del plantel interno a tres miembros internos y cuatro miembros externos, todos con vasta experiencia en asuntos vinculados a la lucha contra el fraude y la corrupción. El Comité tiene un Presidente, designado por el Presidente del BID, y un Secretario, y recibe y resuelve apelaciones de las decisiones del Oficial de Casos. El Comité de Sanciones normalmente opera mediante paneles de tres miembros (dos externos y uno interno) designados por el Presidente del Comité, pero el Comité en pleno puede considerar casos que revistan características o implicancias excepcionales. En cualquier caso, el Presidente del Comité tiene a su cargo procurar la consulta con todos los miembros del comité para promover el intercambio de experiencias y la uniformidad de las decisiones. El Presidente también tiene el rol de compartir experiencias con otros grupos involucradas, incluyendo ACPC y el Comité de Auditoría del Directorio. Esta división de responsabilidades y el flujo de casos en el nuevo sistema se ilustra en la Figura 1.

¹²

El reconocimiento de las sanciones no es automático y debe cumplir con los criterios especificados en el acuerdo de inhabilitación multisectorial, así como someterse a un proceso de reconocimiento por cada institución participante.

Figura 1. Diagrama del Proceso de Sanciones



c) *Divulgación y comunicaciones*

- 3.18 Una vez que una sanción disciplinaria queda firme porque no se interpuso un recurso de apelación ante el Comité de Sanciones (o bien porque el Comité de Sanciones denegó el recurso), el Secretario del Comité de Sanciones publica todas las inhabilitaciones en el sitio web del Banco –ya sea que la inhabilitación surja por decisión del propio Banco o a partir del reconocimiento de una decisión de otro miembro del acuerdo sobre inhabilitación. No obstante, es OII la que opera como vínculo con los otros MDB–notificándoles las sanciones impuestas por el Banco; recibiendo sus notificaciones de sanciones y remitiéndoselas a la Administración Superior; y, si no hay objeciones importantes, informándole al Secretario del Comité de Sanciones, quien luego publica la inhabilitación en la lista del BID de partes sancionadas. Los motivos de esta separación de responsabilidades entre OII y el Comité de Sanciones no son claros.

C. **El Segundo Pilar: Apoyar a los Países Miembros en la Mejora de la Integridad Pública**

1. **Alcance del problema de la corrupción**

- 3.19 La corrupción en el sector público sigue siendo un problema importante en América Latina y el Caribe, al igual que en la mayor parte del mundo. Para ver en contexto los esfuerzos del Banco por ayudar a los países a reducir la corrupción, en la Tabla 2 se muestran tres indicadores de corrupción correspondientes a 2003 y al último año del cual hay datos disponibles. Estos indicadores son el Índice de

Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (CPI); el indicador de Control de Corrupción del Banco Mundial, y las preguntas relevantes de la encuesta de Latinobarómetro. (Nótese que en el CPI, cuanto mayor es el número del índice, *menor* es la percepción de corrupción – se trata, de hecho, de un “índice de percepción de integridad”).

- 3.20 Ni el CPI ni el indicador de Control de Corrupción muestran una mejora en materia de integridad pública en América Latina y el Caribe durante los últimos años. No obstante, ha habido un aumento importante –casi 10 puntos porcentuales– en la proporción de encuestados entrevistados por Latinobarómetro que consideraba que la corrupción en su país había disminuido. También merece destacarse la mejora sustancial registrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y especialmente Uruguay– donde en la última década, la integridad pública evaluada por Transparencia Internacional aumentó al nivel de Chile y los Estados Unidos y a un nivel mayor que los de varios países europeos (como España y Portugal).
- 3.21 La región de América Latina y el Caribe, con su CPI promedio de 3,4, se ubica muy por debajo que los países de la Unión Europea (con un promedio de aproximadamente 6); un poco mejor que Asia, con un CPI promedio de 3,2 y un deterioro en la última década (ver Quah, 2011); y mucho mejor que África, cuyo CPI promedio es de 2,8, a pesar de la importante mejora que experimentó esa región (véase McFerson, 2010).
- 3.22 Resulta claro que el estereotipo de corrupción generalizada e imposible de corregir en América Latina y el Caribe ya no es válido (si es que alguna vez lo fue). Pero es igualmente evidente la distancia que la mayoría de los países de la Región debe recorrer para acercarse a los niveles de integridad pública que se necesitan para maximizar la efectividad de la asistencia y acelerar el desarrollo inclusivo. Así, el segundo pilar de la estrategia del BID sigue siendo relevante.

2. Cambios organizativos y de planificación

- 3.23 La Auditoría de 2008 concluyó que el Banco se había centrado principalmente en la protección de los fondos que proporcionaba en lugar de apoyar también los esfuerzos de los países por combatir la corrupción. Consideró que ambos objetivos eran complementarios: si los países cuentan con mecanismos efectivos de lucha contra la corrupción, el Banco tiene una menor necesidad de brindar los suyos propios. Si bien el Banco había, en efecto, fomentado la buena gestión mediante varias actividades de asistencia no relacionadas entre sí, lo había hecho sin el beneficio de la planificación estratégica, la coordinación y el adecuado énfasis.
- 3.24 En 2009 el Banco formuló un Plan de Acción (PAACT). Entre otras cosas, el PAACT le asignó a la recientemente creada división ICS la tarea de apoyar la

generación de buena gestión y capacidad institucional en una amplia variedad de áreas, incluyendo los proyectos de lucha contra la corrupción¹³.

Tabla 2. Indicadores de corrupción, 2002-2011

País	Encuesta de Latinobarómetro		Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional		Índice de Control de Corrupción del Banco Mundial	
	2003	2010	2002	2011	2002	2010
Argentina	26,08	20,91	2,80	3,00	35,10	39,70
Bolivia	18,67	37,08	2,20	2,80	17,60	38,30
Brasil	28,33	40,37	4,00	3,80	58,00	59,80
Colombia	54,91	46,92	3,60	3,40	49,30	43,10
Costa Rica	27,98	41,70	4,50	4,80	73,70	72,70
Chile	37,08	42,67	7,20	7,20	91,70	90,90
Ecuador	21,33	49,75	2,20	2,70	14,60	20,10
El Salvador	24,20	31,30	3,40	3,40	29,80	51,20
Guatemala	11,63	19,00			36,60	35,40
Honduras	27,04	32,60	2,70	2,60	16,60	21,10
México	26,45	32,09	3,60	3,00	50,70	44,50
Nicaragua	37,73	31,90	2,50	2,50	40,00	23,40
Panamá	15,73	52,70	3,00	3,30	43,90	45,50
Paraguay	23,50	36,34	1,70	2,20	2,40	24,90
Perú	23,68	21,33	4,00	4,40	45,90	50,20
Uruguay	35,00	56,42	5,10	7,00	78,50	86,10
Venezuela	22,33	37,34	2,50	1,90	11,70	7,20
República Dominicana	-	22,60	3,50	2,60	42,90	22,00
Guyana					41,00	34,00
Haití			2,20	1,80		6,70
Jamaica			4,00	3,30	31,20	45,00
Trinidad			4,90	3,20	52,20	46,40
Bahamas					90,70	88,50
Barbados					89,30	89,50
Belice					48,30	56,00
Promedio	27,16	36,28	3,48	3,44	43,67	45,69

Fuentes: Encuestas de Latinobarómetro: porcentaje de encuestados que respondió “algo” o “mucho” a la pregunta de si la corrupción había descendido durante los años anteriores: véase www.transparency.org para el CPI (cuanto menor el índice mayor la percepción de corrupción); y www.data.worldbank.org para los Indicadores de Gestión Mundial en materia de Control de Corrupción (cuanto menor el indicador mayor la percepción de corrupción).

¹³

La División de Capacidad Institucional del Estado es parte del departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD). Las otras dos divisiones de IFD son la división de Gestión Fiscal y Municipal y la División de Mercados de Capitales e Instituciones Financieras.

- 3.25 En una iniciativa relacionada, en marzo de 2011 el Banco también aprobó una Estrategia para el Fortalecimiento Institucional con Crecimiento y Bienestar Social, que incluye secciones relativas a la gestión del sector público y la lucha contra la corrupción.
- 3.26 Más adelante en 2011, el BID integró dentro de la división FMM toda la responsabilidad por las actividades operativas en la gestión pública financiera tanto en el plano de los ingresos como de los gastos y, en este último, tanto la elaboración de los presupuestos como su ejecución y supervisión. (La excepción es la auditoría externa, que permanece dentro de la esfera de la división ICS, según se informa, por su relación con la transparencia fiscal). Esta importante medida unifica la responsabilidad por lo que constituye, y debe ser abordado como un conjunto integrado de funciones y objetivos fiscales y presupuestarios. Con una implementación adecuada, esta reforma interna evitará los costos, los errores y las ineficiencias de la fragmentación organizativa en las operaciones para apoyar la gestión pública financiera¹⁴.
- 3.27 Es preciso destacar que la “anticorrupción” no es un “sector” sino una problemática que atraviesa a todos los sectores, que debe abordarse mediante una variedad de iniciativas por diferentes unidades. Ya sea al nivel macro, al nivel de los sectores o mediante los proyectos individuales, la mayor parte de las intervenciones destinadas a mejorar la gestión del sector público o fortalecer las instituciones pueden tener un impacto positivo sobre la integridad pública. Este reconocimiento constituye el núcleo central del PAACT.

3. El PAACT y su implementación

- 3.28 El PAACT identifica las implicancias externas e internas de la Auditoría de 2008 y propone actividades para cada una¹⁵. El Anexo A incluye una lista de las actividades del PAACT y las vincula en términos generales a las recomendaciones de la Auditoría de 2008.
- 3.29 El PAACT contiene una serie de directivas generales estrictas: el imperativo de prestar atención al contexto del país y del sector; focalizar en los sectores; priorizar la construcción de la institucionalidad como un punto de entrada para la prevención y el control de la corrupción; y fortalecer el apoyo a mejoras en la gestión a nivel subnacional. El énfasis en la necesidad de “contextualizar” las actividades anticorrupción del Banco es especialmente importante. Se ajusta adecuadamente a la lección que deja la experiencia internacional de que las reformas institucionales deben ser adaptadas a las circunstancias específicas de cada país, en particular la capacidad administrativa y el marco de incentivos.

¹⁴ Dicha fragmentación, agravada por la descentralización de algunas pero no todas las funciones de gestión financiera pública, caracterizan el nuevo esquema implementado por el Banco Mundial (véase Banco Mundial, 2012).

¹⁵ Plan de Acción para Apoyar a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia. Noviembre de 2009. GN-2540. La ICS formuló el PAACT con el apoyo de la OII y la división de Adquisiciones.

- 3.30 Lamentablemente, el mismo respeto por las realidades de capacidad y el rol de los incentivos no es visible en el propio PAACT, que adolece de la misma debilidad que muchas otras propuestas de reforma amplia: el no hacerse las preguntas críticas de *quién* debe implementar todas las recomendaciones, con *qué* recursos, y bajo *qué* nuevos incentivos. Por lo tanto, resulta dudoso que sea posible implementar muchas de las actividades propuestas en un escenario realista y contextualizado¹⁶.
- 3.31 De todos modos, en líneas generales, el PAACT se ve razonablemente favorecido si se lo compara con esfuerzos similares en otras instituciones¹⁷, y formula varias recomendaciones factibles –por ejemplo, establecer un diálogo regional sobre gestión y corrupción; desarrollar un canal de retroalimentación entre las funciones fiduciarias y operativas; y promover una red de especialistas multisectorial con interés en la gestión y la lucha contra la corrupción.
- 3.32 No hay pruebas de que la mayoría de las recomendaciones factibles de ser llevadas a la práctica haya sido implementada, y la hipótesis optimista de que algunas de ellas pueden haber sido internalizadas en sectores o proyectos particulares no puede ser probada sin un ejercicio de recolección de datos y relevamiento. Sin embargo, algunas de las directivas del Plan de Acción sí parecen haber dejado una marca inicial en los programas del Banco: específicamente, apoyar la participación de la sociedad civil, profundizar el trabajo de gestión en los recursos extractivos, y desarrollar intervenciones en materia de transparencia focalizada.

4. La división de ICS: Estrategia y Actividades

a) Enfoque estratégico

- 3.33 En un análisis reciente, Jon Quah (2011) identifica cinco principales factores ligados a corrupción: (i) los bajos salarios de los empleados públicos y líderes políticos; (ii) las características culturales; (iii) la falta de voluntad política; (iv) burocracia y oportunidades para la corrupción; y (v) bajo riesgo de detección y sanción. Dado que la reforma de la administración pública es sumamente difícil, y es improbable que los aspectos culturales y políticos cambien en el corto y mediano plazo, los últimos dos factores son los más susceptibles a la intervención constructiva para mejorar la integridad pública. Es posible reducir las oportunidades de corrupción mejorando la transparencia y la simplicidad; y el riesgo de detección y castigo puede aumentarse fomentando la participación y fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas.

¹⁶ Asimismo, algunas recomendaciones resultan ambiguas (p.ej., "desarrollar una estrategia de generación de conocimiento que apalanque el desarrollo de capacidad"), o de dudosa utilidad (p.ej., el "desarrollo de una nueva generación de indicadores contextuales"), o más programáticos que operativos (p.ej., "fortalecer la coherencia entre la evaluación diagnóstica, la programación y el diseño de proyectos").

¹⁷ Véase, por ejemplo, la evaluación altamente crítica del Plan de Acción para África del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial de 2011.

- 3.34 El método de “transparencia focalizada” adoptado por la división ICS, centrado principalmente en las industrias extractivas y las iniciativas específicas de cada país, apunta en parte a esa dirección. El enfoque pone un menor énfasis en las iniciativas amplias de lucha contra la corrupción. Los países latinoamericanos en general (y los países de ingresos medios a altos en particular) han abandonado la postura de aceptar las presiones externas para llevar a cabo reformas amplias--que tienden a llevar mucho tiempo y abarcar diferentes gobiernos con diferentes mandatos populares y prioridades--y han optado por realizar acciones concretas que tienen probabilidades de surtir efectos positivos dentro de un período de gobierno¹⁸. Por lo tanto, el apoyo a las iniciativas relativas a la transparencia y la rendición de cuentas ha sido mayormente motorizado por los distintos países y diseñado para sus necesidades.

b) Actividades

- 3.35 Se ha señalado que la “anticorrupción” no es un “sector”, sino un tópico que atraviesa virtualmente todos los aspectos de las operaciones de gobierno. Varias actividades del Banco son relevantes para mejorar la integridad pública de los países miembro —la investigación, el apoyo al mercado de capitales, al sector financiero y a combatir el lavado de dinero, entre otras. Entre estas actividades, las iniciativas que buscan fortalecer la administración pública y la gestión pública financiera —incluyendo en particular actividades para reforzar la gestión financiera y de adquisiciones— generalmente tienen un impacto más directo en la integridad pública. Por lo tanto, uno podría contar como parte del esfuerzo en materia de lucha contra la corrupción todos los préstamos y las donaciones de asistencia técnica otorgados por ICS y FMM, la mayor parte del PRODEV (el programa de generación de capacidad institucional del Banco) e incluso del FMP. Asimismo, dado que muchos proyectos en otros sectores cuentan con un componente de mejora de la institucionalidad —que indirectamente tiende a mejorar la integridad del sector— también se podría incorporar una parte de esos proyectos a la medida del esfuerzo general del Banco. A nivel de los proyectos, la participación directa del personal fiduciario como miembros de los equipos de proyecto debería generar una mayor efectividad de costos y un menor riesgo de corrupción en los proyectos individuales de cada sector (véase la discusión de la “reforma fiduciaria” en el informe detallado relativo a Sistemas Nacionales). Lamentablemente, dado que la base de datos del Banco no incluye una descomposición por temas de los objetivos de los proyectos, el nivel de actividad referida a la gestión y la lucha contra la corrupción se ve sistemáticamente subestimado—y en una medida que no se puede determinar sin un esfuerzo

¹⁸

Un documento separado de OVE analiza la Estrategia para las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social del BID, inclusive sus secciones sobre gestión del sector público y sobre lucha contra la corrupción y la transparencia. (“Análisis de la Estrategia de Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social del BID”, 9 de septiembre de 2012, borrador interno de OVE). Concluye, de manera correcta, que la estrategia en su conjunto simplemente reflejaba actividades que ya se encontraban en curso y que tenían poco o nulo impacto en la manera en la que opera el Banco. No obstante ello, la formulación explícita del enfoque sobre la lucha contra la corrupción y la gestión del sector público fue útil.

analítico importante, costoso y prolongado de recopilación de datos¹⁹. Es igualmente imposible identificar los cambios en el nivel de esfuerzos realizados. Dada la función específica asignada a la división ICS en el PAACT, es importante al menos analizar brevemente los programas que gestiona esa división. Dado que todas las actividades de gestión financiera pública han sido asignadas a FMM, las actividades de la división ICS se dividen en dos áreas principales: la gestión pública y la seguridad ciudadana. Esta última se subdivide en términos generales entre el apoyo a las actividades destinadas a la prevención (tales como jóvenes en riesgo y gestión comunitaria) y a la aplicación de la ley (policía, poder judicial y sistema penitenciario). Si bien es posible afirmar que los programas de seguridad también han tenido un impacto indirecto sobre la integridad pública general, los programas que tienen un impacto directo y sustancial son los del área de gestión pública.

3.36 A su vez, la gestión pública se subdivide en “gobierno moderno” (reforma organizativa, gobierno en línea, regulación, etc.); “gestión pública moderna” (gestión de recursos humanos, estadísticas y monitoreo y evaluación, planificación estratégica, etc.) y “transparencia y rendición de cuentas”. Las iniciativas exitosas en las dos primeras categorías—tales como gobierno en línea, cambios en los sistemas de incentivos a los empleados públicos, reforma regulatoria racional— pueden tener un impacto sustancial sobre la gestión y la integridad pública. Sin embargo, “integridad pública” es un continuum, y la línea debe ser establecida en algún lugar. En este caso, el foco está en proyectos y actividades diseñados *explícita, primaria y directamente* para mejorar la integridad pública de los países en cuestión, como el programa de “transparencia y rendición de cuentas” de ICS. (Este énfasis también es consistente con propio enfoque estratégico de ICS referente a “transparencia focalizada”). Al mes de agosto de 2012, de la cartera total de préstamos activos de gestión del sector público correspondiente a la división ICS, de US\$ 832 millones, más de la mitad es en “gestión pública moderna”, más de un tercio en “gobierno moderno” y apenas el 10 por ciento en préstamos para “transparencia y rendición de cuentas”. Además, de los US\$ 79 millones en préstamos para transparencia y rendición de cuentas, más de dos tercios fueron aprobados antes de la creación de la división de ICS en 2006, dejando US\$ 23 millones aprobados a partir de 2007. A este monto corresponde agregar US\$ 10 millones en subsidios de cooperación técnica y el Fondo de Actividades Anticorrupción (mayormente financiado por Noruega), por un total de US\$ 33 millones durante los últimos siete años, o aproximadamente US\$ 4,7 millones por año. Como se refleja en la Tabla 3:

- Los préstamos para transparencia y rendición de cuentas disminuyeron entre 2010 y 2012 a tan sólo una operación (US\$ 5 millones en 2010, destinados a modernizar el parlamento salvadoreño), cuando el monto de los préstamos en el período anterior a la implementación de los compromisos BID-9 triplicaba esa cifra.

¹⁹

Un problema similar se presenta al intentar cuantificar los cambios en el uso real de las adquisiciones nacionales y los sistemas de gestión financiera; véase el informe en detalle sobre Sistemas de Países.

- Parte de la reducción fue compensada por un aumento en los subsidios de cooperación técnica y del fondo anticorrupción, de 9 a 21 operaciones, y de US\$ 3 millones a US\$ 6,7 millones.
- El apoyo total destinado a transparencia y rendición de cuentas disminuyó en el periodo comprendido entre 2010 y 2012 a poco más de la mitad del monto correspondiente al período 2007-2009. Sin contar el Fondo de Actividades Anticorrupción, la contribución del BID disminuyó aún más abruptamente, de US\$ 20 millones a US\$ 8 millones.

**Tabla 3. Transparencia y Rendición de Cuentas:
Préstamos y Subsidios Aprobados 2007-2009 y 2010-2012**

	<u>2007-2009</u>		<u>2010-2012</u>		TOTAL	
Categoría	Número de operaciones	Monto (US\$m)	Número de operaciones	Monto (US\$m)	Número de operaciones	Monto (US\$m)
Préstamos	3	18,3	1	5,0	4	23,3
Subsidios de cooperación técnica	5	1,6	10	3,0	15	4,6
Fondo de actividades anticorrupción	4	1,4	11	3,7	15	5,1
TOTAL	12	21,3	22	11,7	34	33,0

3.37 El monto promedio por operación también disminuyó de US\$ 1,8 millones a US\$ 327.000. Esto está en línea con la estrategia de transparencia focalizada consistente en la realización de intervenciones concretas en áreas de especial interés específicas de cada país. Estas intervenciones en sí parecen ser realistas y relevantes (ver Cuadro 4). Pero sin importar la posible utilidad de estas iniciativas ni la cantidad de advertencias, justificaciones y asignaciones que pueden realizarse, una inversión de US\$ 3,9 millones anuales entre 2010 y 2012 – US\$ 150.000 por país en promedio–no sugiere que el Banco esté otorgando una gran prioridad a la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas. (Tampoco es posible inferir un impacto significativo en la integridad pública a partir de tan magras intervenciones, incluso bajo los supuestos más favorables de su presunto efecto catalizador).

Cuadro 4. Ejemplos de Actividades de la ICS en materia de transparencia y rendición de cuentas

BR-T1146: *Apoyo al observatorio de gasto público para el combate de la corrupción*—para fortalecer la transparencia y la eficiencia del gasto público en Brasil, mediante el rediseño, la expansión y la implementación del Observatorio del Gasto Público, inclusive, por primera vez, al nivel subnacional.

CH-T1091: *Uso compartido de información para mejorar la lucha contra la corrupción*—para mejorar las investigaciones de casos de corrupción en Chile facilitando el intercambio de información entre la Contraloría General, el Ministerio Público y el Consejo de Defensa del Estado.

HA-L1051: *Programa de nuevas tecnologías y fortalecimiento de capacidad institucional*—para contribuir a una mayor capacidad de gobierno en Haití mediante la implementación de una plataforma tecnológica para institucionalizar la transparencia, la rendición de cuentas y la colaboración entre todas las entidades de gobierno y los socios que participan en el proceso de reconstrucción.

BL-T1034: *Fortalecimiento de la responsabilidad y la transparencia fiscal en Belice*—para fortalecer la capacidad del gobierno de promover la transparencia, la rendición de cuentas, el escrutinio externo y la supervisión en las finanzas públicas.

EC-T1185: *Transparencia y la industria extractiva*—para fortalecer las capacidades de las instituciones públicas y privadas de Ecuador de diseñar, aprobar e implementar estándares de transparencia en las industrias extractivas, focalizándose en la promoción de la acción colectiva por parte del sector público, las empresas privadas y la sociedad civil.

- 3.38 De modo más general, de todas las Estrategias de Países aprobadas después de 2009, tan solo 10 contemplan la focalización en el apoyo a los esfuerzos por reducir la corrupción y el fraude--y la mayoría de ellos lo hacen en términos genéricos o de manera indirecta, mediante acciones destinadas a fortalecer la gestión financiera pública (véase Tabla 4).

Tabla 4. Referencias a la Gobernanza y la Lucha Contra la Corrupción en las Estrategias de Países

País	Fecha de Aprobación	Gestión y Lucha contra la Corrupción como Prioridad
Belice	9-Jun	El programa del gobierno se centra en la institución del buen gobierno y en garantizar una mejor calidad de vida. Una de las prioridades de mediano plazo de Belice es garantizar la buena gestión fiscal y la transparencia.
Bolivia	11-Sep	Una de las áreas prioritarias identificadas en la estrategia es el fortalecimiento de la gestión pública.
Brasil	12-May	Uno de los objetivos estratégicos del BID es fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas. Los objetivos son desarrollar una gestión eficiente de los recursos humanos, mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público y la provisión de servicios públicos a los ciudadanos por parte de los gobiernos estatales, reducir las disparidades institucionales entre las administraciones fiscales brasileñas, y promover la cooperación y la integración de las administraciones financieras en tres niveles de gobierno.
Chile	11-Dic	Un objetivo es mejorar la gestión del gobierno central.
Colombia	12-Feb	La gestión y la modernización del estado (fortaleciendo la administración pública, la buena gestión y la lucha contra la corrupción) es uno de los objetivos de cooperación estratégica identificados en el Plan Nacional de Desarrollo-con los objetivos de mejorar la calidad de la administración pública y fortalecer la supervisión; fortalecer la responsabilidad fiscal a nivel subnacional, y aumentar los esfuerzos en materia impositiva a nivel subnacional. Se definen indicadores específicos y monitoreables para cada objetivo.
El Salvador	10-Jul	Fortalecer las finanzas públicas incrementando la recaudación impositiva y mejorando la eficiencia del gasto público; también, mejorando la transparencia y la prevención y el control de la corrupción.
Guyana	9-Feb	Guyana debe completar sus reformas institucionales y de gestión y continuar la disciplina en la gestión económica y fiscal del gobierno. Se brindará apoyo para aumentar la transparencia en el sector financiero (incluyendo reformas del marco de prevención del lavado de dinero).
México	10-Dec	El objetivo estratégico del BID es mejorar la efectividad y la eficiencia del gasto público en los niveles federal y subnacional para lograr una mayor transparencia y control del gasto público así como una mejor composición del gasto público a nivel subnacional, con un mayor nivel de inversiones.
Nicaragua	9-Feb	Uno de los cinco objetivos del plan del gobierno es la sustentabilidad fiscal y el fortalecimiento de la gestión pública. En la agenda de diálogos, apoyar al país con diferentes acciones encaminadas a fortalecer la gestión.
Surinam	11-Nov	El principal foco de atención es el apoyo a la transición hacia estructuras de gestión pública modernas. Los riesgos de la agenda de reformas por parte de grupos protegidos y una limitada capacidad de implementación se mitigarán mediante una fuerte apropiación de la iniciativa por parte del gobierno.

5. La Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas

- 3.39 Es cada vez más importante en la Región fomentar la buena gestión del sector extractivo. Mediante la consabida “maldición de los recursos”, la abundancia de petróleo y otros minerales valiosos ha estado asociada en muchos países a una grave debilidad de los gobiernos. Como demuestra McFerson (2010a), se ha desarrollado una dinámica autosustentada, con una ausencia de rendición de

cuentas que permite la apropiación de recursos por parte de las élites, lo cual a su vez perpetúa los problemas de gestión y corrupción. Se han llevado a cabo varias iniciativas internacionales en los últimos años para fomentar la transparencia en la producción de minerales y en los ingresos obtenidos de ella. En particular, el Informe del BID-9 considera como parte de la agenda de rendición de cuentas del Banco la incorporación a la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), la cual fomenta la transparencia y la rendición de cuentas en los contratos y los pagos en las industrias extractivas.

- 3.40 Si bien la adopción de la EITI en sí no posee implicancias operativas, las actividades del Banco tendientes a estimular la adopción de la iniciativa por parte de los países se enganchan bien con el enfoque de “transparencia focalizada” de la ICS. En efecto, el importante proyecto de la ICS en Ecuador mencionado en el Cuadro 4 tenía por objeto específicamente fortalecer las capacidades de diseñar, adoptar e implementar estándares de transparencia en las industrias extractivas. Entre otras actividades actual mente en curso, Colombia está elaborando un programa de apoyo a su candidatura para adoptar la EITI. (Los entrevistados en un estudio paralelo de OVE sobre países de ingreso media-alta expresaron una gran preocupación acerca de los riesgos a la democracia en Colombia que pueden derivarse de la falta de solución efectiva de los problemas de gestión de las industrias extractivas y los recursos.) El BID creó un equipo integrado por miembros de la división ICS y ENE para promover la EITI y, en diciembre de 2011, aprobó un crédito de asistencia técnica para “Fortalecer la Gestión en las Industrias Extractivas en América Latina y el Caribe”. En el Anexo B se incluye una breve evaluación de los esfuerzos del Banco en esta área.

6. Resumen

- 3.41 En el balance, el segundo pilar parece haber recibido mucho menor respaldo, prioridad, visibilidad y reconocimiento de la Administración o del Directorio que los otros dos pilares (protección de los recursos del Banco y la integridad de los funcionarios). No obstante, dado que el enfoque estratégico de la ICS es sólido y las intervenciones efectivas en materia de transparencia y rendición de cuentas son relevantes, el Banco puede generar un impacto positivo importante en esta área--siempre que aplique el enfoque de transparencia focalizada con vigor y con mayores recursos, en coordinación con (i) las intervenciones del sector público a fin de expandir la rendición de cuentas social y (ii) las intervenciones en materia de gestión financiera para fortalecer la rendición de cuentas en las finanzas públicas.

D. El Tercer Pilar: Garantizar la Integridad Interna

1. Evaluación del marco ético

- 3.42 Apenas tres años después de que se revisara en profundidad el Código de Ética y se estableciera la Oficina de Ética, el Directorio solicitó una auditoría independiente del sistema de ética, conducta y denuncias²⁰. La auditoría, realizada por Global Compliance y completada en mayo de 2011, concluyó que (i) la Oficina de Ética opera de manera comparable a las oficinas de ética de otras organizaciones; (ii) los funcionarios están recurriendo a ella cada vez más; y (iii) las opiniones de los funcionarios sobre la Oficina son, en términos generales, favorables. El Anexo C presenta un resumen de las principales recomendaciones de Global Compliance y su justificación²¹.
- 3.43 La mayor parte de las 60 recomendaciones no motivó objeción alguna de la Administración, la Asociación de Empleados ni del Tribunal Administrativo, y recibió la aprobación del Directorio. Las otras cuatro recomendaciones fueron asignadas a dos grupos de trabajo que dependen directamente del Comité de Organización, Recursos Humanos y Asuntos del Directorio. Las propuestas del grupo de trabajo fueron aprobadas por consenso, y únicamente dos puntos fueron remitidos a un nuevo grupo de trabajo para un mayor análisis.
- 3.44 El Informe de Avance de mayo de 2012 señaló la formulación de un plan de acción para implementar las recomendaciones aprobadas, inclusive la agilización de la consideración de los casos por parte del Tribunal Administrativo; el reemplazo del sistema de revisión por pares (Comité de Conciliación) por una mediación profesional como requisito previo para poder recurrir al Tribunal; la actualización del Código de Ética y la obligatoriedad de la capacitación anual en materia de ética; el énfasis en las obligaciones de los empleados de denunciar conductas indebidas; y la realización de cambios organizativos y de procedimiento para implementar estos cambios.
- 3.45 El Informe de avance del 18 de octubre confirmó que 33 de las 40 recomendaciones realizadas a la Administración fueron implementadas, y el resto están en vías de implementación dentro de los plazos meta. Entre ellas se destacan:
- El Comité de Ética, que tenía competencia para resolver apelaciones de decisiones de la Oficina de Ética, dejó de existir hacia fines de 2012 (a pesar de que finalizará con la carga de casos para esa fecha). Los resultados de las investigaciones de la Oficina de Ética fueron presentados directamente al Vicepresidente de Finanzas y Administración para su decisión sobre una

²⁰ Esta solicitud, según se informa, surgió a partir de ciertas dudas generadas por algunos casos altamente sensibles en 2009 y 2010.

²¹ Global Compliance, *Informe sobre los Sistemas de Ética, Conducta y Denuncias del Banco Interamericano de Desarrollo* (“Review of the Ethics, Conduct and Grievance Systems of the Inter-American Development Bank”), 16 de mayo de 2011.

sanción disciplinaria adecuada, y las apelaciones se interponen directamente ante el Tribunal²².

- La posición del Ombudsperson puede ser reelecta por un segundo período de 5 años.

2. El Código de Ética y Conducta Profesional

- 3.46 El Código de Ética, originalmente promulgado en 1976, fue sustancialmente revisado en 2006. En el 2007, fue unificado con el código de conducta del personal (que anteriormente era un código separado) en el Código de Ética y Conducta Profesional, extendiendo así la jurisdicción de la nueva Oficina de Ética a muchos tipos de conducta antiética.
- 3.47 El reporte de Global Compliance concluyó que el Código no estaba redactado de manera apta para su fácil comprensión ni su difusión al público. Como parte de los compromisos BID-9, se ordenó revisar el Código y el Presidente aprobó la versión revisada en octubre de 2012, después de haber sido presentado al Directorio para obtener sus comentarios²³. El Código revisado, que es ampliamente consistente con las buenas prácticas generalmente aceptadas, tiene el mismo alcance sustantivo que el anterior, pero tiene un formato más accesible. Asimismo, define mejor los procedimientos para denunciar la conducta indebida y su posterior procesamiento, y clarifica los derechos y las obligaciones de los individuos involucrados en el proceso.

3. Percepciones tempranas de los funcionarios con relación a asuntos de ética en el BID

- 3.48 Un programa obligatorio de capacitación para todo el personal fue llevado a cabo en 2006 y 2007. Entre 2006 y 2009, el BID llevó a cabo varias encuestas de las actitudes de los funcionarios hacia la ética para evaluar el impacto de la capacitación (el Anexo D ofrece un detalle de los resultados). Durante ese período, la disposición de los funcionarios a denunciar violaciones a las normas de ética aumentó de manera abrupta. El mayor aumento en la disposición a denunciar se dio con relación a la denuncia de violaciones ante el Comité de Ética, de menos del 40 por ciento de los funcionarios en 2006 al 84 por ciento en 2009, más del doble. Asimismo, mientras que en 2006 la figura identificada como la principal a la cual recurrir en caso de violaciones a la normativa de ética y de conducta fue el gerente, en encuestas siguientes se observó un viraje hacia el

²² Este cambio está en línea con la práctica del Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, y es coherente con la obligación del funcionario de investigar y adoptar decisiones sobre dichos asuntos (sujeto a revisión por parte del Tribunal Administrativo). También exime a los miembros del Comité de Ética, que eran empleados del Banco, de la incomodidad y posible conflicto de interés que podría darse a partir del juzgamiento de apelaciones por parte de sus propios colegas.

²³ El Código de Ética revisado originalmente debía ser presentado el 14 de junio. La fecha se pospuso para permitir al nuevo Oficial de Ética, designado en agosto de 2012, recibir comentarios.

Comité de Ética como la principal vía por donde canalizar las denuncias²⁴. Si bien los resultados de la encuesta deja lugar a dudas sobre la utilidad de la capacitación en cuestiones de ética (crítica que tuvo eco en algunas de las entrevistas llevadas a cabo para esta evaluación), la capacitación parece haber tenido un impacto –al menos en la conciencia del personal de la existencia y el rol del Comité de Ética. Sin embargo, muchas violaciones denunciadas al Comité de Ética consistieron en “comentarios ofensivos”, lo que sugiere que el sistema formal de ética se estaba congestionando con denuncias que normalmente deberían ser recibidas por los gerentes como parte de sus funciones normales—una cuestión a la cual volveremos más adelante.

4. Oficina de Ética

- 3.49 La Oficina de Ética fue creada en 2007 con la función principal de investigar denuncias de violaciones al Código de Ética²⁵. Inicialmente, no contaba con más personal que el director de la oficina. Luego se realizaron algunos esfuerzos orientados a generar una capacidad interna mínima, pero en los primeros años la Oficina de Ética debía recurrir a OII para investigar denuncias de conducta indebida por parte de los funcionarios. OII ya no realiza investigaciones de conductas indebidas del personal, salvo cuando existe una conexión entre una denuncia de conducta indebida y una práctica prohibida en algún proyecto financiado por el Banco. Es un interrogante abierto si la Oficina de Ética ahora cuenta con capacidad suficiente de llevar adelante sus propias investigaciones²⁶.

a) Investigaciones

- 3.50 A partir de 2009, la Oficina de Ética ha recibido unas 45 denuncias de conducta indebida por parte de los empleados por año. En 2011, la Oficina investigó 54 denuncias de conducta indebida por parte de empleados (algunas pendientes de 2010) y finalizó el análisis de 36²⁷. La categoría individual más importante de denuncias—42 por ciento—se refería al “respeto en el lugar de trabajo”; los conflictos de interés representaron el 22 por ciento, y el 36 por ciento restante lo constituyeron las otras nueve categorías. Solo 4 de las 36 investigaciones resueltas llegaron a una determinación de conducta indebida probada--14 denuncias, o el 39 por ciento, fueron rechazadas por el Oficial de Ética por incompetencia o remitidas a otras oficinas. La proporción de denuncias rechazadas de plano es cercana a la de las denuncias relativas al “respeto en el lugar de trabajo”.

²⁴ También hubo un malentendido persistente respecto de las vías para denunciar violaciones a las normas de ética: el 30% de los empleados mencionó a la OII en lugar de a la Oficina de Ética.

²⁵ Llamativamente, entre los compromisos del BID-9 se encontraba la creación de una Oficina de Ética, la cual para ese entonces ya había estado en funcionamiento por dos años.

²⁶ Bajo los nuevos arreglos, la Oficina de Ética tiene línea directa con el Presidente, y VPF sigue supervisando las tareas administrativas del día a día.

²⁷ A pesar del aumento de la capacidad de la Oficina de Ética, el atraso en la resolución de casos pasó de 10 casos pendientes a fines de 2010 a 18 a fines de 2011.

b) Consulta y prevención

- 3.51 La Oficina de Ética también tiene un rol en la provisión de orientación sobre cómo evitar y administrar los conflictos de interés. Del total de 280 consultas en 2011, más del 70 por ciento versó sobre conflictos de interés concretos o potenciales²⁸. Es plausible que sin esta actividad, las denuncias de conflicto de interés hubiesen sido mucho más que las 10 registradas en 2011 (de las cuales solo una fue corroborada).
- 3.52 También cabe mencionar la línea de ayuda confidencial en temas de ética, y el formulario de declaración de intereses de los empleados en línea, que fue ampliado de modo tal que abarcara a los empleados de Grado IV así como los nuevos supervisores a medida que son contratados. Todos los 805 empleados a los que se les requirió que completaran el formulario lo hicieron. Algunas de las personas entrevistadas para este informe creen que ni la línea de ayuda ni el formulario de declaración de intereses ha tenido un impacto positivo significativo en el clima de ética.
- 3.53 El presente informe no ha examinado en detalle el programa de capacitación sobre ética de la Oficina de Ética pero algunos de los entrevistados han manifestado escepticismo acerca de su utilidad. En cualquier caso, el foco de la capacitación debería estar puesto en la difusión y la explicación de las normas del Código y en las posibles penalidades por su violación, en lugar de en esforzarse por “capacitar” a los empleados en conducta ética.
- 3.54 Desafortunadamente, la Oficina de Ética ha brillado por su ausencia en el Organigrama del BID, lo que no constituye un signo fuerte del interés de la institución en la integridad de su personal, ni un facilitador de las denuncias externas de conducta indebida de los empleados del BID. Dicha omisión fue corregida en agosto de 2012.

5. Protección a los denunciantes internos

- 3.55 En octubre de 2003 se aprobó la Regla del Personal N.º 328 para brindar protección a los denunciantes internos. Siguiendo una recomendación de la Auditoría de 2008, la Regla fue modificada en 2009 ampliando la protección a terceros ajenos a la institución que actúan como denunciantes dentro de sus instituciones—definiendo actos de represalia y remitiendo dichos actos a las autoridades de los países²⁹. El informe de Global Compliance recomendó otorgar mayor protección a los denunciantes internos extendiendo el alcance de la norma a los empleados que denuncian conductas indebidas o participan en investigaciones, aún si finalmente no se logra probar la conducta indebida. Esta

²⁸ El número anual de consultas ha aumentado de manera estable, de 127 en 2007 a 170 en 2008, 240 en 2009, y 256 en 2010.

²⁹ Véase GN-2440-10, Septiembre de 2009.

nueva norma fue incluida en el Código de Ética revisado. La nueva política de protección a los denunciantes internos fue aprobada en Octubre de 2012³⁰.

6. Ombudsperson

- 3.56 Al igual que en otras organizaciones, las funciones del Ombudsperson del BID son ayudar a los empleados a resolver problemas relacionados con el lugar de trabajo y alertar a la Administración respecto de problemas que surjan y afecten al ambiente de trabajo. La oficina del Ombudsman opera con plena confidencialidad pero interactúa de manera constructiva con el departamento de Recursos Humanos y la Oficina de Ética, y recibe elogios de todos los interlocutores—parte de la motivación de la recomendación de permitir que la persona que ejerce el cargo de Ombudsperson sea elegible para un segundo término.
- 3.57 El número de casos recibidos por el Ombudsman aumentó de manera sustancial en 2009 y 2010, de 183 a 239, respectivamente, y volvió a bajar en 2011 a un ritmo anual más normal de aproximadamente 180 casos. De éstos, la mayoría era de empleados de la sede central del BID (57 por ciento), empleadas mujeres (61 por ciento), y empleados en puestos técnicos (63 por ciento). Los conflictos que surgieron se originaron en áreas muy diversas, un 37 por ciento de los cuales se refiere a relaciones personales (la gran mayoría se refería a relaciones de supervisión) y un 25 por ciento, a conducta y ética (la gran mayoría se refería al “respeto en el lugar de trabajo”). Estas proporciones se han mantenido más o menos constante en años recientes. Sin embargo, resulta interesante que casos relacionados con el desarrollo profesional en 2010 y 2011 disminuyeron al 21 por ciento desde su pico de más de la mitad del total de los casos en 2007 y un promedio del 30 por ciento entre 2008 y 2009. Los entrevistados no estaban seguros si este cambio indicó una mejora en los procedimientos de evaluación del desarrollo profesional y la mejora o la disminución de la confianza por parte de los empleados de que las denuncias vinculadas con el desarrollo profesional serían juzgadas de manera imparcial.

7. Algunas preocupaciones

- 3.58 El paso de una estructura de múltiples instancias, poco clara y personalizada a una más simple con una división clara entre autoridad y responsabilidad constituye una mejora sustancial. En particular, la eliminación del Comité de Ética deposita la obligación de rendir cuentas por las sanciones disciplinarias directamente en la Administración, donde corresponde (sujeto al relevo por parte del Tribunal Administrativo), y agrava la obligación de la Oficina de Ética de llevar a cabo investigaciones exhaustivas y profesionales.
- 3.59 Si el nuevo sistema funcionará según se pretende depende principalmente del funcionamiento de la Oficina de Ética. Si su capacidad es limitada, ya sea por una

³⁰

El armado del borrador de la nueva política estuvo liderado por LEG, con comentarios de grupos de trabajo con representación de ETH, VPF, HRD, OMB, EVP y PCY. La responsabilidad por su implementación será compartida por varias unidades del Banco.

excesiva cantidad de funciones que debe cumplir o por la insuficiencia de los recursos con los que cuenta, y/o si su credibilidad es baja debido a la calidad de sus investigaciones u otros factores, los cambios organizativos no serán efectivos.

8. Administración del personal – El eslabón perdido

- 3.60 No es posible llevar adelante la agenda de la integridad en forma aislada de las políticas más generales del BID sobre recursos humanos. La implementación de los compromisos del BID-9 en el área de la ética ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas complementarias en la administración del personal, en particular para clarificar la responsabilidad y las facultades de los gerentes de línea.
- 3.61 El elevado número de denuncias vinculadas al “respeto en el lugar de trabajo” elevadas a la Oficina de Ética plantea diversos inconvenientes. En primer lugar, la categoría en sí es inherentemente ambigua: lo que para una persona es una “conducta irrespetuosa” puede ser para otra una “crítica sincera”. En segundo lugar, es difícil juzgar estas denuncias, dado que muchas se refieren a los dichos de las personas involucradas, por lo cual las investigaciones tienden a producir resultados no concluyentes. La definición de lo que constituye “respeto en el lugar de trabajo” ha sido restringida en el Código de Ética revisado, pero aún sigue siendo ambiguo. Corresponde replantearse si dicha categoría de “conducta indebida” de los funcionarios debería ser manejada mediante canales cuasi legales. En tercer lugar, muchos supervisores no están seguros de lo que pueden y no pueden hacer acerca de los episodios de “falta de respeto” en el lugar de trabajo, y acerca de cuáles hechos deberían informar y a quién.
- 3.62 Una cuestión más general en el BID es el grado de responsabilidad de los gerentes por la gestión del recurso humano, y la disponibilidad de mecanismos confidenciales y regulares para canalizar los comentarios de los funcionarios acerca de sus supervisores directos (“retroalimentación ascendente”). Las entrevistas efectuadas por OVE para esta evaluación indican que estas dos áreas están insuficientemente desarrolladas y deben ser atendidas con miras al futuro.
- 3.63 Salvo por la regla referida a los denunciantes internos, que recientemente fue actualizada, muchas de las reglas del BID referidas al personal son antiguas. En particular, la regla sobre la conducta del personal data de 1998 (si bien la fecha que figura en el sitio web del BID es noviembre de 2006), y partes de ella son ambiguas. El Banco ha comenzado un esfuerzo por revisar una variedad de reglas referidas al personal, inclusive las relativas a la conducta del personal y el “respeto en el lugar de trabajo”.

IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL FUTURO

- 4.1. El nuevo marco organizativo e institucional del BID para combatir el fraude y la corrupción es más claro y ofrece obligaciones de rendir cuentas más estrictas que la estructura generada gradualmente y de manera poco sistemática antes de 2009. Sin embargo, tanto en el área de las sanciones como en la de la ética, es preciso confrontar una cuestión general subyacente: es importante aumentar el nivel general de confianza en el Banco encontrando el balance justo entre los extremos de la adhesión estricta a la letra de las reglas y la aplicación rígida, por un lado, y una excesiva tolerancia de la toma de decisiones informal y personalizada, por el otro. Como en los otros informes detallados de la evaluación del BID-9, este reporte no contiene recomendaciones formales, sino que provee sugerencias para que sean consideradas por Management de cara al futuro. El principal objetivo de estas sugerencias es ayudar a complementar y consolidar aún más los cambios que ya se han hecho —bajo la lógica y el espíritu con el que fueron hechos— más que abogar por modificaciones sustanciales, que no estarían justificadas en esta etapa temprana de la implementación del Nuevo sistema.

A. El Primer Pilar: Proteger los Recursos del Banco

- 4.2. A juzgar por una cantidad de entrevistas, la confianza de los funcionarios en las investigaciones de OII ha aumentado paulatinamente junto con la percepción de la mejora de su calidad. Lo más relevante en este aspecto es la nueva capacidad que brinda la autoridad del Oficial de Casos—ya ejercida con frecuencia—de rechazar una recomendación de OII que aquél(la) considera insuficientemente acreditada. Asimismo, la preocupación inicial de algunos acerca de la posible interferencia por parte de los miembros del Directorio demostró ser infundada. Ninguno de los entrevistados informó de ningún intento del Director Ejecutivo de interferir con una investigación en curso, salvo para preguntar acerca del avance de la investigación y del momento probable de su conclusión³¹. Es esencial asegurarse de que OII posea completa independencia durante el proceso de investigación. Fuera de ello, de los resultados y las conclusiones de esta evaluación surge una cantidad de sugerencias.

1. Protocolo explícito para la resolución de casos

- 4.3. El marco de procedimientos relativos a sanciones que se ha instrumentado durante los últimos tres años es satisfactorio, pero no incluye una política y un protocolo explícitos para la resolución de casos previa a la realización y la conclusión de una investigación completa y a la emisión de una notificación de sanciones. La resolución justa de casos “extrajudiciales”, aunque muy infrecuente, puede constituir una parte importante de un marco legal efectivo, pero deben seguir criterios y procedimientos explícitos y uniformes. Se debería formular un simple protocolo, en la primera oportunidad, en consulta con todas las unidades

³¹

Por el contrario, algunos entrevistados han expresado que han existido intervenciones ocasionales de los directivos superiores en investigaciones en curso en el pasado.

afectadas. Esta sugerencia ciertamente no busca indicar que esos acuerdos informales deberían ser solo excepciones a los procedimientos normales que han estado en vigencia desde 2011, y en todo caso no debería estar bajo la responsabilidad de OII.

2. Liderazgo permanente de OII

- 4.4. La ubicación actual de OII dentro del Organigrama del Banco es adecuada, y sus recursos han sido fortalecidos. Sin embargo, el buen funcionamiento de la Oficina depende de manera crítica de la efectividad de su Director y del grado de apoyo proporcionado por los directivos más altos.
- 4.5. Actualmente, OII posee un Director Interino, designado a comienzos de 2012. Sin importar lo meritorio del desempeño de cualquier individuo, el estatus de "interino" suele ser una limitación para la efectividad y genera incertidumbre en cualquier organización. Permitir que dicha situación anómala continúe obstaculizaría la tarea de OII y enviaría una mala señal a la comunidad externa. Además, las obligaciones, las facultades, y las responsabilidades del Director de OII no se encuentran actualmente definidas de manera suficientemente detallada y explícita. Resulta urgente elaborar términos de referencia detallados y sobre esa base designar un Director permanente de OII.
- 4.6. Entre las primeras tareas de un Director permanente de OII estarían (i) una revisión de los recursos humanos y financieros disponibles para la Oficina y recomendaciones respecto del nivel de recursos predecible y coherente con las funciones de la Oficina; y (ii) recomendaciones para una interacción más regular y sistemática con el Presidente y con otros interesados de peso dentro del Banco, en línea con la obligación de informar al Presidente y en pos de una mayor eficiencia de la Oficina como un brazo de la Dirección. (El hecho de que el director de OII es miembro de la ACPC no es suficiente a tal fin.)

3. Establecimiento de un límite entre las investigaciones y la prevención

- 4.7. Los cambios realizados a partir de 2009 han agregado una muy necesaria claridad a las actividades de OII, acerca de las cuales existía una importante confusión en el Banco. Es preciso advertir, no obstante, acerca del creciente rol de la Oficina como proveedor de asesoramiento *ex ante* a los equipos operativos acerca de los riesgos a la integridad y a la reputación que conllevan sus proyectos. Si bien los beneficios en términos de mejorar la calidad al inicio y mitigar los riesgos son evidentes, el Banco debe formular modalidades para trazar un límite preciso entre la organización y la dotación de personal de estas actividades y el rol fundamental de OII en la investigación de denuncias de prácticas prohibidas en las actividades financiadas por el Grupo del BID. Cualquier ambigüedad en esta área pone en riesgo disminuir la credibilidad de las investigaciones de OII, que son la principal función de la Oficina.

4. Centralización de la responsabilidad de difundir y publicar las sanciones

- 4.8. La actual división de funciones entre OII y el Comité de Sanciones en cuanto a la notificación, recepción, difusión y publicación de notificaciones de sanciones impuestas por el Banco o recibidas por las otras partes del acuerdo sobre inhabilitación es innecesariamente compleja y genera un riesgo de confusión y problemas de comunicación. Sería más claro y eficiente asignar todas las funciones relacionadas con este aspecto (así como los recursos necesarios) a la Secretaría del Comité de Sanciones.

5. Comunicación de las reformas al mundo exterior

- 4.9. Además de la difusión y explicación internas, es sumamente importante informar y comunicar de manera sistemática las reformas internas al mundo exterior –tanto para aumentar su efectividad como para fortalecer la imagen del Banco. Debería realizarse un esfuerzo coordinado a este fin, utilizando una combinación de actividades en la sede central y en las oficinas de países, -incluyendo un acto público de magnitud que abarque a toda la región.

B. El Segundo Pilar: Apoyo a las Mejoras Realizadas en los Países Miembros

- 4.10. Este informe ha concluido que los tres problemas principales en esta área son (i) el trato endeble y genérico de la gestión y la lucha contra la corrupción en las estrategias de países; (ii) los escasos recursos asignados a las intervenciones del Banco en materia de transparencia y rendición de cuentas; y, fundamentalmente (iii) los insuficientes nexos entre las unidades involucradas, inclusive dentro de los distintos sectores.
- 4.11. De este modo, las tres prioridades son mejorar el trato sustantivo de la gestión y la lucha contra la corrupción en las Estrategias de Países, cuando estos aspectos son claramente relevantes para los esfuerzos para el desarrollo; elevar el perfil del programa de transparencia y rendición de cuentas y aumentar sus recursos, reflejando la experiencia y las demandas de los países; y fortalecer los nexos entre ICS/FMM y las principales divisiones de otros sectores, donde las operaciones pueden tener importantes implicancias en materia de gestión y lucha contra la corrupción.
- 4.12. Con respecto a la última prioridad, sería importante establecer un intercambio sistemático de experiencias e ideas entre los empleados involucrados en asuntos de capacidad del estado, gestión, gestión financiera pública, y los componentes institucionales de los proyectos de otros sectores³². Asimismo, dado que las experiencias más relevantes en materia de gestión y lucha contra la corrupción

³² Un mecanismo semejante podría ser similar al de la “Semana del Personal” del Banco Mundial, el cual éste abandonó en 2011 por razones presupuestarias – contrariamente a la experiencia de que los gastos en el corto plazo se compensan por vía de una mejora en la efectividad y un impacto en las operaciones.

tienden a ser las de países en circunstancias económicas, políticas y geográficas similares, sería útil establecer un diálogo regional periódico sobre la gestión y la corrupción (esta también fue una de las recomendaciones del PAACT).

- 4.13. Finalmente, cualesquiera sean las actividades anticorrupción llevadas a cabo y cualquiera sea la unidad que las implemente, el Banco debería realizar un esfuerzo por identificar y monitorear el nivel general de esfuerzo en esta área. La clasificación actual de proyectos del Banco no permite capturar los componentes de los proyectos en otros sectores que no sean el Departamento de Instituciones para el Desarrollo que tienen un impacto significativo sobre el fraude y la corrupción. Más allá de las actividades específicas llevadas a cabo por la ICS y la FMM, el BID podría considerar agregar una subcategoría de “tema” a los proyectos en todos los sectores.

C. El Tercer Pilar: Fomentar la Integridad Interna

1. Evaluación de las actuales actitudes de los funcionarios

- 4.14. En un momento apropiado y dentro de los próximos dos años, se debería realizar otra encuesta sobre ética comparable a la de 2009 y con orientación de la Oficina de Ética y soporte de HRD, a fin de evaluar los cambios de percepción con respecto a los años anteriores y recabar las opiniones de los funcionarios acerca de las fortalezas y las debilidades del nuevo sistema.

2. Agilización de las funciones de la Oficina de Ética

- 4.15. Tras las reformas organizativas y con la designación del nuevo Oficial de Ética, la prioridad es que ésta tenga la capacidad de funcionar de manera eficiente. Sin embargo, la capacidad está en relación con las funciones que se espera que una entidad desempeñe. Por lo tanto, una manera de mejorar la capacidad de la Oficina de Ética es reducir la carga de las investigaciones mayormente infructuosas sobre las denuncias de falta de “respeto en el lugar de trabajo”. Un ambiente de trabajo respetuoso es esencial tanto para la moral como para la productividad de la institución. La cuestión, no obstante, es cómo permitir y sostener un ambiente semejante. El nuevo esquema es menos que óptimo.
- 4.16. El Código de Ética revisado mejora la definición del “respeto en el lugar de trabajo”, pero este término sigue siendo ambiguo, ya que es inherentemente difícil encontrar pruebas convincentes que respalden las denuncias. Como resultado, una evaluación de estos casos no solo consume los limitados recursos de la Oficina de Ética, sino que además contribuye a un clima de frustración (debido a las dificultades de juzgar las denuncias) y evita la reducción de casos contenciosos en los niveles gerencial y administrativo. Eliminar del Código de Ética la categoría del “respeto en el lugar de trabajo”, tras los extensos debates y los importantes cambios de los últimos tres años, no sería aconsejable y podría generar fricción y sospechas innecesarias. Sin embargo, sería útil formalizar y publicar la práctica por la cual la Oficina de Ética no acepta denuncias de “falta de respeto en el

lugar de trabajo" a menos que el denunciante primero haya recurrido a HRD y al Ombudsperson³³. El sistema de mediación informal recientemente aprobado puede ayudar a resolver este tipo de conflictos en una etapa temprana. Pero, adicionalmente, el Banco debe adoptar medidas de trascendencia para clarificar la autoridad y la obligación de rendir cuentas de los gerentes. Esto conduce a la próxima y última sugerencia con respecto a este pilar.

3. Tratamiento del desempeño de los gerentes

- 4.17. El funcionamiento del nuevo sistema de ética concluirá por reflejar el ambiente institucional y organizativo general del Banco. Es importante que el BID revise sus sistemas de capacitación de los gerentes, solicite y proporcione comentarios sobre su desempeño, y los obligue a dispensar un trato profesional y respetuoso a sus empleados. Sin estos sistemas, se seguirá corriendo el riesgo de obtener respuestas endebles a los episodios de trato inadecuado al personal; un excesivo recurso a la Oficina de Ética por denuncias de "falta de respeto"; baja frecuencia de resolución satisfactoria para el denunciante; y una carga innecesaria para la capacidad de la Oficina de Ética. También es posible que se necesiten cambios en la política del personal, dado que no se puede esperar de los gerentes que adopten medidas disciplinarias, aun cuando corresponda aplicarlas, si no existen una política clara que autorice específicamente a adoptar medidas concretas, protocolos que regulen dichas decisiones, ni confianza en que van a contar con el apoyo de niveles jerárquicos superiores. Sin canales efectivos para procesar las denuncias de funcionarios y brindar apoyo institucional a las decisiones disciplinarias de los gerentes, tanto los gerentes como los empleados se verán tentados a canalizar sus conflictos por vías informales y recurrir a redes personales —un enfoque que socava el capital de confianza y la productividad general del Banco.
- 4.18. Tras el precedente de la auditoría de 2008 sobre la política anticorrupción y la auditoría de 2011 sobre el marco de ética y conducta, una opción a considerar sería realizar una auditoría externa del marco regulatorio referente a la gestión del personal. Esta auditoría podría incluir una actualización no solo de la regla sobre la conducta del personal sino también del sistema de evaluación de desempeño de los gerentes —posiblemente incluyendo la consideración de un elemento sistemático de evaluación confidencial por parte de los subordinados. El beneficio potencial de dicha auditoría podría ser mayúsculo, no solo para la atmósfera y la moral, sino también para los préstamos y los mejores resultados de las operaciones del Banco.

³³

El Ombudsperson ya desempeña un rol central en estos asuntos. Los casos de falta de respeto en el lugar de trabajo representaron el 70% de todos los conflictos en materia de conducta y ética acaecidos en 2010, y más del 80% en 2011.

D. Breve conclusión

- 4.19. En 2007, el Banco ni siquiera publicaba los nombres de las empresas y los individuos involucrados en casos de fraude y corrupción, y las oficinas responsables adolecían de una grave falta de capacidad, una ambigüedad de sus funciones, un bajo perfil y poca visibilidad, y un apoyo insuficiente. Durante los últimos tres años, el BID ha implementado importantes medidas tendientes a cumplir con los compromisos del BID-9, si bien focalizándose en áreas que se encontraban bajo la propia órbita del Banco (la protección de los recursos del Banco y el fomento de la integridad interna). En estas áreas, la situación actual representa una mejora considerable con respecto al esquema con límites imprecisos, poco claro y endeble de años anteriores.
- 4.20. Por lo tanto, en el primer y el tercer pilar, la prioridad fundamental para el futuro inmediato es la consolidación de las medidas adoptadas. Las perspectivas de esta consolidación y posible impacto positivo parecen buenas, a la luz de la rapidez con la cual el Banco ha considerado, aceptado y comenzado a implementar muchas de las recomendaciones de las auditorías externas independientes de sus políticas y prácticas. En contraste, el segundo pilar ha recibido un reconocimiento y un apoyo limitados —en gran medida por haber sido desplazado por otras prioridades del Banco (inclusive las identificadas en BID-9 con sus correspondientes metas de financiamiento), y posiblemente por la limitada demanda por parte de los países cliente. Cabe esperar un impacto indirecto significativo en materia de corrupción a raíz de las diversas iniciativas destinadas a fortalecer la gestión del sector público y del enfoque “focalizado” sobre la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, las diversas actividades del Banco relevantes para respaldar los esfuerzos de los países por mejorar la gestión y combatir la corrupción requieren una mayor prioridad y una coordinación multisectorial más fuerte, y en particular es preciso seguir el programa de rendición de cuentas con mayores recursos que los sumamente escasos de los últimos años.

REFERENCIAS

Documentos del BID

“Informe de Modernización del Estado,” 2003.

“Procedimientos de sanciones: modificaciones a las políticas sobre adquisición de obras y bienes, selección y contratación de consultores, normas generales de los contratos de préstamo, disponibilidad de información, adquisiciones institucionales del Banco, y definiciones de fraude y corrupción”, 2005.

“Procedimientos de sanciones: modificaciones a las políticas del Banco sobre adquisiciones, normas generales de los contratos de préstamo y la política de disponibilidad de información”, 2004

“El nuevo marco de financiamiento: informe de evaluación y recomendaciones”, 2005.

“Lineamientos operativos y regulaciones del comité supervisor de fraude y corrupción”, 2007.

“Procedimientos de sanciones. Modificaciones a las políticas para la definición de fraude y corrupción”, 2007.

“El realineamiento a la fecha: principales logros”, 2008.

“Informe preliminar sobre el marco de la lucha contra la corrupción del Banco Interamericano de Desarrollo” (“Informe Thornburgh”), octubre de 2008.

“Propuesta de plan de acción para apoyar a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia (PAACT)”, noviembre de 2009.

“Propuesta para la implementación de las recomendaciones del Informe sobre el marco de la lucha contra la corrupción del Banco Interamericano de Desarrollo. Informe del Presidente del Comité de Auditoría”, 2009.

“Propuesta para modificar los Procedimientos de Sanciones del Banco Interamericano de Desarrollo”, 2009.

“Propuesta para modificar la Política del Manual Organizativo OR-311 ‘Comité Supervisor de Fraude y Corrupción”, 2009.

“Propuesta para modificar los Procedimientos de Sanciones del Banco Interamericano de Desarrollo”, 2009.

Oficina de Integridad Institucional: *Informes anuales*, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

“Estrategia de capital humano”, 2011.

“Informe del sistema de ética, conducta y denuncias del Banco Interamericano de Desarrollo” (El “Informe de Global Compliance”), 2011.

“Mecanismo propuesto para combatir el fraude y la corrupción”, 2001.

“Marco propuesto para prevenir y combatir el fraude y la corrupción”, 2011.

Otras referencias y documentos

Banco Asiático de Desarrollo. 1998. *Política anticorrupción* (“*Anticorruption Policy*”). Manila.

Farer, Thomas, ed. 1999. *Delitos transnacionales en el continente americano* (“*Transnational Crime in the Americas*”). Nueva York: Routledge.
Haber, Stephen, ed. 2002. *Capitalismo de amigos y crecimiento económico en América Latina: teoría y pruebas* (“*Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence.*”) Stanford: Hoover Institution Press.

McFerson, Hazel. 2010. “Desarrollos en la gestión en África desde la Guerra Fría: más allá de Cassandra y Pollyanna”, (“*Developments in African Governance since the Cold War: Beyond Cassandra and Pollyanna,*”) *African Studies Review*, Septiembre

_____. 2010a. “¿Es posible exorcizar la maldición de los recursos?” (“*Can the Resource Curse be Exorcised?*”) *International Studies Perspectives*, vol.11, n.º 4, noviembre

Quah, J.S.T. 2011. *Eliminación de la corrupción en los países asiáticos: ¿un sueño imposible?* (*Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream?*) Singapur, Emerald Press.
Quick, Stephen. 2000. “Iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo contra la corrupción” (“*Inter-American Development Bank Initiatives against Corruption*”) en J.S. Tulchin y R.H. Espach, eds. *Lucha contra la corrupción en América Latina* (“*Combating Corruption in Latin America*”). Washington, DC: Woodrow Wilson Center y Johns Hopkins University Press.

Shihata, Ibrahim. 2000. “El rol del Banco Mundial en la lucha contra la corrupción”, (“*The Role of the World Bank in Combating Corruption*”), J.S. Tulchin y R.H. Espach, eds. *Lucha contra la corrupción en América Latina* (“*Combating Corruption in Latin America*”). Washington, DC: Woodrow Wilson Center y Johns Hopkins University Press.

Tulchin, J.S., and Espach, R.H., eds. 2000. *Lucha contra la corrupción en América Latina*. (“*Combating Corruption in Latin America*”). Washington, DC: Woodrow Wilson Center y Johns Hopkins University Press.
Banco Mundial, Grupo de Evaluación Independiente. 2012. “El sistema de matriz en el Banco: una evaluación de la efectividad organizativa” (“*The Matrix System at the Bank: An Evaluation of Organizational Effectiveness*”). Washington, DC.

_____. 2011. “Compromiso del Banco Mundial con la gestión y la lucha contra la corrupción a nivel de los países. Una evaluación del Plan de estrategia e implementación de 2007” (“World Bank Country-Level Engagement on Governance and Anticorruption. An Evaluation of the 2007 Strategy and Implementation Plan”). Washington, DC.

_____. 1997. *Política anticorrupción* (“*Anticorruption Policy*”). Washington, DC.

LISTA PARCIAL DE PERSONAS ENTREVISTADAS

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Departamento</i>
Maristella Aldana	Ex Jefe Interino - OII	OII
Elizabeth Rodezno	Presidente – Asociación de empleados	SPD/SMO
Luis Estanislao Echebarría	Gerente general & jefe de SPD	SPD/SPD
Carola Alvarez	Jefe de División – Desarrollo estratégico	SPD/SDV
Carlos Santiso	Jefe de División – Capacidad Institucionalidad del Estado	IFD/ICS
Juan Pablo Severi	Especialista en Protección Social	SCL/SPH
Iris Beatriz Gomez Santos	Especialista en Servicios Corporativos	ACP/PRC
Michael L. Woscoboinik	Ex Director Interino – Oficina de Ética	SRE/ETH
Ellen M. Connors	Especialista en Auditoría de Supervisión & Cumplimiento	SRE/ETH
Juan Gabriel Ronderos	Especialista en Auditoría de Supervisión & Cumplimiento	SRE/SNC
Cristian Santelices	Jefe de División Monitoreo Estratégico	SPD/SMO
Daisy Seebach	Oficial de Ética	SRE/ETH
Brigida Benitez	Ex Directora	OII
Doris Campos Infantino	Ombudsperson	SRE/OMB
Varios Directores Ejecutivos y Asesores		EXD
Varios funcionarios de gobierno en países de renta media alta seleccionados		

Nota: Otras personas estuvieron presentes en varias de las entrevistas con las personas mencionadas

ANEXO A. PLAN DE ACCIÓN PARA APOYAR A LOS PAÍSES EN SUS ESFUERZOS POR COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y FOMENTAR LA TRANSPARENCIA

Octubre de 2009

Plan de acción para apoyar a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia (PAACT)			Relación con la Auditoría ERP (Nov. 2008)	
Objetivo principal	Implicancias	Actividades propuestas		
Nivel externo (general)	Promover y desarrollar programas, actividades y foros de alto valor agregado para el diálogo a fin de apoyar los esfuerzos de los países por combatir la corrupción y fomentar la transparencia	Desarrollar un enfoque <i>contextualizado</i> al nivel país, sector e institución	<u>Fortalecer capacidad de diagnóstico contextualizado</u> 1. Desarrollar metodologías de análisis de corrupción que permitan un enfoque contextualizado por país / nivel de gobierno 2. Desarrollar metodologías de análisis y diagnóstico de corrupción que permitan un enfoque contextualizado por sector 3. Apoyar la revisión y el fortalecimiento de las metodologías del Banco para el análisis de capacidad microinstitucional (p.ej., CPAR, CFAA, CFA, ICAS, RFPP, entre otras) <u>Apoyar el uso y desarrollo de una nueva generación de indicadores contextuales</u> 4. Apoyar el uso de indicadores existentes a lo largo de todo el ciclo de proyecto (p.e.j, PEFA) 5. Apoyar el desarrollo de nuevos indicadores que permitan un análisis contextual	Fortalecer las medidas orientadas a reducir el fraude y la corrupción en los programas financiados por el Banco (p.ej., implementar en su totalidad las recomendaciones del documento “Banderas rojas en la adquisición”; exigir a los oferentes que certifiquen si alguna vez fueron sancionados por otro MDB; desarrollar una base regularizada para suspender desembolsos en caso de que el gobierno no logre garantizar el acceso a las pruebas de fraude o corrupción, etc.)
		Apoyar la definición de <i>estándares uniformes</i> de la prevención y el control de la corrupción	<u>Apoyar la implementación de las convenciones internacionales sobre lucha contra la corrupción</u> 6. Promover la asistencia técnica y financiera para apoyar la convergencia y la implementación de IACAC y UNCAC. <u>Apoyar y crear oportunidades para el diálogo regional sobre gestión y corrupción</u> 7. Establecer un diálogo regional anual sobre políticas en materia de gestión y corrupción 8. Promover la participación del Banco en eventos regionales e internacionales	
		<i>Priorizar fortalecimiento</i> institucional como	<u>Apoyar el fortalecimiento de la capacidad institucional de prevenir, controlar y sancionar la corrupción</u> 9. Profundizar el apoyo a los países en la definición de	

Plan de acción para apoyar a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia (PAACT)			Relación con la Auditoría ERP (Nov. 2008)
Objetivo principal	Implicancias	Actividades propuestas	
	punto de entrada para la prevención y control de la corrupción	<p>mecanismos destinados a prevenir la corrupción sobre la base del marco propuesto por las convenciones internacionales.</p> <p>10. Fortalecer el apoyo a países para consolidar mecanismos para detectar, investigar y sancionar la corrupción</p> <p>11. Desarrollar una estrategia de intervención y toma de conciencia en el control interno y externo</p> <p>12. Desarrollar una estrategia de intervención y toma de conciencia en transparencia focalizada</p> <p>13. Fortalecer el apoyo en gestión, lucha contra la corrupción y transparencia para los gobiernos a nivel subnacional</p> <p><u>Apoyar la participación del sector privado y la sociedad civil</u></p> <p>14. Proporcionar asistencia técnica para apoyar la creación de un ambiente favorable para la buena gestión</p> <p>15. Apoyar el desarrollo de prácticas de integridad en el sector privado</p> <p>16. Profundizar la incorporación de mecanismos de control social en la preparación y ejecución de proyectos</p> <p>17. Apoyar la capacitación de funcionarios públicos y otros terceros interesados</p> <p>18. Continuar incluyendo la cuestión de la gestión y la corrupción en las reuniones del Banco / sociedad civil</p>	

Plan de acción para apoyar a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia (PAACT)			Relación con la Auditoría ERP (Nov. 2008)	
Objetivo principal	Implicancias	Actividades propuestas		
Nivel interno (Institucional)	Dirigirse hacia la institucionalización de un enfoque sistémico consistente con el ciclo operativo para apoyar a los países	Institucionalizar un enfoque sistémico sobre el tratamiento de la corrupción	<u>Fortalecer el trato de las implicancias de la corrupción al nivel de sectores</u> 1. Incorporar y profundizar el análisis del impacto de la corrupción en las estrategias de los sectores 2. Implementar una fase piloto en los programas sectoriales, inclusive herramientas de análisis contextual 3. Profundizar el trabajo de gestión en sectores particularmente vulnerables (p.ej., recursos naturales) <u>Fortalecer la coherencia entre la evaluación diagnóstica, programación y el diseño de proyectos</u> 4. A pedido de los países, apoyar la incorporación de una agenda específica de gestión y corrupción en los documentos de estrategia de países 5. Implementar una fase piloto en uno u varios países <u>Fortalecer la prevención y el control de la corrupción a lo largo de todo el ciclo de proyecto</u> 6. Facilitar la incorporación de medidas de prevención de la corrupción y fortalecimiento institucional en el ciclo de proyecto 7. Apoyar el fortalecimiento de las metodologías de control y supervisión a lo largo del ciclo de proyecto incorporando insumos operativos	Concentrar el foco del Comité Supervisor en la coordinación de las oficinas del Banco con responsabilidades relacionadas con la mejora de las respuestas al fraude y la corrupción por parte del Banco y los gobiernos nacionales; refinar los estándares y los procedimientos para remitir las determinaciones de OII de posible conducta criminal a la justicia nacional, y desarrollar estándares y procedimientos para permitir a OII cooperar con la justicia de los países en una investigación continua
		<i>Fortalecer la capacidad interna</i>	<u>Institucionalizar mecanismos de coordinación de funciones fiduciarias y operativas</u>	Facilitar la coordinación de OII con la Oficina de Gestión de Riesgos a fin de

Plan de acción para apoyar a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia (PAACT)			Relación con la Auditoría ERP (Nov. 2008)
Objetivo principal	Implicancias	Actividades propuestas	
	de implementar el enfoque sistémico propuesto	<p>8. Definir mecanismos para la coordinación con las unidades relevantes del Banco, especialmente entre las funciones fiduciaria-programática y operativa</p> <p>9. Desarrollar y aplicar mecanismos y herramientas para la retroalimentación entre las funciones fiduciarias y operativas</p> <p>10. Promover una red de especialistas multisectoriales con interés en esta cuestión <u>Fortalecer la capacidad de las unidades relevantes</u></p> <p>11. Identificar las necesidades de capacitación comunes específicas de cada unidad</p> <p>12. En caso de corresponder, desarrollar un plan de capacitación para el personal relevante para la implementación del PAACT</p> <p>13. Desarrollar una estrategia de generación de conocimiento que apalanque el desarrollo de capacidad</p>	<p>incluir la evaluación de potenciales problemas en el curso de la consideración del Banco de préstamos con garantía soberana así como de préstamos sin garantía soberana</p> <p>Garantizar los niveles adecuados de recursos humanos requeridos por OII y el Comité de Sanciones para desempeñar con sus funciones; modificar la membresía del Comité de Sanciones para incluir a personas ajenas al Banco con experiencia en adquisiciones o en otras áreas relevantes.</p> <p>Fortalecer la capacidad de OII de capacitar preventivamente a los funcionarios y de apoyar las iniciativas de la división de Capacidad Institucional del Estado destinadas a brindar capacitación preventiva en las instituciones nacionales; fortalecer la capacidad de los funcionarios del Banco de desarrollar y apoyar programas de países para reducir el fraude y la corrupción.</p> <p>Considerar la utilidad de designar a funcionarios del Banco en oficinas de campo para funcionar como puntos centrales de contacto para asistir a OII en sus investigaciones llevadas a cabo en los países para facilitar el acceso a las fuentes de información y fomentar las comunicaciones informales con las autoridades investigadores locales; explorar el espacio para llevar a cabo investigaciones conjuntas con</p>

Plan de acción para apoyar a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia (PAACT)			Relación con la Auditoría ERP (Nov. 2008)
Objetivo principal	Implicancias	Actividades propuestas	
			autoridades investigativas locales.
	Consolidar el liderazgo del Banco en el respaldo a la lucha contra la corrupción en la región	<p><u>Implementar el compromiso institucional del Banco con la lucha contra la corrupción</u></p> <p>14. Identificar y movilizar recursos para las unidades relevantes para dar contenido a las acciones propuestas</p> <p>15. Apoyar las iniciativas relevantes a nivel internacional</p> <p>16. Promover la evaluación y difusión del avance de la implementación del PAACT por parte de la Administración</p> <p><u>Apoyar la sistematización y difusión del conocimiento sobre corrupción y transparencia</u></p> <p>17. Preparar un plan para sistematizar el conocimiento y facilitar el acceso a dicho conocimiento por parte del personal relevante para el desarrollo del PAACT</p> <p>17. Promover la documentación y diseminación de los resultados de los programas y las iniciativas en esta área.</p> <p>18. Establecer redes de intercambio y colaboración con la comunidad académica</p> <p><u>Fortalecer la coordinación con otros interesados internacionales</u></p> <p>20. Identificar y desarrollar oportunidades para la armonización y la cooperación con otras organizaciones internacionales</p> <p>21. Formar un grupo de trabajo para la coordinación al nivel operativo con otras organizaciones internacionales</p>	<p>Clarificar la comprensión de los estándares del Banco con respecto a la diseminación de las metas de las investigaciones, las oficinas locales del Banco y las autoridades nacionales de las investigaciones contempladas o en curso</p> <p>Estimular a otros MDB a trabajar en cooperación hacia una mayor armonización de sus procedimientos de investigación y sanción, y mejorar la capacidad de los países de reducir el fraude y la corrupción; avanzar sobre lo construido en materia de armonización de los procedimientos seguidos por los MDB en materia de fraude y corrupción para que los MDB participantes reconozcan y apliquen las inhabilitaciones de los demás.</p>

ANEXO B. REQUERIMIENTOS BID-9 CON RELACIÓN A LA INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (EITI)

“La reciente incorporación a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), que propugna la transparencia y la rendición de cuentas en los contratos y pagos en industrias extractivas mediante la adopción de estándares voluntarios, también es parte de la agenda del Banco orientada a fortalecer su marco de rendición de cuentas”. Informe BID-9, pág. 21

ANTECEDENTES Y CONTEXTO:

La EITI es un estándar global, lanzado en 2003, que promueve la transparencia en los ingresos en las industrias extractivas (petróleo, gas y minería). Los estándares voluntarios de la EITI exigen a las empresas extractivas, inclusive las estatales, que publiquen los pagos realizados a los gobiernos³⁴, a los gobiernos que publiquen el monto de los ingresos recibidos, y la realización de una auditoría independiente con el fin de reconciliar estas declaraciones e identificar discrepancias. La sociedad civil debe ser un participante activo en este proceso. Un Directorio y Secretariado Internacional de la EITI, con sede en Oslo, están a cargo de velar por la aplicación de la metodología de la EITI a nivel internacional. A la fecha, catorce países en todo el mundo han sido declarados en cumplimiento de la EITI, entre los cuales se encuentra Perú en América Latina y el Caribe, y 22 países han sido calificados como aptos para formar parte de la EITI³⁵, entre los cuales se encuentran Guatemala y Trinidad & Tobago en América Latina y el Caribe. Perú fue candidato en 2007 y alcanzó el estatus de país cumplidor en 2012 sin la participación del BID³⁶.

Antes de su incorporación a la EITI, el Banco ya había estado apoyando la “Iniciativa para la Transparencia en Industrias Extractivas - Ecuador³⁷” como una actividad específica de ese país. Si bien esta cooperación técnica no pertenece al marco global de la EITI, persigue exactamente el mismo objetivo de aumentar la transparencia y reducir las oportunidades de corrupción en el sector del petróleo desarrollando una propuesta de política nacional de diseminación y monitoreo de ingresos, mediante un proceso de consenso entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. A la fecha, este proyecto ha producido varios estudios y una conferencia, y se encuentra en curso la elaboración de un informe de evaluación por parte de un consultor independiente.

³⁴ Incluyendo impuesto a las ganancias, regalías, dividendos, bonos por celebración de contratos y por productividad, licencias, locaciones, cargos por ingreso y otras contraprestaciones por licencias/concesiones.

³⁵ Ref. www.eiti.org: Para ser Candidato de la EITI, un país debe cumplir los primeros cinco de un total de 20 requisitos para adquirir estatus de país cumplidor. Los requisitos son: 1. Anuncio público; 2. Compromiso del gobierno de realizar la obra ante la sociedad civil y las empresas; 3. Nombramiento por parte del gobierno de un director de implementación de la EITI; 4. Creación por parte del gobierno de un grupo de múltiples interesados para supervisar la implementación de la EITI; 5. Publicación por parte del grupo de interesados de un plan de implementación de la EITI.

³⁶ Se aprobó pero no se financió una Propuesta de Cooperación Técnica (KCP) en materia de EITI en Perú.

³⁷ EC-T1185

Con referencia a la incorporación a la EITI por parte del Directorio el 5 de agosto de 2009, el documento de propuesta de la administración brinda los antecedentes y el contexto³⁸:

“El BID es una de las organizaciones, entre las que se encuentran otros MDB, que cumple con los principios de la EITI. De ese modo, la incorporación a la EITI no posee consecuencias operativas. La incorporación a la EITI no representa un compromiso jurídicamente vinculante de implementar ninguna medida, como tampoco implica un compromiso financiero hacia la EITI. La incorporación puede ser vista razonablemente como una expresión pública de apoyo a la iniciativa global, y las partes interesadas pueden considerar que el BID se encuentra más activamente involucrado en las actividades de la coalición de instituciones que apoyan la EITI y en la promoción de sus estándares en general. El BID podrá estar obligado a asistir a las reuniones bianuales de la EITI como observador y participe en un diálogo de políticas con los países miembros prestatarios que poseen una gran cantidad de recursos naturales y los exportan. También podrá requerir al BID que considere brindar asistencia técnica sobre asuntos relacionados a la EITI y considere si desea establecer ciertos requisitos de disponibilidad de información en las operaciones aplicables. Los principios de la EITI pueden ser objeto de consideración por parte del BID para futuras financiaciones para aquel segmento de las industrias extractivas dedicado a la explotación de recursos naturales en los países de la región que han adoptado el EITI”.

¿Qué medidas ha adoptado el BID para implementar los requisitos del BID-9?

Tras un comienzo lento, el BID creó un equipo conjunto conformado por miembros de la división de Capacidad Institucional del Estado y la división de Energía para promover la EITI y, en diciembre de 2011, aprobó un crédito de asistencia técnica de US\$ 1 millón para “Fortalecer la Gestión en las industrias extractivas en América Latina y el Caribe”³⁹, como la primera herramienta del BID tendiente a apoyar la implementación de la EITI en los países miembros. Los objetivos específicos de esta cooperación técnica son: (i) mejorar la transparencia y el acceso a la información; (ii) fortalecer la reforma legal y regulatoria; (iii) generar capacidad dentro de los gobiernos y en la sociedad civil para mejorar el monitoreo de los impactos socioeconómicos y ambientales; y (iv) aumentar y difundir el conocimiento sobre las industrias extractivas. Mediante este crédito regional, el Banco ha apoyado las siguientes actividades:

³⁸ GN-2510-2, p. 3

³⁹ RG-X1129

1) Asistencia técnica a países miembros seleccionados:

- a) Trinidad y Tobago: la asistencia técnica para una auditoría legal y regulatoria de las industrias extractivas en apoyo del lanzamiento de la candidatura del país a la EITI en el Préstamo Basado en Política para la Energía Sustentable⁴⁰;
- b) Surinam: preparación de una nota técnica para informar la discusión de potencial lanzamiento de la candidatura a la EITI para un futuro préstamo basado en políticas; y
- c) Colombia: preparación de un enfoque colaborativo junto con el Banco Mundial en apoyo de la potencial candidatura del país a la EITI.

2) Alianza relativa a las Inversiones Privadas de la Industria Extractiva en América Latina y el Caribe

- a) Argentina: generación de conciencia sobre la EITI, como parte del análisis de contingencias para el proyecto minero Vale-Potasio Río Colorado;
- b) Guatemala: se discutió el interés del gobierno en obtener el apoyo del BID para la implementación de la EITI; y
- c) Paraguay: generación de conciencia sobre la EITI, en conjunto con un proyecto de fundición de Río Tinto.

3) Productos de conocimiento:

- a) Se organizó, en colaboración con el Gobierno de Perú, el Banco Mundial, y la Secretaría de la EITI, una Conferencia sobre Gobierno Abierto y Transparencia en las Industrias Extractivas en América Latina y el Caribe, en Lima, Perú, en junio de 2012.
- b) Se prepararon notas técnicas sobre la EITI como insumos para la estrategia del país y el proceso de programación en Bolivia, Guyana y Surinam; y
- c) Se inició la preparación de un documento de investigación sobre el "Fortalecimiento de la Gestión en las Industrias Extractivas en América Latina y el Caribe" que integrará una publicación insignia del BID sobre los "Recursos Naturales y Eficiencia Fiscal en América Latina y el Caribe".

Como complemento del programa de cooperación técnica, otras actividades llevadas a cabo por el Banco relativas a la EITI fueron:

1) Participación en las Reuniones de Directorio y las Conferencias de la EITI

- a) 5ta Conferencia Global de la EITI, marzo de 2011, París, Francia

- b) 19a Reunión de Directorio de la EITI y Mesa redonda de Donantes de la EITI y Proveedores de Asistencia Técnica, febrero de 2012, Sussex, Reino Unido.
 - c) 20a Reunión de Directorio, donde el BID fue el coanfitrión junto con la Conferencia sobre Gobierno Abierto y Transparencia en las Industrias Extractivas en América Latina y el Caribe en Lima, Perú, en junio de 2012.
- 2) *Alianza estratégica con los Donantes y las Empresas para el apoyo de la EITI*
- a) Junto con la cooperación del BID con la Korea Gas Corporation (Kogas) para trabajar en las iniciativas energéticas en América Latina y el Caribe, el Banco facilitó la incorporación de Kogas a la EITI y se convirtió en patrocinador corporativo; y
 - b) El Banco ha contactado a otros donantes, entre ellos el Banco Mundial, AusAid, GIZ y USAID para coordinar futuras actividades al nivel país o región y explorar la posibilidad de financiar o cofinanciar futuras actividades enmarcadas en la EITI.

¿Estas medidas son oportunas, relevantes y eficientes?

A partir del momento de la incorporación del BID a la EITI en 2009, las medidas adoptadas en tal sentido se han adoptado de manera lenta y gradual, principalmente bajo el impulso del creciente interés por parte de los países miembros. A la fecha, el Banco ha recibido solicitudes de asistencia para la EITI de los gobiernos de Perú, Guatemala, Trinidad y Tobago, y se le ha solicitado asistencia en la implementación de la EITI en el contexto del apoyo institucional más general al sector mineral de Colombia, Perú y Surinam. De una u otra forma, el Banco ha respondido a todas estas solicitudes y, además, exploró la posibilidad de recibir apoyo con relación a la EITI en algunos otros países. Dado que la EITI es un estándar voluntario, desde el punto de vista de los países que la implementan, y el interés y la apropiación de la iniciativa por parte del cliente es un requisito previo esencial para la participación del Banco, el ritmo deliberadamente pausado de las actividades de la EITI parece ser adecuada para este programa.

Como se explicó anteriormente, los objetivos específicos de este programa de cooperación técnica son: (i) mejorar la transparencia y el acceso a la información; (ii) fortalecer la reforma legal y regulatoria; (iii) aumentar la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil de mejorar el monitoreo de los impactos socioeconómicos y ambientales; y (iv) aumentar y difundir el conocimiento de las industrias extractivas. Tal como lo pudo determinar OVE, las actividades del Banco en relación con la EITI son plenamente coherentes con estos objetivos.

Finalmente, considerando que este programa es administrado a tiempo parcial por un equipo muy reducido (conformado por miembros provenientes de INE/ENE e IFD/ICS), es posible que la implementación de este programa es razonablemente eficiente.

¿Estas medidas parecen ser efectivas hasta ahora?

Dado que el programa de apoyo del Banco con relación a la EITI recién se puso en marcha con la aprobación de la cooperación técnica regional en diciembre de 2011, con un plazo de tres años, todavía es muy pronto para evaluar la efectividad de la mayoría de las actividades apoyadas por el programa. Sin embargo, la auditoría de los documentos disponibles y las entrevistas llevadas a cabo con personal clave por parte de OVE permitió documentar lo siguiente:

- El programa de apoyo a la EITI ha permitido ampliar su alcance en esta área más allá del de su única intervención anterior en apoyo del interés de Ecuador en lograr transparencia en el sector de las industrias extractivas por fuera del marco global de la EITI.
- El Préstamo Basado en Políticas a Trinidad y Tobago para un Programa de Energía Sostenible⁴¹ incluye mecanismos de impulso al país para lograr la candidatura a la EITI en octubre de 2011 (lograda con anterioridad a la aprobación), comenzar el proceso de validación de EITI en octubre de 2012, y concluir dicha validación en octubre de 2013.
- La Conferencia de Lima sobre Gobierno Abierto y Transparencia en las Industrias Extractivas brindó una oportunidad al Banco para demostrar su apoyo a la participación de Perú en la EITI y su disposición a impulsar a otros países de la región a mejorar la gestión y la transparencia en las industrias extractivas⁴².
- El compromiso del BID con el Directorio de la EITI, la Secretaría y otros donantes le ha permitido proponer una perspectiva específica de la Región para realizar un esfuerzo permanente por evaluar y revisar la estrategia de y la teoría del cambio de la EITI, con la finalidad de incorporarla más firmemente a una agenda más amplia de reforma de gestión para las industrias extractivas⁴³.
- La preparación de las notas técnicas focalizadas en la EITI no ha motivado su énfasis en los documentos de estrategia de países y programación publicados⁴⁴. Si bien las notas técnicas fueron altamente apreciadas por los equipos de los países, los gobiernos no estaban interesados en el acercamiento del Banco al sector o bien se encontraban en una etapa demasiado prematura del desarrollo de su política sectorial y de sus marcos institucionales como para comprometerse a semejante iniciativa.

⁴¹ TT-L1023

⁴² Sobre la base de entrevistas e informes de misiones de los participantes del BID.

⁴³ Ref.: Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2012): *Briefing to EITI Community - Working Group on Theory of Change*, Lima, Peru, Julio de 2012.

⁴⁴ Bolivia, Surinam.

- Específicamente, la preparación de una nota técnica sobre Surinam y la participación de una delegación de ese gobierno en la conferencia de Lima aún no ha permitido incluir medidas relacionadas con la candidatura a la EITI en un futuro préstamo basado en política.
- Con respecto a Guatemala, el Banco ha decidido evitar involucrarse con la EITI a la luz de los importantes riesgos para su reputación asociados con un historial altamente conflictivo de impactos ambientales y sociales por parte del sector minero.

¿Resulta evidente que las acciones del BID puedan dar como resultado la implementación plena y efectiva de los requisitos del BID-9?

Casi una década después de su lanzamiento, el ritmo de aceptación de la EITI por parte de los países en vías de desarrollo ricos en recursos ha sido lento pero estable. A nivel global, de los 36 países participantes, la mayoría –21 (el 58 por ciento)– se encuentran en el África subsahariana. En otras regiones, la cantidad de países participantes ha sido mucho menor, con 10 (28 por ciento) en Asia, 3 (8 por ciento) en América Latina, y 2 (6 por ciento) en Europa. Los miembros de la EITI tienden a aglutinarse entre los países más pequeños, que representan apenas una pequeña parte de la producción global de hidrocarburos y minerales. La participación en la EITI por parte de los principales países ricos en recursos ha sido muy limitada. De los ocho países más dependientes de los recursos naturales en América Latina y el Caribe⁴⁵, solamente Perú ha sido declarado país cumplidor y dos han logrado estatuto de candidato⁴⁶.

El programa del BID, en línea con el requisito del BID-9, ha procurado ir más allá de esta breve lista de países participantes para entablar contactos y sentar las bases para brindar apoyo en el futuro a algunos países más, contribuyendo al impulso de la ambiciosa agenda de la EITI. Mediante su compromiso con las reuniones y grupos de trabajo de la EITI, el BID también está participando de esfuerzos permanentes por analizar y revisar la estrategia de la EITI y hacerla más relevante y adaptarla a las necesidades de la región⁴⁷.

Los primeros resultados logrados por el programa del BID son comparables a la experiencia de la propia EITI y el Fondo de Fideicomiso Multidonante (MDTF) administrado por el Banco Mundial, su fuente más importante de apoyo financiero, que también está destinando esfuerzos frente al desafío de potenciar la relevancia y

⁴⁵ Países donde el petróleo, el gas y la minería representan más del 10% de los ingresos fiscales (al 2008): Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela.

⁴⁶ Guatemala, Trinidad y Tobago.

⁴⁷ Ref.: Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2012): *Briefing to EITI Community - Working Group on Theory of Change*, Lima, Perú, Julio de 2012.

aceptación de la EITI. Tal como se resume en el reciente Informe del Programa Global del MDTF-EITI⁴⁸:

“La EITI, con el apoyo del MDTF, se encuentra en proceso de lograr su objetivo específico y nítidamente definido de aumentar la transparencia con relación a los pagos y los ingresos en el sector extractivo en países altamente dependiente de estos recursos. Pero la promoción de la transparencia únicamente traerá beneficios aparejados si se la puede vincular con objetivos de un orden superior que ayuden a los países dependientes de los recursos naturales a exorcizar la maldición de los recursos de manera tal de reducir la pobreza. Demostrar que el MDTF y la EITI pueden contribuir a lograr beneficios tangibles en materia de bienestar social, en forma, por ejemplo, de una mejor gestión de los ingresos y una menor corrupción sigue siendo un desafío sin resolver ... para poder garantizar que se lograrán beneficios tangibles, el programa necesita evacuar de manera satisfactoria dudas persistentes acerca de la suficiencia del programa en caso de no mediar medidas complementarias para mejorar la gestión de los ingresos y la rendición de cuentas, administrar las tensiones internas entre autoridad y rendición de cuentas, y enfrentar el compromiso entre aumentar el número de candidatos a la EITI y mejorar los resultados en los países que ya participan de ella.”

CONCLUSIÓN Y SUGERENCIAS PARA EL FUTURO

En términos generales, los magros resultados iniciales de los esfuerzos del BID deberían verse principalmente como un reflejo de los desafíos que plantea la promoción de los objetivos de gestión y transparencia de la EITI, así como el muy limitado alcance del involucramiento del Banco en el sector de las industrias extractivas⁴⁹. La actitud de bajo perfil del BID es coherente con la primacía de la apropiación de la iniciativa por parte del país para la efectividad de la EITI, y no debería acelerarse más allá de la disposición de los países miembros de aceptar. También cabe esperar que la participación del Banco en la auditoría estratégica interna y el proceso de revisión previsto por la EITI contribuirá a una perspectiva regional sumamente necesaria y hacerla más relevante y adaptarla a las necesidades de la región. Finalmente, considerando que unas 60 empresas se han comprometido a apoyar la EITI, entre ellas algunas de las principales productoras de petróleo, gas y minerales del mundo, la participación del Banco con la EITI puede verse como un instrumento útil para expandir su compromiso con el sector -- un área prometedora a la luz del creciente rol de América Latina y el Caribe como un importante proveedor de los mercados globales—. Sobre esta base, OVE sugiere que el Banco continúe respondiendo al interés de los países miembros y apoyándolo como un componente importante del fortalecimiento del marco de rendición de cuentas de los países y del desarrollo sostenible de sus industrias extractivas.

⁴⁸ Grupo de Evaluación Independiente (2011): *The Multi-Donor Trust Fund for the Extractive Industries Transparency Initiative - Global Program Review, Vol. 5, Issue 1*, World Bank Group, Washington.

⁴⁹ A lo largo de la última década, las únicas inversiones importantes del BID han sido por un conjunto de proyectos (PE-L1016, PE0222, PE0233) respaldatorios del proyecto Casmisea LNG en Perú, el proyecto de Ecuador (EC-L1040) de Modernización de Estaciones de Bombeo en el Oleoducto Multiproducto de Esmeraldas-Quito, y el proyecto de México (ME- L1051) para Promover el Desarrollo de Proveedores de SME y Contratistas para la Industria Petrolífera Nacional.

ANEXO C. INFORME DE GLOBAL COMPLIANCE SOBRE ÉTICA Y CONDUCTA Y PLAN DE ACCIÓN

Informe de Global Compliance			Plan de acción del directorio y la administración
Área de intervención	Recomendación	Justificación	
Tribunal Administrativo	Reducir el tiempo promedio de resolución de casos de 18 a aproximadamente 6 meses	Aumento de la efectividad de la tramitación de los casos	Actualizar Reglas de Procedimiento y Status del Tribunal Administrativo
	Brindar al Tribunal la capacidad de suspender decisiones de la Administración en casos que parecen ser ilegales y que darían como resultado un daño irreparable	Permitir al Tribunal obligar a la Administración a proteger a los empleados del trato ilegal y garantizar la protección de los derechos de los denunciantes internos. Asimismo, evitar disuadir al personal de iniciar causas ante el Tribunal	
	Otorgar al Tribunal la facultad de ordenar medidas provisionales y ampliar su capacidad de ordenar la compensación a los empleados que han recibido un trato ilegal, con costas a su favor.	Evitar disuadir al personal de iniciar causas ante el Tribunal. Los tribunales de las organizaciones comparables operan bajo similares autoridades.	
	Reformar el proceso de selección de jueces y sus condiciones laborales: <ul style="list-style-type: none"> • Crear un Comité de Designaciones Judiciales independiente para seleccionar candidatos a los cargos judiciales • Establecer un período de 6 años no renovable para los cargos judiciales • Ampliar el límite de 2 años por el que se prohíbe a los jueces trabajar para el Banco una vez concluido su período. 	Reducir cualquier apariencia de posibles conflictos de interés y así incrementar la imagen de independencia del Tribunal.	Crear un Comité de Nominaciones para proponer Candidatos a miembros del Tribunal
Sistema de recepción de denuncias	Eliminar el Comité de Conciliación (CC) y reemplazarlo con un sistema de revisión por parte de la administración y mediación obligatoria ante un mediador profesional. Entre otras reformas, contemplar la posibilidad de permitir al Ombudsman ejercer un segundo mandato de 5 años	Brindar flexibilidad y facilitar la resolución informal; mejorar la rendición de cuentas por parte de la Administración así como el acceso por parte de los empleados a una revisión judicial independiente; y ahorrar dinero y tiempo. En virtud del marco del Comité de Conciliación, éste funciona como un órgano	Crear lineamientos para el Sistema de Mediación y nuevas Normas para el Personal; definir la unidad organizativa a cargo del sistema de mediación; Términos de Referencia para Mediadores y proceso

Informe de Global Compliance			Plan de acción del directorio y la administración
Área de intervención	Recomendación	Justificación	
		cuasi-judicial más que como una instancia de acuerdos conciliatorios: incluso si el Comité de Conciliación se pronuncia a favor del empleado, la Administración podrá no estar de acuerdo y la única vía habilitada para el empleado es apelar ante el Tribunal.	de selección; plan de transición para los casos en curso; Eliminación del Comité de Conciliación; Actualización de las referencias del nuevo sistema en los Manuales de la Org. y la Adm., las Normas del personal y las Regulaciones Nacionales del Personal; y Actualizar la Norma del Personal y la Regulación Nacional del Personal referente al Ombudsman
Oficial de ética – Estructura de reporte	Reformar la Estructura de reporte de la Oficina de Ética: debería reportar al Presidente, el Directorio y un recientemente creado Comité Confidencial Supervisor del Directorio en lugar de a la VPF. Este Comité debería garantizar que la estructura de cumplimiento sea adecuada y que la Administración sea responsable de mantener un ambiente ético	Otorgar a la Oficina una mayor responsabilidad y crear un marco dentro del cual la Administración y el Directorio puedan compartir detalles confidenciales de las investigaciones de la Oficina de Ética. Esto está en línea con las mejores prácticas aplicadas en organizaciones comparables.	Crear un Comité Supervisor de Ética del Directorio; Actualizar el Manual Básico de la Organización, el Organigrama del Banco y la Norma del Personal del Oficial de Ética
Comité de ética	Eliminar el rol del Comité de Ética en las investigaciones de conductas indebidas y recomendar acciones disciplinarias	Decidir si ha habido alguna conducta indebida o recomendar medidas disciplinarias son funciones gerenciales que no pueden ser delegadas a los empleados que son parte de la alta gerencia ni tienen experiencia en esas áreas. Asimismo, varias organizaciones comparables ya no utilizan comités similares de revisión por pares	Eliminar el Comité de Ética y Conducta Profesional del Manual Organizativo
Oficina de Ética –	Completar las investigaciones en 90 días, instituir	Garantizar que todos los caos sean resueltos	

Informe de Global Compliance			Plan de acción del directorio y la administración
Área de intervención	Recomendación	Justificación	
Investigación, procedimientos, derechos y responsabilidades	hitos para el seguimiento de los casos y ofrecer explicaciones por cualquier demora.	en un tiempo razonable.	
	Los supervisores y gerentes deben informar al Oficial de Ética de cualquier conducta indebida, y no solamente las denuncias de fraude y corrupción.	Esto está en línea con los requerimientos vigentes en organizaciones comparables.	
	Clarificar el rol de la Asociación de Empleados en la recepción de denuncias de conducta indebida y dejar en claro que el Banco no siempre puede prometer a los testigos confidencialidad absoluta.	La mayor parte de los empleados no están al tanto de que la Asociación de Empleados no tiene la obligación de remitir la denuncia a la Oficina de Ética o a otros funcionarios. También existen dudas respecto de las circunstancias en las cuales la identidad de un testigo puede ser revelada.	
	Los empleados no deberían poder contar con la presencia de un abogado u otro representante durante una entrevista investigativa.	El Banco tiene el derecho de interrogar a sus empleados y no tiene por qué esperar a que un empleado consiga un abogado antes de interrogarlo.	
	Incluir en el Código de Ética y los Procedimientos expectativas respecto a los derechos del Banco a acceder a emails y a otra información electrónica a los fines de la investigación. Asimismo, crear un proceso para obtener la aprobación para revisar los emails u otra información en formato electrónico de los empleados.	Es buena práctica que las políticas de una organización establezcan con claridad los derechos y las obligaciones de los empleados con respecto a los bienes de la organización, inclusive los emails y otros datos en formato electrónico.	
	Permitir a los empleados acusados de conducta indebida el acceso a las pruebas necesarias para ejercer su descargo. El Departamento de Informática, el Oficial de Ética, el Departamento Legal y la VPF deben crear un protocolo sobre cómo procesar las solicitudes.	Aumentar la percepción de transparencia y equidad.	
	Adoptar un código UN OIOS sobre licencias administrativas durante la investigación y la	Bajo determinadas circunstancias, al acusado se le debería otorgar una licencia	Actualizar el Código de Ética y Conducta Profesional; Actualizar las Políticas del Banco referidas al acceso de la información en el contexto de las investigaciones; y actualizar los Procedimientos para el Código de Ética y Conducta Profesional Crear la nueva Norma del Personal referida a la

Informe de Global Compliance			Plan de acción del directorio y la administración
Área de intervención	Recomendación	Justificación	
	modificación del texto de los Procedimientos del Código de Ética	administrativa durante la investigación. Asimismo, el Código debería dejar en claro que el Oficial no tiene obligación de consultar con el empleado antes de recomendar al Gerente de Recursos Humanos que otorgue una licencia al individuo.	Licencia Administrativa
	Cambiar el modo en que se procesan los conflictos de interés que afectan a los empleados (es decir, informar al Presidente además de al VPF). El Banco debería además crear un protocolo que especifique cuándo corresponde remitir un asunto a las autoridades nacionales.		
	Crear un Manual de Investigaciones que establezca los procedimientos que ha de seguir cualquier investigador de una supuesta conducta indebida. El Manual debería exigir que todos los investigadores tengan experiencia en técnicas investigativas y estén capacitados en las mejores prácticas.	Promover la uniformidad en las investigaciones y la claridad y la rendición de cuentas por roles profesionales relacionados. Los comparadores como la ONU han producido manuales de investigación semejantes.	Crear Manual de Investigaciones
Política hacia los denunciantes	Incluir definiciones exhaustivas y los objetivos de la figura del “denunciante” y del “testigo” y clarificar la obligación de denunciar conductas indebidas y las vías jerárquicas. También permitir denuncias externas si el Banco no actualiza rápidamente el estatus del denunciante.	Garantizar que el “denunciante” y el “testigo” reciban la mayor protección de la política. Es posible encontrar una redacción comparable en las políticas del ADB y del AfDB.	Actualizar la Norma del Personal y la Regulación Nacional del Personal referida a Denunciantes y Testigos
	Aclarar que los empleados que denuncian una conducta indebida o participan en investigaciones están protegidos de cualquier represalia, incluso si la existencia de la conducta indebida finalmente no se acredita. También sincronizar la redacción de la política con otras políticas y procedimientos del Banco, en particular el Código de Ética y los Procedimientos.		

Informe de Global Compliance			Plan de acción del directorio y la administración
Área de intervención	Recomendación	Justificación	
	Utilizar las mejores prácticas en materia de apreciación de la prueba, inclusive una carga de probar por medios "claros y convincentes" en cabeza de la administración una vez que se ha determinado la existencia <i>prima facie</i> de un motivo para accionar mediante la preponderancia de las pruebas.	La ONU, el Banco Mundial, el AfDB, y el ADB han seguido este estándar	
Oficina de Ética - Rol, Responsabilidades y funciones	Revisar el contenido (mejores explicaciones, ampliar el contenido) y la apariencia visual del Código de Ética y Conducta Profesional de modo que resulte accesible para el personal y más fácil de leer.	El Código no cumple con la buena práctica: faltan varias piezas de contenido importantes y el diseño gráfico es insatisfactorio.	
	Exigir a todos los empleados que realicen una capacitación anual sobre ética con contenido adicional para los supervisores.	La capacitación en línea aseguraría la transmisión de un mensaje similar en toda la organización y sería más económica.	Actualizar y exigir una capacitación anual en línea; Capacitación sobre el Código de Ética y Conducta Profesional
	Implementar un sistema de administración de casos más robusto contratando a un proveedor externo.	La actual base de datos no ofrece ninguna herramienta investigativa de utilidad y tiene deficiencias en cuanto al acceso a los expedientes de los casos.	Revisar el sistema de Administración de casos e implementar las mejoras recomendadas
	Considerar contratar un investigador de casos de ética adicional	Los investigadores internos pueden llevar a cabo muchas investigaciones, y a menudo lo hacen a un menor costo que los investigadores externos.	
	Desarrollar una política formal de escalamiento de sanciones disciplinarias por la omisión de presentar una Declaración de Interés. También exigir al personal obligado a presentar dicha declaración a hacerlo dentro de los tres meses	A la fecha, no ha sido necesario incluir un proceso formal dado que existe un 100% de cumplimiento, pero las buenas prácticas sugieren que debería existir una política formal.	Exigir al personal contratado de Grado 4 o superior o que desarrollen tareas de adquisiciones, que completen el Formulario.

ANEXO D. ÉTICA EN EL BID: PRIMERAS PERCEPCIONES DE LOS FUNCIONARIOS (2006-2009)

Para documentar el presunto impacto de la capacitación del Banco en materia de ética y de otros cambios, se realizaron encuestas a los funcionarios en noviembre de 2006, julio de 2007, febrero de 2009 y junio de 2009⁵⁰. Los resultados se muestran en la tabla adjunta.

En general, tras una ola de interés y confianza inicial en 2007, para el año 2009 la confianza de los funcionarios en cuanto al grado de compromiso del Banco con los más altos estándares de ética y con un diálogo abierto sobre cuestiones de ética había vuelto a disminuir al aceptable pero modesto nivel registrado en la primera encuesta (un puntaje menor a 5 en una escala de 1 a 7). Sin embargo, la disposición de los funcionarios a denunciar violaciones de todo tipo –desde un "comentario ofensivo" hasta denuncias de sobornos– aumentó de manera estable, duplicándose el porcentaje de empleados dispuestos a denunciar violaciones entre 2006 y 2009. Asimismo, el puntaje otorgado a la efectiva resolución de denuncias –si bien permanece inferior a 5– aumentó de manera significativa en comparación con 2006. Es tentador concluir que la percepción de la totalidad del marco de ética y capacitación era menos que la suma de sus partes, pero es igualmente posible que, o bien los conocimientos adquiridos en esas capacitaciones fueron cayendo en el olvido con el tiempo o bien que el desfase en la percepción era mayor cuando se lo aplicaba a la institución en su totalidad que cuando se refería a aspectos específicos.

También cabe señalar que el mayor aumento en la disposición a denunciar se dio con relación a la denuncia de violaciones al Comité de Ética, más que duplicándose a la notable cifra del 84% en 2009, comparado con menos del 40% en 2006. Asimismo, si bien en 2006 se identificó al gerente como la principal figura a la cual recurrir para todos los tipos de violaciones a las normas éticas, encuestas posteriores mostraron un viraje en la preferencia hacia el Comité de Ética como la principal vía por la cual canalizar las denuncias⁵¹. La capacitación en asuntos de ética parece haber tenido un impacto sobre la conciencia de los funcionarios de la existencia y el rol del Comité de Ética. Sin embargo, el hecho de que muchas de estas supuestas violaciones consistieron en "comentarios ofensivos" es parte del problema de que el sistema formal de denuncias de violación a las normas de ética estaba congestionado de

⁵⁰ *Ethical and Conduct Environment Surveys*, administrados por Danielle E. Warren & William S. Laufer, Zicklin Centro de Investigación de Ética de Negocios, The Wharton School. La primera encuesta se administró antes de la capacitación en ética - 1.031 empleados respondieron; la segunda se llevó a cabo después de la capacitación - 1.506 empleados respondieron; la tercera se realizó antes de la distribución de los resultados de las encuestas anteriores, y fue enviada a la mitad de la población del Banco - 554 empleados respondieron; y la cuarta se administró a la otra mitad del Banco después de la distribución de los resultados de la encuesta - 600 respondieron.

⁵¹ También hubo un malentendido sobre el papel de la OII en violaciones de ética: el 30% mencionó a la OII cuando se le preguntó en general a quien reportar violaciones de ética, en comparación con los porcentajes mucho menores cuando se les preguntó a quién informar sobre determinados tipos de violaciones.

denuncias que –importantes o no– normalmente deberían ser atendidas como parte de las responsabilidades normales de los supervisores, o sus gerentes⁵².

En cualquier caso, ninguna de las encuestas a los funcionarios sobre ética se realizó antes de los profundos cambios realizados en el marco de las normas de ética desde los compromisos del BID-9. Ahora debería haber pasado suficiente tiempo para superar el desfase normal entre la realidad del cambio y su percepción.

⁵² No obstante, otra conclusión potencialmente importante es la creciente importancia de los representantes de países como receptores de denuncias de violaciones a la ética, posiblemente como indicación del empoderamiento de los representantes, lo que tiene implicancias para la evaluación de la descentralización.

Percepciones de los funcionarios respecto de la ética en el Banco — Resultados de las encuestas

	Noviembre de 2006	Julio de 2007	Febrero de 2009	Junio de 2009
¿En qué medida el Banco honra su compromiso con los más altos estándares éticos? ⁵³	4,82	5,18	4,89	4,97
¿En qué medida el Banco demuestra un compromiso con mantener un canal de diálogo abierto sobre cuestiones de ética? ⁵⁴	4,64	5,08	4,65	4,71
Sí, denunciaría la siguiente [violación al Código de Ética] ante	Gerente	12,2	20,2	25,6
	Representante	7,8	14,8	13,5
	Asociación de empleados,	2,3	2,7	2,3
	Ombudsman	3,3	7,4	6,5
	Departamento de Recursos Humanos	4	5,2	4,5
	Secretario o Miembro del Comité de Ética	10,2	22,9	30,1
	OII	6,6	12,5	9,9
	Colegas o entidades bancarias de mi elección	7,8	9,9	9,4
	Gerente	16,6	26,4	34,3
	Representante	9,5	18,4	19,3
	Asociación de empleados	1,6	2,2	1,1
	Ombudsman	3,1	6,9	4,7
	Departamento de Recursos Humanos	3	5,4	4
	Secretario o Miembro del Comité de Ética	9,6	20,7	23,1
	OII	6,7	11,5	9,4
	Colegas o entidades bancarias de mi elección	7,8	10,6	11,6
	Gerente	21,3	29,7	41,2
	Representante	11,3	19,4	20,9
	Asociación de empleados	2,9	3,2	3,4
	Ombudsman	4,2	8,4	8,1
	Departamento de Recursos Humanos	6,4	8,3	8,3
	Secretario o Miembro del Comité de Ética	15,2	29,3	37,9
	OII	15,5	22,4	24
	Colegas o entidades bancarias de mi elección	7,5	9,9	8,3

⁵³ Escala de “Compromiso inexistente” (1) a “Compromiso total” (7)

⁵⁴ Idem.

	Designar a un familiar del empleado (en porcentaje)				
	<i>Gerente</i>	32,4	35,4	25,1	17,4
	<i>Representante</i>	29	23,5	21,7	13,6
	<i>Asociación de empleados</i>	,8	2,3	2,6	1,9
	<i>Ombudsman</i>	6,7	6	6,7	3,4
	<i>Departamento de Recursos Humanos</i>	7	9	7,4	6,5
	<i>Secretario o Miembro del Comité de Ética</i>	29,2	31,9	25,7	12,5
	<i>OII</i>	16,5	21,3	19,1	12,9
	<i>Colegas o entidades bancarias de mi elección</i>	9,8	10,1	10,5	7,9
Sí, denunciaría la siguiente [violación a la Norma del Personal 323] ante	Comentario ofensivo (en porcentaje)				
	<i>Supervisor</i>	44,7	44,2	39	24
	<i>Supervisor del empleado denunciado</i>	11,7	13,7	14	8
	<i>Ombudsman</i>	9,8	8,1	11	4
	<i>Comité de Revisión de Conductas</i>	18,7	22,6	19	7
Para obtener orientación sobre cuestiones de ética, se puede consultar a:	<i>Comité de Ética</i>	76,5	80,7	55	35
	<i>Gerente(s)</i>	20,7	20	18	13
	<i>Asociación de Empleados</i>	9,7	14,3	13	13
	<i>Ombudsman</i>	30	29,4	30	17
	<i>Departamento de Recursos Humanos,</i>	19,2	20,4	17	15
	<i>OII</i>	24	24,2	29	21
	<i>Otros colegas o entidades bancarias de mi elección</i>	22,7	17,1	18	17
	<i>Código de ética</i>	59	64,3	61	40
Las violaciones a las normas de ética deben informarse a:	<i>Comité de Ética</i>	83,8	86,6	64	39
	<i>Ombudsman</i>	22,3	26,2	18	9
	<i>OII</i>	31,2	33,2	27	22
	<i>Ninguno de los anteriores</i>	1	0,9	1	1
	<i>No denunciaría</i>	0,5	1,1	-	1
	<i>No sé</i>	5,7	4,3	3	5
Resolución de casos relativos al Código de Ética⁵⁵	Efectivamente resuelto	4,61	4,56	4,39	4
	La Administración no influencia la resolución de los casos de violaciones a normas de ética	4,30	4,11	4,07	3,90
	La identidad del denunciante está protegida	4,61	4,47	4,44	4,22
	Toda la información se mantiene en secreto	4,52	4,39	4,36	4,03

Fuente: Encuesta sobre ambiente ético y conducta

Nota: Algunas preguntas permitían más de una respuesta, y la suma de todas las respuestas es más del 100%. En otros casos, las categorías con una menor proporción de respuestas (como *No sabe/no contesta*) fueron excluidas de la tabla y la suma de todas las respuestas es menos de 100%.

⁵⁵

Escala (1: Totalmente en desacuerdo → 5: Totalmente de acuerdo)

Comentarios de la Administración del BID

• • • • •

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DE LOS COMPROMISOS DEL BID-9
DOCUMENTO DE REFERENCIA: LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN
RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Lucha contra el fraude y la corrupción
Respuesta de la Administración

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La Administración recibe con satisfacción esta evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de la implementación de las medidas adoptadas por el Banco para prevenir la corrupción en sus proyectos y fomentar la integridad personal bajo su nueva agenda de combate al fraude y la corrupción. Las conclusiones y sugerencias presentadas en este documento de trabajo contribuirán a los esfuerzos del Banco en este sentido.
- 1.2 La administración proporcionó a OVE comentarios detallados sobre una versión preliminar de este documento y le agrada observar que varias de sus sugerencias fueron incorporadas en esta versión final.

II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS

- 2.1 La Administración valora el reconocimiento que hace OVE a las importantes medidas adoptadas por el Banco en los últimos años para reforzar los tres pilares estratégicos de su nueva agenda de combate al fraude y la corrupción: (i) la prevención de fraude y corrupción en las operaciones financiadas por el Banco, (ii) la promoción de la buena gobernanza e integridad en la región, y (iii) el fomento de la integridad personal.
- 2.2 La Administración recibe con satisfacción la conclusión general de la evaluación que resalta como la nueva estructura adoptada por el Banco para prevenir la corrupción y promover la integridad representa una mejora importante sobre el anterior. A su vez, la Administración toma nota de la conclusión de OVE que destaca las diversas acciones que se han tomado en el primer y tercer pilar, a pesar de que la contribución del Banco a los esfuerzos de combate a la corrupción de los países bajo el segundo pilar puede no ser tan visible ya que sus intervenciones en esta área temática suelen no ser reportadas en su totalidad.
- 2.3 **Primer Pilar.** La Administración concuerda con la conclusión de OVE que la prioridad para el primer pilar es consolidar las acciones ya tomadas y que la efectividad del nuevo sistema de sanciones solo puede evidenciarse a través del tiempo. Si bien consideramos que las sugerencias de OVE que se refieren a este pilar son particularmente útiles, nos gustaría aclarar los siguientes puntos:
 - i. La Administración concuerda con la necesidad de seleccionar el nuevo jefe de la Oficina de Integridad Institucional (OII) y actualizar los términos de referencia de la posición. Para el efecto, un Panel de Selección fue designado en septiembre de 2012. El Panel revisó un borrador de términos de referencia para la posición de Jefe de OII y los términos de referencia fueron presentados al Comité de Auditoría el 10 de enero de 2013. Una versión revisada de los términos de referencia está siendo preparada para ser sometida nuevamente al Comité de Auditoría. Una firma será seleccionada en enero para asistir en la búsqueda de candidatos y el proceso competitivo será anunciado en febrero, con la meta de haber seleccionado un candidato para mediados de 2013.

- ii. La Administración también está de acuerdo con la afirmación de OVE en el sentido que OII debe lograr mayor eficiencia como un “brazo de la Administración”. La independencia de OII no debe resultar en su aislamiento y la Administración tomará medidas para asegurar que OII continúe trabajando de cerca con los demás miembros del Sistema de Sanciones (el Comité de Políticas Anticorrupción, el Comité de Sanciones y el Oficial de Casos) e incrementa su colaboración con los departamentos operativos del Banco. La Administración ha asegurado y continuará asegurando que esta mayor comunicación y colaboración no interfiere con la independencia de OII para conducir investigaciones. Así, si bien la Administración continuará tomando medidas para que el apoyo del Banco a la misión de OII sea bien conocido y divulgado y para que OII continúe teniendo acceso al Presidente para tratar cualquier tema relevante, la Administración no considera que un reporte frecuente de OII al Presidente sobre el día a día de sus actividades sea deseable;
- iii. La Administración espera adoptar un protocolo para la resolución de casos, como ha sido sugerido por OVE. En efecto, la Administración ya ha tomado algunas medidas preliminares para la definición de reglas claras sobre cuándo y cómo una resolución consensuada es deseable. La Administración apoya también la posición de OVE relativa a que varias unidades deben estar involucradas en el proceso. Sin embargo, debido a que la Oficina de Integridad Institucional (OII) sería un proveedor y un usuario final de la información/evidencia utilizada para la resolución del caso, debería seguir jugando un papel fundamental, aunque con el debido cuidado para evitar conflictos reales o aparentes de interés;
- iv. Además, la Administración reconoce también que es importante diferenciar entre las funciones de investigación y de prevención de la OII y tener para esto una organización interna separada para cada una. Sin embargo, no se considera necesario crear “una frontera sólida entre ambas” ni tampoco “relegar como secundaria la función de prevención” según lo sugerido por OVE. La Administración considera que debe existir un balance entre los dos mandatos para fomentar la fertilización cruzada y el uso más eficaz de las lecciones aprendidas en las investigaciones para fortalecer las operaciones nuevas y evitar la recurrencia de prácticas prohibidas; y
- v. Por último, respecto a la sugerencia de OVE para “centralizar” la responsabilidad de la difusión y publicación de las sanciones, la Administración explorará alternativas para ganar eficiencias, sin comprometer la cooperación y colaboración entre las oficinas investigativas de las instituciones que suscribieron el Acuerdo para el Reconocimiento Mutuo de Sanciones.

2.4 **Segundo Pilar.** La Administración apoya los hallazgos del informe de OVE en referencia a que el nivel actual de esfuerzo del Banco para mejorar la integridad pública en los países miembros se subestima de manera sistemática, debido a que sus bases de datos no incluyen un desglose temático de los objetivos y actividades de los proyectos que permite capturar el rango de intervenciones que caen bajo el paraguas de combate a la corrupción. A la Administración le gustaría aportar algunas aclaraciones sobre los siguientes puntos planteados en la evaluación:

- i. La Administración valora la conclusión del informe de OVE sobre la solidez del enfoque de "transparencia focalizada" para la gobernanza y la lucha contra la corrupción adoptado por la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS). También creemos en la posibilidad de que haya un "impacto positivo significativo" en un futuro cercano con la aplicación vigorosa de este enfoque y con más recursos;
- ii. La Administración considera que las conclusiones del informe de OVE podrían haberse beneficiado con una revisión de la demanda de los países como se refleja en las aprobaciones de préstamos y cooperaciones técnicas (TCs) y en las estrategias de país, como mecanismo que promueve dicha demanda. En este sentido, la Administración desea dejar constancia de que el número de operaciones aprobadas en el área de transparencia y rendición de cuentas (T&A) casi se ha duplicado, pasando de doce en 2007-2009 a 22 en 2010-2012. El programa de trabajo para el período 2012-2013 incluye seis préstamos por un total de 48,0 millones de dólares y \$ 3,8 millones en cooperaciones técnicas. La Administración espera trabajar con el Directorio Ejecutivo para aumentar los recursos disponibles para el trabajo de T&A.
- iii. La Administración recibe con satisfacción la observación de OVE que confirma que la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI) haya cumplido en gran medida el requisito planteado en el BID-9, y ha logrado integrar a varios países adicionales a la breve lista de países participantes, lo que ha permitido establecer contactos y sentar las bases para un apoyo futuro. El Banco continuará fomentando el interés de los países miembros en la EITI y su labor seguirá en línea con los esfuerzos actuales de fortalecimiento del marco de rendición de cuentas de los países y de desarrollo sostenible de sus industrias extractivas.
- iv. En cuanto a la necesidad de garantizar una mayor visibilidad de la labor del Banco en los países y una mayor vinculación entre las principales unidades involucradas en este tema, ICS ya está trabajando junto con el Departamento de Investigación y Economista Jefe (RES), la Oficina de Integridad Institucional (OII), el Oficial de Casos, la Oficina del Auditor General (AUG), el Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente (INE) y otras divisiones dentro del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD). De igual manera, hay esfuerzos continuos para mejorar el diálogo regional y la colaboración con socios clave, como la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y la Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), entre otros.

2.5 **Tercer Pilar.** La Administración valora el reconocimiento hecho por OVE de los avances logrados en la implementación de las recomendaciones formuladas por Global Compliance y aprobadas por el Directorio Ejecutivo del Banco. La Administración considera muy útiles las conclusiones y sugerencias de OVE, sobre todo las relacionadas con: i) la necesidad de capacitación para supervisores; ii) los poderes disciplinarios de los supervisores, y iii) los sistemas de ética y quejas laborales del Banco. La Administración recibe con satisfacción la conclusión principal del informe, que en adelante, la prioridad para el Banco es de "consolidar las acciones tomadas", mientras que otras medidas

complementarias en materia de gestión de personal ayudan a fortalecer aún más el funcionamiento del sistema de integridad interna del Banco. Si bien la Administración valora las perspectivas proporcionadas por la evaluación, le gustaría aportar algunas precisiones relacionadas con las siguientes áreas, para la claridad del informe:

- i. Respecto a la necesidad de **evaluar las actitudes del personal**, la Administración considera que el Banco debe tener la oportunidad de consolidar e implantar los cambios principales que se discutieron en el informe antes de iniciar otra encuesta de ética del personal. La Administración reconoce la importancia de evaluar las fortalezas y debilidades de los nuevos sistemas que está implementando y recomienda que haya al menos dos años a partir de la fecha efectiva de implantación del nuevo sistema de mediación que entra en vigor el 1 de abril del 2013.
- ii. En cuanto a la sugerencia de OVE para agilizar el **mandato de la Oficina de Ética**, la Administración considera que "el respeto en el lugar de trabajo" es un valor que debe ser mantenido en el Código de Ética y Conducta Profesional. La Administración comparte la opinión de OVE que no todas las cuestiones relativas a la "falta de respeto en el lugar de trabajo" deben ser manejadas por la Oficina de Ética, pero que las denuncias que corresponden a posibles violaciones al Código sigan siendo gestionadas por ella. Otros temas que caen dentro de esta categoría, pero que no alcanzan el nivel de violaciones potenciales al Código podrían ser más eficazmente tratados fuera del sistema de ética, a través de los canales informales de gestión de quejas laborales del Banco: los supervisores, el Departamento de Recursos Humanos (HRD), la Ombudsperson, y /o el nuevo sistema informal de mediación. El fortalecimiento de la coordinación entre estos canales debería garantizar el manejo adecuado de los asuntos de respeto en el lugar de trabajo. Sin embargo, la Administración no cree que siempre se deban agotar todos los canales informales antes de que la Oficina de Ética acepte esas denuncias, en la medida que esto depende de la naturaleza y la gravedad de la presunta conducta en cuestión.
- iii. En cuanto al **desempeño de los supervisores** en atender las quejas del personal y tomar acciones disciplinarias, en los casos que lo ameritan, la Administración apoya la postura de OVE que se necesitan nuevas políticas e instrumentos para mejorar las relaciones laborales y la resolución de conflictos. Esas nuevas políticas deberían ayudar a definir mejor los poderes disciplinarios de los supervisores, mejorar su desempeño y la comprensión en los miembros del personal. En cuanto a la efectividad de los canales para la resolución de conflictos en el lugar de trabajo, la Administración reconoce que el sistema actual incentiva al personal en el uso de los canales informales descritos anteriormente, antes de recurrir al sistema formal. Los programas de aprendizaje considerados por la Administración para el futuro tendrán como objetivo permitir a los supervisores y socios de negocio de Recursos Humanos (HR Business Partners) desarrollar más las competencias y habilidades para la resolución de conflictos en el lugar de trabajo.
- iv. Las acciones consideradas actualmente por la Administración, junto con los cambios que se están implementando como resultado del Global Compliance

Report, deberían atender muchos de los temas planteados en la evaluación. Como tal, la Administración considera una revisión externa por el momento, según lo propuesto por OVE, sería más útil si se lleva a cabo una vez que todas las acciones que se han ejecutado

III. MIRANDO HACIA ADELANTE

- 3.1 El informe de OVE proporciona buenas perspectivas en cuanto a la gama de medidas adoptadas por el Banco bajo los tres pilares de su agenda estratégica para prevenir la corrupción y promover la integridad en sus programas y entre su personal. El Banco asume estándares altos de integridad institucional. Para tal efecto, la Administración seguirá trabajando y construyendo sobre la base de las lecciones aprendidas durante esos últimos años para asegurar que los sistemas utilizados sean efectivos y consistentes con los objetivos de transparencia y rendición de cuentas del Banco.

ANEXO I: CORRECCIONES DE HECHO

1.1 Pilar 2

- i. El párrafo 3.26. Controles tanto internos como externos permanecen dentro de ICS, y no sólo la auditoría externa como se destaca en este apartado.
- ii. Anexo B, páginas 2-4. Tener en consideración que:
 - a. Algunas de las actividades de extensión en Guatemala y Paraguay se realizaron previo al establecimiento de la instalación regional (párrafo 1.4, y 2.b 2.c)
 - b. Dos acontecimientos de la Junta EITI fueron atendidos utilizando los recursos del mecanismo técnico (párrafo 1.5, 1.b y c 1)
 - c. Notas técnicas fueron preparados para especialistas internos y los equipos de preparación de proyectos en Bolivia, Guyana y Suriname (párrafo 1.4, 1)
 - d. Hasta la fecha, el Banco ha recibido solicitudes oficiales de asistencia de la EITI de los Gobiernos de Perú y Trinidad y Tobago. Otras solicitudes de los países de ALC (por ejemplo, Guatemala, Guyana, Colombia, Honduras, Suriname) para aumentar su conocimiento sobre la EITI fueron recibidos por el BID a través de la Secretaría Internacional de la EITI (apartado 1.6)

2.1 Pilar 3

- i. El párrafo 3.61. Hay una mención a la norma de conducta del personal como "viejo". Tenga en cuenta que esta norma el personal dejó de existir en 2007 con la aprobación del Código de Ética y Conducta Profesional.