

La tecnología al servicio del combate contra la corrupción

El ejemplo de Bolivia

Martín Zapata
Ricardo Céspedes

Nicolás Dassen (Coordinador)

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del Estado

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-826

La tecnología al servicio del combate contra la corrupción

El ejemplo de Bolivia

Martín Zapata
Ricardo Céspedes

Nicolás Dassen (Coordinador)

Julio de 2015

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Zapata, Martín.

La tecnología al servicio del combate contra la corrupción: el ejemplo de
Bolivia / Martín Zapata, Ricardo Céspedes; Nicolás Dassen, coordinador.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 826)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Corruption—Prevention—Technological innovations—Bolivia. 2. Information
technology—Government policy—Bolivia. I. Céspedes, Ricardo. II. Dassen,
Nicolás, coordinador. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de
Capacidad Institucional del Estado. IV. Título. V. Serie.

IDB-TN-826

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Nicolás Dassen, nicolasd@iadb.org

RESUMEN*

El combate contra la corrupción demanda mecanismos y prácticas que permitan acciones efectivas de monitoreo, investigación y detección. Para este objetivo, constituyen elementos esenciales un acceso oportuno a la información, acompañado del uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y una estrecha cooperación interinstitucional. La presente publicación muestra la exitosa combinación de estos tres elementos en la creación del Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes de Estado (SIIARBE) en Bolivia. A través de este sistema se ha conseguido la reducción considerable de los tiempos en la investigación de hechos de corrupción y la recuperación significativa de bienes a favor del Estado. Los contenidos de esta nota técnica incluyen los antecedentes institucionales que han dado lugar a la creación del sistema; las consideraciones teóricas sobre el rol de la información, las TIC y la cooperación interinstitucional; la metodología de construcción e implementación del sistema; y finalmente la descripción de sus resultados y retos. En suma, la presente es una reseña de un modelo exitoso, que puede ser de utilidad a operadores en el área e interesados en herramientas informáticas de estas características.

Código JEL: H83

Palabras clave: Información, tecnologías de la información y la comunicación, cooperación interinstitucional, lucha contra la corrupción.

* Los autores desean agradecer a Nicolás Dassen, Roberto de Michele y María José Jarquín, sin cuyo apoyo, observaciones y valiosos comentarios, esta publicación no hubiera sido posible. De igual manera agradecen a las Ministras Nardi Suño y Lenny Valdivia, a las Vice-ministras Gabriela Veizaga y Jessica Saravia y al personal del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción de Bolivia por el apoyo brindado.

El surgimiento de un ciudadano cada vez más exigente y demandante de la gestión pública como resultado de la ampliación de la clase media, de los crecientes niveles de educación y del acceso a nuevas tecnologías plantea para los gobiernos de América Latina y el Caribe el desafío de reducir la brecha entre los objetivos plasmados en sus programas y el servicio que reciben los ciudadanos. La División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS), a través de su grupo de gestión pública, apoya los esfuerzos de los países miembros para mejorar la provisión de servicios, promoviendo gobiernos efectivos, eficientes y abiertos.

A fin de fomentar gobiernos que operen con transparencia y realicen rendición de cuentas, que involucren activamente a sus ciudadanos y que utilicen los avances de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las innovaciones tecnológicas, el apoyo operativo del Banco se centra en fortalecer e implementar políticas de gobierno abierto, reforzar los marcos legales e institucionales para la prevención y el control de la corrupción, formular e implementar políticas de acceso a la información, y fortalecer y modernizar las funciones de auditoría y control.

El presente estudio forma parte de los productos de conocimiento en materia de transparencia que complementan la cartera operativa que contribuye a este propósito.

ÍNDICE

Sobre los autores	ix
Resumen ejecutivo	1
1. Introducción	3
2. Antecedentes institucionales y legales	5
2.1. Explosión de denuncias por corrupción	6
2.2. El problema en el acceso a la información	7
3. Acceso a la información en la lucha contra la corrupción	11
3.1. TIC para el acceso a la información y la lucha contra la corrupción	12
3.2. Cooperación interinstitucional y acceso a la información en el combate contra la corrupción	13
4. Construcción del SIIARBE	15
4.1. Fases de construcción	16
5. Implementación y resultados	21
5.1. Implementación de la política de verificación de oficio de declaraciones juradas	22
5.2. Resultados de la implementación del sistema	23
6. Retos	27
7. Consideraciones finales	29
Referencias	31

SOBRE LOS AUTORES

J. Martín Zapata Medina es ciudadano boliviano. Se ha especializado en temas relativos a la transparencia, lucha contra la corrupción y gestión pública. Ha encabezado estudios y participado de diversos proyectos de la Agencia Internacional de Cooperación del Japón. Ha sido consultor en varias ocasiones para el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC) de Bolivia. Asimismo, ha sido consultor de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) en diferentes proyectos para el MTILCC, incluyendo la elaboración de propuestas normativas para la lucha contra la corrupción, el diagnóstico para la protección de testigos y denunciantes, y la supervisión del proyecto piloto de verificación de declaraciones juradas, incluyendo la elaboración de un manual de procedimientos de verificación. Ha sido experto del MTILCC para la fundamentación técnica y estructuración del Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIIARBE). De igual manera ha sido consultor en diversos proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el Ministerio de Transparencia; entre ellos ha participado en el diseño del programa nacional de transparencia. Ha sido Director General de Prevención, Promoción de Ética y Transparencia en el MTILCC. Ha dado cátedra en diversas carreras de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Es licenciado en Derecho (UMSA) y tiene estudios de maestría en Ciencias Políticas en la Universidad de Meiji (Tokio, Japón) y de Políticas Públicas en la Universidad de Melbourne (Australia).

Ricardo Céspedes Rau, boliviano y abogado de profesión, es actualmente Director General de Recuperación de Bienes del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción donde está a cargo de la elaboración y aplicación de las Políticas de Recuperación de Bienes del Estado por hechos y delitos de corrupción. Es Experto Gubernamental en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción y Experto Gubernamental para el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ha sido Coordinador Responsable del Grupo Interinstitucional de trabajo STAR-GIRA de Recuperación de Activos en el Extranjero, iniciativa STAR (Stolen Asset Recovery Initiative) del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). Ha sido miembro de la Comisión Revisora-Proyectista de la Ley 004 de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”. Fue creador e impulsor del Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIIARBE), contemplado en el art. 23 de la Ley 004. También creador e impulsor de la verificación de oficio de declaraciones juradas de bienes y rentas como política preventiva y proteccionista del patrimonio de Estado, política incluida en el art. 23 de la Ley 004. Ha trabajado en el servicio público por más de 17 años, de los cuales en los últimos nueve se ha especializado en la lucha contra la corrupción. Titulado en Derecho en la Universidad Católica de Bolivia tiene varios postgrados y diplomados en Auditoría Jurídica para la Defensa Legal del Estado (Escuela de Gestión Pública Plurinacional), Investigación Penal de Hechos de Corrupción (Universidad Andina Simón Bolívar), Lucha contra la Corrupción y Recuperación de Bienes (Universidad Privada de Bolivia), y Administración y Gestión Gubernamental (Universidad de Aquino).

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo muestra el proceso de creación e implementación del Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIARBE), a través del cual se han reducido significativamente los tiempos de investigación de los casos de corrupción, y gracias al que se contribuyó a recuperar más de US\$100 millones para el Estado boliviano.

La investigación y seguimiento de hechos relacionados con la corrupción¹ demanda actualmente formas y mecanismos que permitan un fácil y oportuno acceso a la información a través del uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Por eso, en esta presentación se busca brindar una perspectiva clara del proceso de creación e implementación del SIARBE por parte del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC) de Bolivia. En los contenidos de esta nota técnica se incluyen (i) una reseña de los antecedentes institucionales y legales que han dado lugar a su implementación; (ii) los ejes de su fundamentación conceptual, profundizando en la importancia del acceso a la información para la lucha contra la corrupción, el uso de TIC y la cooperación interinstitucional; (iii) la descripción de las fases de

construcción del sistema; y (iv) su proceso de implementación y los resultados.

Esta publicación además identifica una serie de retos futuros para fortalecer el SIARBE, entre los cuales se encuentra la ampliación del sistema de intercambio de información con más entidades, el acceso a la base de datos por parte de otras instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción –como el Ministerio Público, la Unidad de Investigaciones Financieras y la Procuraduría General del Estado– y de agencias de otros países. También se estima necesario crear una base de datos única de servidores públicos para apoyar los sistemas de prevención del lavado de activos, la modernización de los archivos y la creación de indicadores que contribuyan a la elaboración de nuevas políticas preventivas y sancionatorias de la corrupción.

A modo de conclusión, el informe destaca la convergencia de tres elementos que permitieron alcanzar resultados positivos: (i) la voluntad política (a través de la jerarquización del Viceministerio de Lucha contra la Corrupción en el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción); (ii) el marco legal adecuado, que obligó a las entidades a compartir información que habitualmente es de

¹ La definición de un fenómeno tan amplio y complejo como la corrupción es una tarea difícil que puede conllevar dificultades, principalmente en cuanto a limitar el espectro de acciones a implementar para confrontarla. Por eso, con el objeto de contar con un marco referencial para la presente nota técnica, se considera corrupción a los delitos establecidos en el Código Penal Boliviano y en la Ley 004 de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, que en sus artículos 24 y 25 los identifica. Estos son entre otros: el uso indebido de bienes y servicios públicos, el enriquecimiento ilícito, el cohecho activo transnacional, el cohecho pasivo transnacional, la obstrucción de la justicia y la falsedad en la declaración jurada de bienes y rentas.

carácter reservado, como la información bancaria y tributaria, y (iii) la implementación adecuada, con equipos técnicos suficientes y recursos humanos idóneos. Estos tres elementos permitieron el ahorro significativo de tiempo, la mejora en la calidad de los datos, el

control del uso adecuado de la información, la generación de mayores niveles de seguridad, la mayor productividad y capacidad para atender la demanda generada en cuanto a la investigación y el seguimiento de casos de corrupción, y la recuperación de bienes.

1 INTRODUCCIÓN

El combate contra la corrupción en la actualidad incluye múltiples formas y mecanismos de investigación y detección, y se apoya en novedosos recursos tecnológicos que pueden facilitar diversas acciones a realizar. Considerando que la materialización de prácticas corruptas se hace propicia en un ambiente de secretismo, donde se evita la generación de rastros, el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) genera oportunidades para la identificación de indicios de corrupción a través de un oportuno acceso a la información. En este sentido, en la presente nota técnica se muestra la positiva experiencia en la concepción, diseño e implementación del Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIIARBE) por parte del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC) de Bolivia. Este sistema es una unidad organizacional multidisciplinaria dependiente del MTILCC que tiene por objeto la centralización e intercambio de información para la lucha contra la corrupción y recuperación de bienes del Estado, a través de la gestión de información en línea y parametrizada. Para esto cuenta con un sistema informático o plataforma electrónica para la gestión de información en línea.

Este sistema de singulares características ha logrado traducirse en una herramienta de centralización y procesamiento e intercambio de información de diversas entidades, con el objetivo principal de luchar contra la corrupción y

recuperar bienes del Estado, lo cual anteriormente constituía una tarea sumamente compleja, dadas diversas restricciones de datos y problemas de coordinación interinstitucional. En la primera sección de esta nota técnica se incluye una descripción de la situación institucional y legal en Bolivia y se detalla el proceso de creación del MTILCC y del marco normativo referente a la lucha contra la corrupción. Considerando que a través de esta base institucional y legal se dio un escenario propicio para que la población denunciara hechos de corrupción –como enriquecimiento ilícito, conducta antieconómica, legitimación de ganancias ilícitas y todo tipo de delitos de corrupción y vinculados–, se describe aquí la situación que se presentó debido a una explosión en el número de denuncias recibidas y la generación de problemas para dar respuesta a las mismas. Con base en esta coyuntura se ha dado la inminente necesidad de contar con una herramienta como el SIIARBE, la cual ha requerido primeramente de una fundamentación conceptual, por lo cual en la segunda sección se incluyen consideraciones sobre la importancia del manejo de información adecuada en el combate contra la corrupción, de la utilización de TIC y de la imperiosa necesidad de llevar a cabo una adecuada cooperación interinstitucional.

En la tercera parte, se detallan las fases de construcción del SIIARBE consistentes en: diagnóstico, conceptualización, estructuración, generación de consensos con las entidades tenedoras de información, establecimiento de

parámetros de información, construcción de la plataforma electrónica y elaboración de reglamentación. Ulteriormente, se incluye una puntualización del proceso de implementación, sus resultados y retos, para luego concluir con las consideraciones finales respectivas.

En suma, la presente publicación constituye una reseña de un caso exitoso de estudio, e incluye una descripción de diversos aspectos que pueden ser de utilidad para interesados y

operadores del área gubernamental a la hora de implementar sistemas de similares características. No obstante, cabe destacar que la puesta en marcha del SIIARBE no hubiera sido posible sin las bases propicias que se generaron en Bolivia, principalmente en lo que se refiere a pilares institucionales y legales, los cuales han tenido que ser complementados de manera técnica a través de una rigurosa aplicación de instrumentos y metodologías que han asegurado su exitoso funcionamiento.

2 ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y LEGALES

La corrupción en Bolivia se traduce en un mal de distintas connotaciones que ha generado inmensurables pérdidas para el país y la población en su conjunto. Su materialización, durante la larga data de vida republicana, ha ubicado al Estado por muchas décadas entre los más corruptos de la región, lo que estableció una imagen negativa y cargada de pesimismo sobre la paliación de este mal endémico.

En este contexto y con la voluntad de luchar frontalmente contra la corrupción y con el objetivo de proteger principalmente el patrimonio del Estado, a partir de la gestión de 2006 se inició la implementación de una serie de reformas en el ámbito institucional y legal. Del primero se puede mencionar el establecimiento del Viceministerio de Lucha contra la Corrupción, que dependía del Ministerio de Justicia.

Posteriormente, sobre la base de los primeros resultados alcanzados, en el año 2009, se creó el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC) a través del Decreto Supremo 29894 del 7 de febrero de 2009. De esta forma se le otorgó a esta institución una serie de atribuciones en el campo de la prevención y del combate frontal contra la corrupción.

En lo que respecta al marco legal, la generación de normativa específica contra la corrupción en Bolivia se inició con la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en 1997 y la de las Naciones Unidas en 2005. Posteriormente, en febrero de 2009, se generó la base fundamental sobre la cual se sustentan todas las acciones e instrumentos normativos del área, cuando se promulgó la nueva Constitución Política del Estado de

Recuadro 1. El Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción

El Decreto Supremo 29894 dispone en sus artículos 25 al 28 la estructura orgánica y atribuciones del MTILCC, con lo que genera una base para paliar la corrupción sin precedentes en la historia de Bolivia. En la composición del Ministerio se encuentran dos Viceministerios: el de Lucha contra la Corrupción y el de Prevención, Promoción de Ética y Transparencia. Las atribuciones del Ministerio son variadas y se pueden mencionar, entre otras, las siguientes:

- formular e implementar políticas, programas, proyectos y normas en el área;
- diseñar e implementar mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional;
- investigar, seguir y monitorear hechos y procesos judiciales relativos a la corrupción y a la recuperación de bienes del Estado;
- promover y coordinar acciones de investigación de fortunas y legitimación de ganancias ilícitas;
- presentar denuncias y constituirse en parte civil;
- generar acciones para la recuperación del patrimonio del Estado;
- promover acciones de fortalecimiento y capacitación sobre control social, rendición pública de cuentas y ética pública.

Bolivia, donde se incluyeron 38 artículos relativos a diversos mecanismos de prevención y combate contra la corrupción (MTILCC, 2013a). A partir de esta norma fundamental, fue promulgado en el mismo mes el mencionado Decreto Supremo 29894 que estableció la organización del Órgano Ejecutivo, lo que delimita el espectro de acción del MTILCC.

Con el debido respaldo legal a la institucionalidad del Ministerio de Transparencia se dio impulso a la aprobación de un proyecto que se venía gestando años atrás en relación con una Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, la cual pudo materializarse mediante el Decreto Supremo 214 en julio de 2009. Esta norma constituye un hito fundamental al definir cuatro pilares esenciales en el área: participación ciudadana, transparencia y acceso a la información, medidas para eliminar la corrupción, y mecanismos de fortalecimiento y cooperación interinstitucional. Al contar con esta política, se llevaron a cabo diversas acciones a nivel nacional y subnacional; sin embargo, en el escenario de la lucha contra la corrupción aún existían necesidades inminentes relativas a la persecución y sanción de delitos relacionados con ella, por lo cual en marzo de 2010 se promulgó la Ley 004 de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”.² En esta ley se incluyó una serie de herramientas, mecanismos y preceptos que tienden a fortalecer la investigación, procesamiento y sanción en esta

temática, y a coadyuvar al accionar de entidades relacionadas, a través de la coordinación interinstitucional. Además, se agregaron nuevos tipos penales relativos a la corrupción, como el enriquecimiento ilícito, favorecimiento al enriquecimiento ilícito, falsedad en las declaraciones juradas de bienes y rentas, etc. Finalmente, en marzo de 2013, se promulgó la Ley 341 de Participación y Control Social, que delimita el accionar en la gestión pública con fines preventivos y de control por parte de entidades públicas y la sociedad civil organizada.

Este marco de lucha contra la corrupción ha generado diversos desafíos para el MTILCC, principalmente en lo que concierne a la investigación de hechos y delitos de corrupción, debido a que para ello se requería de información útil y oportuna y con características específicas en cuanto a la seguridad y formatos de presentación. Sin embargo, los datos a los que se accedía no poseían ninguna de las características necesarias, por lo cual se produjo la inminente necesidad de dar respuesta a estos problemas a través del diseño de un sistema, cuya principal herramienta fuera una plataforma electrónica que permitiera centralizar, procesar e incluso intercambiar la información en línea y parametrizada. A continuación se describen los hechos más notables en lo que concierne a la problemática observada y la justificación conceptual que ha guiado la creación del Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIARBE).

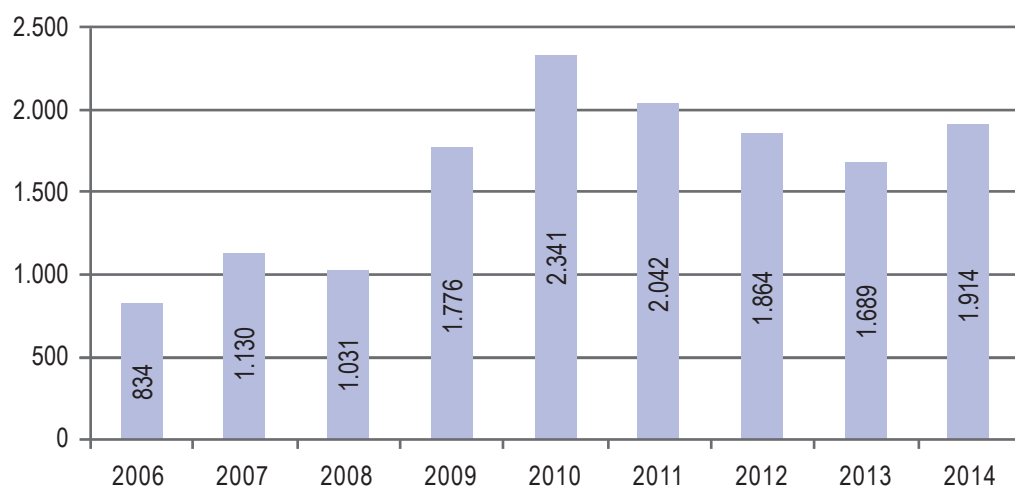
2.1 Explosión de denuncias por corrupción

El establecimiento de una entidad especializada en la lucha contra la corrupción, conjuntamente con una amplia base legal, trajo consigo una explosión de denuncias por corrupción ante el MTILCC por parte de la ciudadanía (gráfico 1). Esto generó la necesidad de llevar a cabo numerosas acciones

de coordinación de investigación que debieron ser realizadas en colaboración estrecha con entidades relacionadas, como la Unidad de Investigaciones Financieras, el Ministerio Público, la Contraloría General del Estado, las entidades financieras, la Oficina de Derechos Reales, etcétera.

² Se llamó de esta manera a la ley en honor a Marcelo Quiroga Santa Cruz, figura icónica en Bolivia, quien se caracterizó por su probidad y defensa de los recursos del Estado en los años setenta, y quien fuera desaparecido en 1980 por la dictadura del General Luis García Meza.

Gráfico 1. Número de denuncias presentadas ante el MTILCC, por año



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el MTILCC (2013c).

2.2 El problema en el acceso a la información

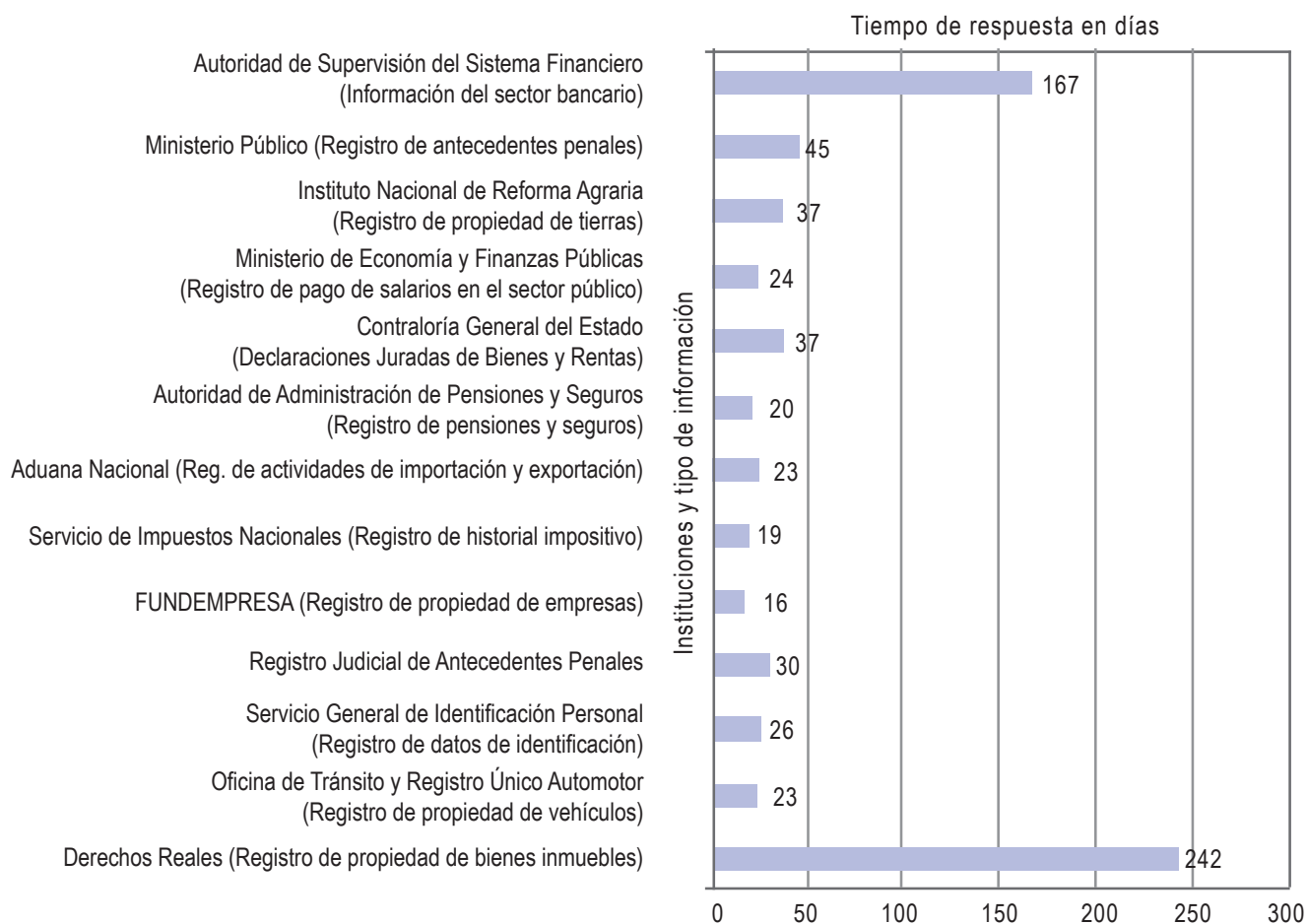
Como se aprecia en el gráfico 1, se presentaron una cantidad importante de denuncias sobre hechos diversos de corrupción. Esto obligó al MTILCC a realizar amplias tareas de investigación y coordinación con diferentes entidades. Parte de estas tareas consiste en solicitar constantemente información que se encuentra en otras bases de datos y registros. Estos requerimientos de datos se hacían mediante carta oficial, lo que generaba un trámite burocrático que tomaba bastante tiempo en ser atendido. En el gráfico 2 se observan las instituciones a las cuales se acudía frecuentemente, incluyendo la información solicitada y los tiempos promedios que estas se tomaban para atender las solicitudes.

Durante la coordinación con las instituciones a las cuales se requería información para la investigación de hechos y delitos de corrupción, se experimentaron diversos problemas, principalmente en cuanto a: (i) la comprensión de la norma, (ii) los tiempos de envío de la información, (iii) la calidad de la misma y (iv) la

seguridad en su entrega, sobre los cuales hay que tener las consideraciones que se mencionan a continuación.

(i) La exención del secreto para investigar la corrupción y los problemas de comprensión de la norma. Las atribuciones dadas al MTILCC por las normas previamente detalladas para investigar delitos de corrupción permitieron acceder a información que se encontraba restringida (véase el recuadro 2) en diversas normas, como la Ley de Bancos y Entidades Financieras, el Código Tributario y la Ley de Pensiones, que disponían en algunos casos confidencialidad o secreto, como el bancario, y en otros restricciones al acceso a la información en materia tributaria, aduanera, de pensiones, etc. En un inicio, debido a las prácticas y cultura institucional hasta ese entonces, las entidades se mostraban reticentes a proporcionar información, lo cual generaba un tedioso proceso de intercambio de notas para explicar las disposiciones normativas que amparaban las solicitudes.

Gráfico 2. Tiempos para proporcionar información, por institución



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el MTILCC (2013b).

Recuadro 2. Exención del secreto

La Ley 004 trata las restricciones de información de la siguiente manera:

Artículo 4. (Principios)

Cooperación Amplia. Todas las entidades que tienen la misión de la lucha contra la corrupción deberán cooperar mutuamente, trabajando de manera coordinada e intercambiando información sin restricción.

Artículo 19. (Exención de Secreto o Confidencialidad).

I. No se podrá invocar secreto o confidencialidad en materia de valores y seguros, comercial, tributario y económico cuando la Unidad de Investigaciones Financieras, Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, Ministerio Público y la Procuraduría General del Estado requieran información para el cumplimiento de sus funciones; esta información será obtenida sin necesidad de orden judicial, requerimiento fiscal ni trámite previo alguno.

II. La información obtenida solo podrá ser utilizada a objeto de investigar delitos de corrupción y vinculados, y estará libre de todo pago de valores judiciales y administrativos.

Estos artículos son concordantes con el art. 333 de la Constitución Política del Estado:

Artículo 333. Las operaciones financieras realizadas por personas naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, gozarán del derecho de confidencialidad, salvo en los procesos judiciales, en los casos en que se presuma comisión de delitos financieros, en los que se investiguen fortunas y los demás definidos por la Ley. Las instancias llamadas por la ley a investigar estos casos tendrán la atribución para conocer dichas operaciones financieras, sin que sea necesaria autorización judicial.

(ii) Problemas de tiempo. La entrega de información por parte de las entidades requeridas ha tomado tiempos considerables; algunas incluso llegaron a responder, como se observa en el gráfico 2, en un lapso de 242 días hábiles, pese a existir la normativa administrativa que establece que las respuestas deben darse en un plazo de 10 días hábiles. Por una parte, esta situación se ha generado debido a la mencionada incomprensión de la norma por parte de varias instituciones, las cuales en numerosas ocasiones llegaron a responder que no correspondía la petición, frente a lo cual se tenía que solicitar nuevamente la información, esta vez especificando las atribuciones establecidas en el marco legal.

Por otra parte, se generaban retrasos porque la solicitud debía realizarse mediante carta oficial con el objeto de contar con una constancia formal del requerimiento. Cualquiera que haya trabajado en la función pública sabe que una nota oficial debe ser remitida por una autoridad jerárquica superior y debe a su vez ser respondida por su similar, por lo que se tardaban varios días solamente en obtener las cartas firmadas. De igual manera, se sabe que la respuesta la preparaba un funcionario a quien se le delegaba esa tarea, y debido a que en muchos casos la información no se encontraba digitalizada, generaba un considerable tiempo extra de procesamiento.

(iii) Problemas de calidad de la información. La información entregada por las entidades presentaba en la mayoría de los casos falencias en cuanto a formatos y contenidos de presentación, e incluso en las respuestas de una misma institución no se seguían estándares predeterminados. Asimismo, en numerosas ocasiones se recibían respuestas con datos incompletos, lo cual ha implicado serios problemas de

sistematización y análisis, lo que constituía un obstáculo para un adecuado proceso de investigación. El ejemplo más claro se ha dado en la relación con la oficina de Derechos Reales, que tiene a su cargo el registro de bienes inmuebles a nivel nacional. En ella se manejan tres bases de datos distintas, de las cuales una es manual y dos informáticas; además, su oficina central derivaba los requerimientos a 37 representaciones subregistratoras en todo el país, por lo cual la información proporcionada tenía una gran variedad de formatos y de calidad de datos, e incluso, en algunos casos, se obtenían respuestas de todas las oficinas regionales.

(iv) Problemas de seguridad. Las respuestas que se proporcionaban al MTILCC se encontraban generalmente en formato impreso, lo cual generaba riesgos inminentes para la información requerida, que por su naturaleza posee carácter confidencial. En este sentido existía la posibilidad de un extravío en el trayecto de su entrega, o que los datos y las respuestas fueran leídos a discrecionalidad por funcionarios responsables de su entrega y recepción.

Como se puede observar, el escenario compuesto de un marco legal e institucional suficiente para la materialización de acciones de investigación de hechos de corrupción y el incremento exponencial de denuncias y procesos en el área sentaron las bases para la implementación de una herramienta que diera una respuesta efectiva a las inminentes necesidades que se venían produciendo. En este sentido, la construcción del SIIARBE ha conllevado en primera instancia una fundamentación conceptual, de la cual a continuación se detallan sus puntos más relevantes en relación con la importancia del manejo de información adecuada en el combate contra la corrupción, la utilización de TIC y la cooperación entre instituciones.

3 ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La corrupción, a diferencia de otros problemas en la sociedad, tiene la peculiaridad de poseer sutiles e ingeniosas formas que nacen y se desenvuelven en la clandestinidad y secretismo, las que la tornan en un mal difícil pero no imposible de combatir. Su realización sin testigos, sin escena del crimen y sin dejar factura son la práctica habitual; además, entre los involucrados se produce un pacto de silencio que, por el propio bien de los implicados, no puede ser quebrantado. Sin embargo, existe la posibilidad de detectar este tipo de hechos sobre la base de los rastros existentes, los cuales pueden ser descubiertos si se tienen capacidades especiales de investigación. En este contexto se estaría frente a una situación a la cual Schelling (1960) define como conflicto, en este caso entre la agencia especializada anticorrupción y el agente corrupto. De acuerdo a la estrategia de conflicto de Schelling, una necesidad que amerita la atención inmediata es la de entender cómo podrían desenvolverse ambos participantes; posteriormente, se podrá contar con una visión clara de la situación, lo cual constituye un punto de referencia para responder al comportamiento corrupto.

Sobre este punto de referencia, el combate y reducción de la corrupción deben basarse en medidas y mecanismos dotados de ingenio y coercitividad, que permitan a las agencias públicas encargadas su seguimiento, detección de pistas y de formas de materializarse.

En este marco, la práctica y teoría anticorrupción ha buscado identificar políticas y acciones de aplicabilidad general para paliar este mal. Una identificación ampliamente utilizada en la actualidad se encuentra en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que define los siguientes cuatro pilares: medidas preventivas, penalización y aplicación de la ley, cooperación internacional, y recuperación de activos. En lo que concierne al presente caso de estudio, es necesario hacer énfasis en el segundo pilar, penalización y aplicación de la ley, dentro del cual adquiere relevancia la necesidad de una adecuada investigación y un oportuno acceso a la información. De esta forma resultan esenciales la recolección y análisis de información para la detección y sanción de la corrupción (Klitgaard, 1988).

La disposición de información eleva la probabilidad de que la corrupción sea detectada y sancionada, por lo que debe combinarse el uso adecuado de la información con otras medidas tales como recompensas y sanciones; de esta forma, la corrupción se hace más costosa y se genera un efecto disuasorio si el costo de llevarla a cabo es mayor a la ganancia que podría generar (Becker y Stigler, 1974).

Sin embargo, el solo hecho de contar con información no significa que esté asegurada una efectiva investigación y detección de hechos de corrupción, ya que la información debe cumplir con requisitos tales como la

oportunidad, confiabilidad e integridad. El argumento para contar con estos requisitos se sustenta en que el trabajo de investigación con base en datos recibidos fuera de tiempo causa serios problemas en el tratamiento de ilícitos, por lo que debe considerarse que frente a casos de corrupción se ameritan acciones en el marco de la inmediatez. Asimismo, la información poco confiable o incompleta podría distorsionar las tareas de investigación.

3.1 TIC para el acceso a la información y la lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción ha experimentado cambios en las formas y prácticas sobre las cuales se ejerce, siendo un claro ejemplo la utilización de las TIC. La principal atribución de estas es que son sistemáticas, lo cual refiere al alcance en el espacio de redes digitales y la desregulación de barreras técnicas, de contenido y disseminación. Los medios digitales promueven la inmediatez e interactividad, y comúnmente se argumenta que de esta forma se establece un espectro de distensión en las relaciones entre actores, y entre actores y estructuras (Axford y Huggins, 2003). De esta forma su utilización en el Estado viene promoviendo el concepto de gobierno electrónico, que es el mismo que impulsa la productividad pública, la gobernanza eficiente y el incremento de la responsabilidad gubernamental (Shim y Eom, 2009).

De igual manera, el manejo de información y provisión de servicios por medio de Internet ha demostrado ser más económico que otros medios que no se encuentren en línea, lo cual permite incrementar la calidad y frecuencia de la conectividad entre organizaciones y con el público en general. En este contexto, se están generando las condiciones para una gestión más abierta, lo cual constituye un factor importante para la erradicación de prácticas corruptas. Tal es así que la disponibilidad de

Para subsanar este problema, será necesaria la convergencia de otras herramientas y mecanismos que complementarán a la existencia de información, tales como la utilización de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la cooperación interinstitucional. Ambas son pilares de la construcción de un sistema de información para la lucha contra la corrupción como lo es el Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIARBE).

información en medios digitales puede crear un ambiente, normas y transacciones más transparentes, lo cual produce a su vez mayor responsabilidad y empodera a las personas por medio del acceso a la información (DiRienzo, Das, Cort y Burbridge, 2007).

En este sentido, la utilización de tecnologías de la información para la lucha contra la corrupción ha demostrado buenos resultados en agencias estatales de varios países³ y de estas experiencias son dignos de considerar los siguientes aspectos positivos:

- Se reducen intervenciones innecesarias que generalmente producen abuso de poder por parte de empleados públicos.
- Se puede monitorear el desarrollo de las funciones de empleados públicos a un bajo costo.
- Se coadyuva a promover la transparencia a través de la provisión de información al público en general.
- Se adquiere mayor fuerza en la lucha contra la corrupción cuando los medios tecnológicos son acompañados de una base legal.

³ Un claro ejemplo lo constituye la implementación de tecnologías de la información para las adquisiciones públicas a través medios tecnológicos (*e-procurement*) con experiencias positivas en países de Asia, América Latina y Europa (OCDE, 2008).

- Se coadyuva a eliminar procedimientos burocráticos que generan mayores costos y tiempos (OCDE y BAD, 2008; DiRienzo, Das, Cort y Burbridge, 2007; Mahmood, 2004; Vinod, 1999).

Tomando en cuenta los puntos mencionados, es necesario considerar la potenciación de la

utilización de TIC en el manejo e intercambio de información, así como en transacciones en las diferentes relaciones que se puedan presentar: gobierno-gobierno, gobierno-ciudadanía y gobierno-sector privado (Mahmood, 2004). A continuación se detalla el primero de esos vínculos en relación con la cooperación interinstitucional.

3.2 Cooperación interinstitucional y acceso a la información en el combate contra la corrupción

En el actual escenario de la esfera pública, nace la necesidad de colaboración activa entre las entidades y órganos del Estado en todos sus niveles, tomando como prioridad un trabajo conjunto y coordinado a través de las distintas herramientas de la tecnología e información existentes. En este sentido, en la implementación de acciones destinadas a paliar la corrupción, difícilmente podrán ser suficientes las acciones de un solo organismo u oficina, ya que la práctica ha demostrado que es necesaria la convergencia de distintas agencias que sean tutelares de información específica. Es por esto que se concibe la cooperación interinstitucional como uno de los pilares del combate contra la corrupción, y se encuentra identificada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su artículo 38: la Cooperación entre Organismos Nacionales. Al respecto, la Convención establece que los Estados Parte adoptarán medidas para alentar la cooperación entre organismos y funcionarios públicos con organismos encargados de investigar y enjuiciar delitos, y menciona específicamente el proporcionar toda la información necesaria previa solicitud.

Esta asistencia recíproca entre entidades tiene como una de sus principales formas la entrega e intercambio de información, lo cual en temas relativos a corrupción permite generar esa misión dilucidadora que ya fuera mencionada. Un claro ejemplo lo constituye el papel del intercambio de datos en los sectores impositivo y financiero. En efecto, en países en los cuales las agencias impositivas tienen acceso irrestricto o con restricciones a reportes de transacciones sospechosas, la cooperación interinstitucional ha sido muy útil en la identificación de ilícitos (OCDE, 2007). Asimismo, compartir información en el sector bancario contrarresta la evasión fiscal y corrupción en operaciones financieras, al mismo tiempo que mejora los servicios y disminuye los riesgos bancarios (Beck, Lin y Ma, 2014). El acceso a la información también implica un efecto positivo al generar parámetros de competencia, al impulsar la reducción de sobornos para la obtención de préstamos y al contribuir a eliminar la informalidad en las transacciones (Barth, Lin, Lin y Song, 2009).

4 CONSTRUCCIÓN DEL SIARBE

Las necesidades relativas a la investigación y coordinación institucional surgidas en el trabajo del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC) generaron el inminente requerimiento de contar con mecanismos electrónicos que permitieran superar obstáculos en cuanto a la calidad, confiabilidad, seguridad y tiempo de obtención de la información. Bajo estas circunstancias, el personal del MTILCC aprovechó la inmejorable oportunidad de incluir un artículo en el proyecto de ley anticorrupción que se venía discutiendo desde el año 2009, para implementar un sistema que diera respuesta a la coyuntura. En este sentido, en 2010 se promulgó la Ley 004, que en

su artículo 23 establece la creación del Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIARBE). Entre sus contenidos, se destacan el objetivo del sistema de centralizar e intercambiar información de entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción para diseñar y aplicar políticas y estrategias preventivas y sancionatorias, además del eficiente seguimiento y monitoreo de procesos en el ámbito de la lucha contra la corrupción. Asimismo, se le da la atribución de realizar la verificación de oficio de las declaraciones juradas de bienes y rentas de servidores públicos, y se determina que su reglamentación deberá realizarse mediante Decreto Supremo.

Recuadro 3. Base normativa de creación del SIARBE

La puesta en funcionamiento del SIARBE fue posible gracias a la inclusión en la Ley 004 del artículo 23. Pese a que no existía un estudio que ilustrara sobre su espectro de acción y estructura, este precepto generó una base suficiente para la implementación de diversas actividades a ser llevadas a cabo.

Artículo 23. (Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado)

I. Créase el Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado –SIARBE–, a cargo del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción. El mismo tiene por objeto la centralización e intercambio de información de las entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción, para diseñar y aplicar políticas y estrategias preventivas, represivas y sancionatorias, además del eficiente seguimiento y monitoreo de procesos en el ámbito de la lucha contra la corrupción.

II. El SIARBE tendrá dentro sus atribuciones la verificación de oficio de las declaraciones juradas de bienes y rentas de aquellos servidores públicos clasificados de acuerdo a indicadores, parámetros y criterios definidos por las entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción.

III. Un Decreto Supremo establecerá sus alcances, organización interna, atribuciones y procedimientos a ser aplicados.⁴

⁴ El Decreto Supremo Reglamentario fue publicado con el No. 2065 el 23 de julio de 2014.

En el recuadro 4 se presentan las definiciones contenidas en el Decreto Supremo 2065, que

permitieron definir los aspectos primordiales para el trabajo del SIIARBE.

Recuadro 4. Definiciones sobre el SIIARBE en el Decreto Supremo 2065

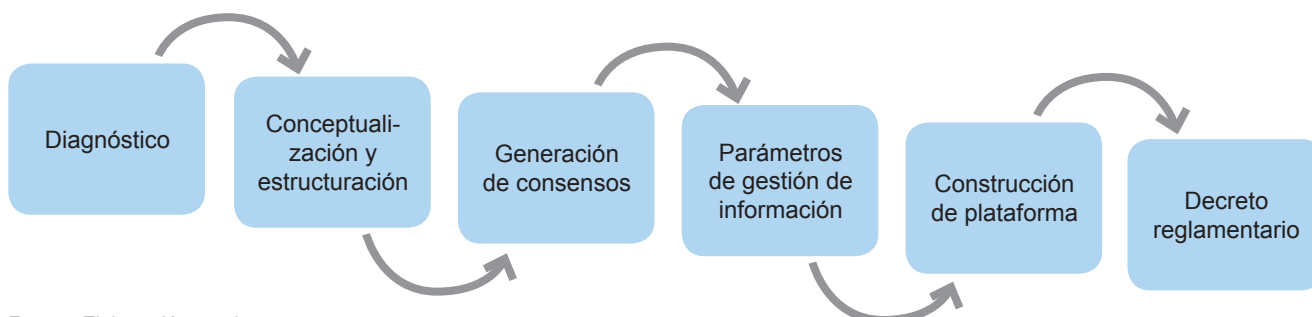
- Gestión de información. Implica el requerimiento o solicitud, recopilación, procesamiento, centralización, intercambio y entrega de información de entidades públicas y privadas para contribuir a la lucha contra la corrupción y recuperación de bienes del Estado.
- Información parametrizada. Son los datos establecidos y acordados entre el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción y las instituciones tenedoras, mismos que serán solicitados y entregados como información en línea.
- Información en línea. Es la información digitalizada que se encuentra en las bases de datos de las entidades públicas y privadas, y que sea útil para la lucha contra la corrupción, misma que puede ser obtenida a través de procesos de transmisión electrónica de datos.

4.1 Fases de construcción

Para la construcción del sistema, se implementó una lógica deductiva, partiendo de un diagnóstico general que diera cuenta de las capacidades y necesidades, y que concluyó

con una reglamentación específica del funcionamiento. A continuación, se describe cada una de las fases con sus elementos más importantes (gráfico 3).

Gráfico 3. Fases de construcción del SIIARBE



Fuente: Elaboración propia.

4.1.1. Diagnóstico

Con el objeto de poseer una perspectiva clara de los actores y sus roles en la implementación del sistema, se realizó en primera instancia una investigación dividida en dos fases: (i) el análisis en profundidad del trabajo desarrollado por el MTILCC, sus espectros de acción y necesidades existentes en cuanto a información; y (ii) la identificación de las instituciones a las cuales se harían requerimientos, para lo que se llevó a cabo un estudio en detalle de cada una de ellas sobre la base de los siguientes puntos:

- objetivos y atribuciones institucionales;
- estructura y forma de organización;
- organigrama;
- base legal institucional;
- información que administra;
- sistemas de información con los que cuenta;
- consideraciones para posteriores negociaciones.

4.1.2. Conceptualización y estructuración

La conceptualización constituyó el fundamento sobre el cual recayeron actividades de estructuración y delimitación de acciones del SIIARBE. Para una herramienta como esta, una base conceptual bien articulada constituye una premisa para llevar adelante posteriores tareas relativas a su construcción y desarrollo. Considerando que el SIIARBE es un sistema, su conceptualización requirió del apoyo de factores para la estructuración de conceptos de sistemas. Para esto se han llevado a cabo las siguientes etapas:

- definición del sistema y de sus componentes;
- identificación y definición de dimensiones;
- descripción de interacciones mutuas;
- análisis de todos los elementos, separados y colectivamente (Xu, 1995).

En función de la metodología implementada, del análisis en profundidad de la base normativa y de la realización de numerosos talleres con personal del MTILCC, se han concebido los pilares estructurales del SIIARBE que se mencionan a continuación.

De acuerdo a la identificación preliminar de múltiples capacidades a ser desarrolladas por el SIIARBE, se lo concibió como un *sistema de gestión de información*, tomando en cuenta al concepto macro de gestión como proceso que incluye las siguientes acciones: recopilación, procesamiento, depuración, conservación, acceso e intercambio de la información adquirida.

En este sentido y desde un punto de vista integral, el SIIARBE constituye *una unidad organizacional multidisciplinaria* dependiente del MTILCC que tiene por objeto la centralización e intercambio de información, a través de la gestión de información en línea y parametrizada. Para esto cuenta con un sistema informático o plataforma electrónica para la gestión de información en línea.

El SIIARBE está estructurado en tres niveles: (i) dimensiones, (ii) componentes y (iii) espectros.

(i) *Dimensiones del SIIARBE*. Los contenidos del artículo 23 de la Ley 004 y los resultados del diagnóstico mostraron la necesidad considerar tres dimensiones: la centralización, que abarca datos proporcionados por entidades identificadas;⁵ el intercambio, que tiene por objeto que el sistema proporcione información a entidades especializadas en la lucha contra la corrupción;⁶ y el procesamiento, dado que los datos obtenidos deberán ser sistematizados, analizados, comparados y verificados (en algunos casos).

(ii) *Componentes del sistema informático o plataforma electrónica del SIIARBE*. Dentro del sistema y de sus dimensiones se han identificado los siguientes cinco componentes:

- Componente I. Gestión de información para el procesamiento de denuncias ante el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción.
- Componente II. Gestión de información para prevenir e impulsar el procesamiento y sanción de hechos y delitos de corrupción para la recuperación de bienes del Estado.

⁵ Contraloría General del Estado; Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de la Magistratura; Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros; Tribunal Supremo Electoral; Derechos Reales; Policía Boliviana; Registro Único Automotor; Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA); Aduana Nacional; Servicio de Impuestos Nacionales; Servicio General de Identificación Personal, entre otras.

⁶ En concordancia con el artículo 19 de la Ley 004, estas entidades son la Unidad de Investigaciones Financieras, el Ministerio Público y la Procuraduría General del Estado.

- Componente III. Intercambio de información con entidades especializadas en la lucha contra la corrupción.
- Componente IV. Verificación de oficio de las declaraciones juradas de bienes y rentas.
- Componente V. Gestión de información para diseñar y aplicar políticas y estrategias preventivas, represivas y sancionatorias de lucha contra la corrupción y recuperación de bienes del Estado.

(iii) *Espectros de acción de los componentes del SIIARBE*. Se han identificado dos espectros de acción sobre los cuales recaen las actividades realizadas dentro de los componentes del SIIARBE. En primer lugar, se concibe la utilización del sistema como una fuente de datos para tareas del MTILCC y de otras entidades, por lo cual puede considerarse como un canal de información –componentes I, II y III–. En segundo lugar, se plantea la utilización del sistema como una herramienta para la implementación de actividades, por lo que puede considerarse un instrumento para ejecución –componentes IV y V–.

Gráfico 4. Conceptualización y estructuración del SIIARBE



Fuente: Elaboración propia.

4.1.3. Generación de consensos

Sobre la base de la visión generada por el diagnóstico institucional, conceptualización y estructuración, se procedió a la búsqueda de consensos con las entidades públicas y privadas que proporcionarían información para el sistema. Cabe destacar que en un principio se enfrentaron obstáculos, debido a que varias entidades aducían la existencia de restricciones de orden legal, como el ya mencionado secreto bancario, de valores, de seguros, etc. Esta situación generó la necesidad de llevar adelante intensas

reuniones de consenso explicando los alcances del sistema y, principalmente, el marco legal que lo ampara y abre la posibilidad de acceder a información, aun cuando esta tuviera exenciones (véase el recuadro 2).

Luego de la aceptación por parte de las instituciones, se procedió a la elaboración y firma de convenios interinstitucionales de cooperación. Se debe aclarar que al existir una base legal específica que respalda al SIIARBE, la firma de

convenios no era un requisito fundamental. Sin embargo, fue conveniente hacerlo para contar con un mayor respaldo institucional a través de una

participación activa del personal y de las autoridades de cada entidad a través de la definición de las formas de vinculación con el sistema.⁷

4.1.4. Parámetros de gestión de la información

Con el respaldo generado gracias al establecimiento de relaciones formales a través de los convenios interinstitucionales, se procedió a la definición de parámetros específicos para la solicitud y recepción de información. Ello se hizo debido a que las características de las instituciones son muy variadas y en algunos casos se

encuentran sometidas a un régimen legal y administrativo específico, como los bancos, el Servicio de Impuestos Nacionales, la Aduana Nacional, etc. En el recuadro 5 se muestra la delimitación de parámetros de gestión y estándares procedimentales, los cuales constituyen la hoja de ruta en la relación interinstitucional del SIIARBE.

Recuadro 5. Parámetros de gestión de información

La delimitación de parámetros para la solicitud y recepción de información ha conllevado el establecimiento de mecanismos y formas de trabajo con cada institución, que han facilitado una interacción de manera fluida y clara. Para establecer los parámetros se han considerado, entre otros factores, los siguientes:

- identificación del fundamento legal del MTILCC y de las entidades requeridas para la solicitud y entrega de información;
- información requerida a detalle;
- forma de inicio de solicitud de información: vía nota u online;
- datos a ser proporcionados por el SIIARBE para la solicitud de información (por ejemplo, nombres, apellidos y cédula de identidad de la persona de la cual se requiere información financiera);
- consideraciones de acceso por parte del MTILCC (por ejemplo, niveles de acceso y de seguridad);
- soporte de la información: informático o impreso si no existe acceso online;
- tiempos de envío de la información (si no existe acceso online); y
- consideraciones de validez de la información (requerimiento de validaciones o certificaciones).

4.1.5. Construcción de la plataforma

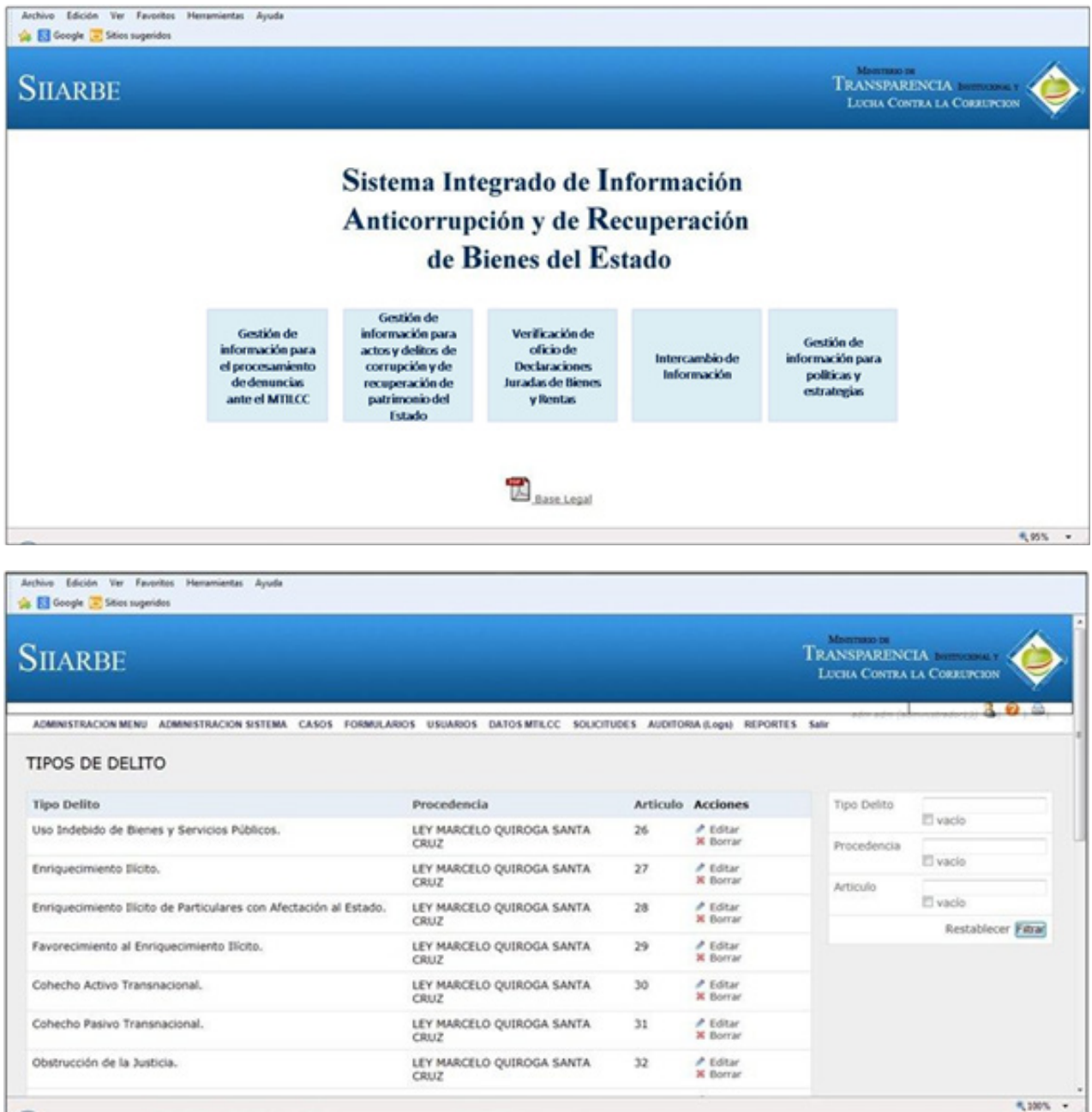
Una vez que se tenían los insumos previamente descritos, se pudo proceder a la construcción de la plataforma electrónica, que generó los cinco componentes identificados en la etapa de conceptualización. Debido a que la información debe ser resguardada de la filtración o mal uso de datos, se implementaron mecanismos de seguridad tales como: (i) el establecimiento de niveles de acceso a la información mediante el control en el sistema de roles de usuarios; (ii) el registro en el sistema de las solicitudes realizadas consignando datos referentes al usuario, a la hora, a la fecha y a los antecedentes del caso para el cual se solicita

información; y (iii) la realización periódica de controles, a través de revisiones del registro de solicitudes de los usuarios del SIIARBE, mediante el cruzamiento de la información con los registros de requerimientos en los sistemas de las entidades relacionadas que brindan información.

Como se puede observar en la imagen 1, el sistema trabaja sobre la base de los cinco componentes identificados en la fase de conceptualización. Para los primeros dos el sistema incluye tipos de delito, normativa respectiva y acciones llevadas a cabo.

⁷ Actualmente hay 10 convenios firmados con las siguientes instituciones: Contraloría General del Estado; Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de la Magistratura; Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros; Tribunal Supremo Electoral; Derechos Reales; Policía Boliviana; Registro Único Automotor; FUNDEMPRESA; Aduana Nacional; Servicio de Impuestos Nacionales; Servicio General de Identificación Personal. Asimismo, se vienen gestionando nuevos convenios con otras instituciones.

Imagen 1. Pantallas del sistema



4.1.6. Decreto Supremo Reglamentario

Al finalizar el proceso de conceptualización y construcción, se elaboró un proyecto de Decreto Supremo, que fue publicado con el No. 2065 el 23 de julio de 2014. El mismo incluye cinco capítulos y 25 artículos, y abarca aspectos tales como: objeto, principios y definiciones, ámbito de aplicación, atribuciones y estructura orgánica. En lo que respecta al funcionamiento contiene aspectos relativos al manejo de información, al sistema informático o plataforma electrónica para la gestión de información en línea, a los niveles de control,

y a los procedimientos y mecanismos de seguridad. Cabe resaltar que este Decreto Supremo Reglamentario constituía el último requisito para la operación del sistema informático y plataforma electrónica. Asimismo, es importante recalcar que en su disposición transitoria segunda se estipula la elaboración de manuales y reglamentos necesarios para su funcionamiento, en virtud de lo cual actualmente se cuenta con una base técnica y reglamentaria suficiente para un efectivo desarrollo de las actividades por parte del sistema.

5 IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS

Al contar con la base técnica suficiente descrita en la sección anterior, el Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIIARBE) inició sus actividades en el interior del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC) de Bolivia como una Jefatura de unidad bajo tuición de la Dirección General de Recuperación de Bienes dependiente del Viceministerio de Lucha Contra la Corrupción. Para su administración y funcionamiento se ha constituido un equipo multidisciplinario, a cuya cabeza se encuentra un Jefe, cuyas funciones se abocan a la representación dentro y fuera del MTILCC y a la supervisión de los procesos a los cuales se hace seguimiento y de las tareas que se llevan a cabo en el marco del sistema. De igual manera realiza el control del personal y sobre todo de los resultados obtenidos; en este sentido, todos los requerimientos de información solicitados por los usuarios deben ser autorizados por este servidor.

Asimismo, dentro del grupo de profesionales a cargo se encuentran un responsable técnico informático, quien vela por el adecuado funcionamiento e implementación de mecanismos de seguridad tecnológicos; tres procesadores de información, quienes solicitan información a las entidades vinculadas con el SIIARBE; tres abogados y tres analistas financieros, encargados del componente de verificación de oficio de las declaraciones juradas de bienes y rentas. Finalmente, se ha incluido en el equipo a un

técnico en estadística encargado del componente transversal de gestión de información para la generación de estudios, estrategias y políticas de lucha contra la corrupción y recuperación de bienes del Estado.

Sobre esta base, las primeras actividades realizadas a través del SIIARBE han girado en torno a dos áreas de acción. La primera de ellas se refiere a los requerimientos de información para la investigación de casos sobre denuncias presentadas por parte de la población ante el MTILCC por presuntos hechos y delitos de corrupción. La segunda se refiere a los requerimientos de información para la verificación de oficio de declaraciones juradas de bienes y rentas de servidores y ex servidores públicos. Para ambas acciones, en un inicio se han presentado las solicitudes a las instituciones concernientes a través del envío formal de cartas, para posteriormente ir logrando consensos por medio de los cuales paulatinamente se han implementado accesos en línea. Estos accesos han demandado la parametrización de información entre el MTILCC y la entidad tenedora de la información (véase el recuadro 5). Para esto se ha tomado conocimiento del tipo de información con la que las entidades cuentan, para posteriormente establecer cuáles serán los datos a requerir. De esta forma se ha obtenido información instantánea de bases de seis entidades: Derechos Reales, Registro Judicial de Antecedentes Penales, Registro Único Automotor, Servicio General de Identificación Personal, Fundación para el

Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA) y Aduana Nacional. Asimismo, se han acordado altos estándares de seguridad física y tecnológica a fin de evitar el acceso indiscriminado o el mal uso de la información

El proceso de delimitación de la forma de trabajo con cada institución (con o sin conexión en línea) ha sido posible a través de la firma de convenios y la definición de los parámetros de gestión de información descritos en la sección

anterior. Estas formalidades preliminares han generado estándares específicos de trabajo con cada una de ellas, además de una mejora sustancial en el tiempo de recepción de la información con aquellas con las que aún no se tiene conexión informática. Al respecto cabe señalar que todavía constituye un reto concretar accesos en línea con todos los entes relacionados; aún existen ciertas limitaciones de orden técnico, legal y administrativo que se vienen tratando y se prevé superar en el mediano plazo.

5.1 Implementación de la política de verificación de oficio de declaraciones juradas

Las declaraciones juradas de bienes y rentas (DJBR) son herramientas por demás útiles en la lucha contra la corrupción, ya que a través de su verificación se puede detectar la comisión de delitos de corrupción, principalmente el enriquecimiento ilícito, y llevar a cabo la identificación y prevención de conflictos de intereses (Burdescu, Reid, Gilman y Trapnell, 2009).

En el caso boliviano, su presentación debe hacerse antes, durante y después del ejercicio de un cargo público, por mandato constitucional, bajo cuyo prisma se ha establecido en el artículo 23 de la Ley 004 la atribución del MTILCC de llevar adelante a través del SIIARBE la verificación de oficio de DJBR, tarea que se encontraba únicamente reservada a la Contraloría General del Estado y que por falta de recursos, capacidades y políticas preventivas, esta no ha podido llevar a cabo.⁸ De esta forma, a partir del establecimiento legal del SIIARBE, se ha instituido por primera vez en Bolivia la política de verificación de oficio de declaraciones juradas de bienes y rentas, la que tiene como base fundamental la corroboración de datos incluidos en los formularios de DJBR con fuentes de información relativas a bienes muebles, inmuebles, financieros y otros.

El recuadro 6 muestra las fases de implementación de la política de verificación de oficio de declaraciones juradas de bienes y rentas a través del SIIARBE.

En el marco del SIIARBE, se han realizado 137 informes de verificaciones a través de un Plan Piloto durante la gestión 2011-2012. Esto ha permitido obtener una base sumamente rica en cuanto a experiencias y metodología, y también encontrar que un 95% de las declaraciones verificadas presentaban datos inconsistentes y que un 89% mostraba omisiones de alguna clase. De esta forma, se han documentado todas las prácticas y resultados; además se esbozó un manual de verificación que contiene todos los pasos necesarios del proceso sobre la base de una descripción y explicación minuciosa.

Asimismo, en la gestión 2012-2013 se ha desarrollado la verificación de las declaraciones de 79 servidores de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) bajo el criterio de "Principal Empresa Estratégica del Estado" sensible a la comisión de delitos de corrupción. En este sentido y sobre los resultados de los procesos de verificación, se ha iniciado una serie de acciones relativas a concientizar,

⁸ Pese a que el Ministerio de Transparencia puede realizar la verificación de oficio de declaraciones juradas, la Contraloría aún mantiene la prerrogativa de realizar esta tarea a pedido de la parte.

Recuadro 6. Fases de implementación de la verificación de oficio de DJBR

Esta política ha conllevado diversas fases de implementación, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- delimitación del objetivo y alcances;
- identificación de información requerida para el proceso de verificación y de las instituciones que la administran;
- arribo a consensos con instituciones (en el marco de las acciones desarrolladas para el SIIARBE);
- definición de personas sujetas a verificación con base en indicadores, parámetros y criterios definidos por las entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción. En la primera verificación (plan piloto) se han tomado como parámetros a los siguientes servidores y ex servidores públicos: los clasificados (principales autoridades); los de entidades públicas que manejan el mayor presupuesto del Estado; aquellos que participan en licitaciones mayores a US\$1 millón; los que tienen un patrimonio mayor a US\$500.000; los que tienen un incremento mayor al 60% entre una declaración jurada y otra; aquellos que no declararon al concluir el cargo; y otros elegidos aleatoriamente.
- definición de metodología de verificación;
- realización de la verificación;
- acciones posteriores a la verificación (cierre y archivo, o remisión a órganos competentes ante la presunta detección de indicios de responsabilidad penal).

prevenir y mejorar el sistema de DJBR e impulsar su presentación adecuada por parte de los servidores públicos. En una nueva versión de este proceso, en el periodo 2014-2015 se ha llevado adelante la verificación de declaraciones juradas –bajo el criterio de las entidades con más denuncias de corrupción presentadas ante el MTILCC (con aprobación del Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción,

Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas)–, de 35 servidores públicos de la Policía Boliviana, de 35 servidores del Ministerio Público y de 35 servidores del Órgano Judicial. En estas verificaciones se identificaron omisiones e inconsistencias que establecen indicios de responsabilidad penal en 50 casos, los que fueron remitidos al Ministerio Público para su procesamiento.

5.2 Resultados de la implementación del sistema

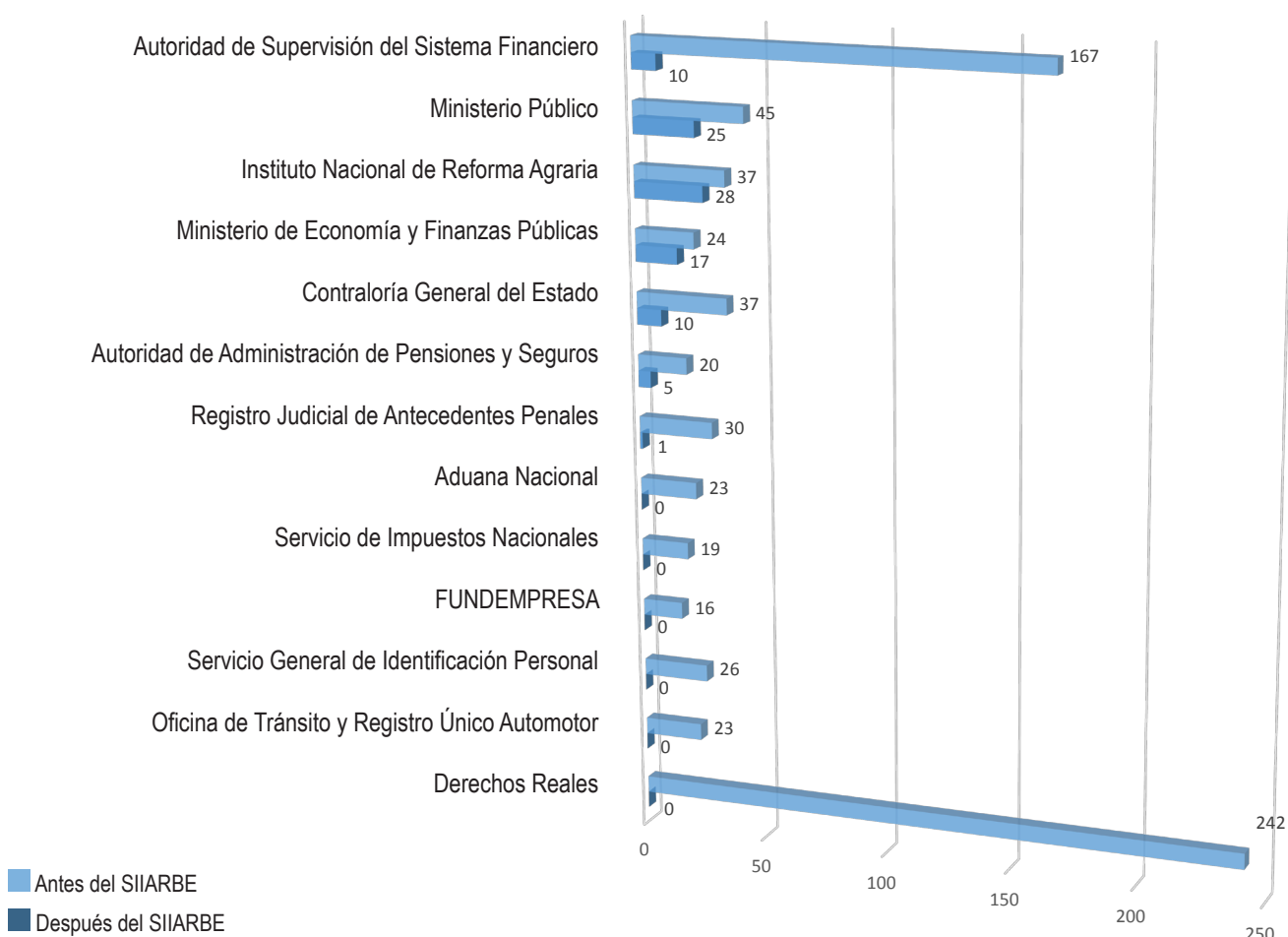
El resultado de todo este esfuerzo es categórico: se ha generado una mejora sustancial en relación con los tiempos requeridos para la recepción de la información por parte de cada institución solicitada, ya sea que se tenga acceso en línea o no. En este marco, en el gráfico 5 se puede observar la reducción de tiempos tomando como parámetro los datos del gráfico 2 que muestra datos previos a la existencia del SIIARBE.

Como se puede apreciar, la mejora de los tiempos en la recepción de información es por demás notable, siendo el caso más claro el de la oficina de Derechos Reales, que en promedio demoraba ocho meses mientras que actualmente es posible acceder de manera

instantánea a las bases de datos de su oficina central y de sus 37 representaciones subregistratoras en todo el país.

Por otra parte, se han advertido otros aspectos positivos no solamente relacionados con la reducción de los tiempos de recepción de la información. Uno de ellos es la mejora considerable en lo que respecta a la calidad de la información, ya que ahora se dispone de datos completos, sistematizados y en formatos uniformes. Asimismo se han generado mayores niveles de seguridad, al evitar el envío de las respuestas por parte de las instituciones en formato impreso y considerando que los mecanismos informáticos de protección del SIIARBE brindan un resguardo contra posibles ataques cibernéticos.

Gráfico 5. Tiempo de entrega de información antes y después de la implementación del SIIARBE



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el MTILCC (2013b).

En lo que concierne a las acciones específicas relacionadas con el seguimiento y monitoreo de procesos, el manejo de información en las denuncias presentadas por el MTILCC ante el Ministerio Público y la implementación de políticas para la recuperación de bienes llevadas a cabo por medio del SIIARBE, se pueden mencionar las siguientes:⁹

- Solicitud y recepción de información para el procesamiento de 149 denuncias realizadas ante el MTILCC por hechos y delitos de

corrupción con daño económico al Estado en las gestiones de 2010 a 2015.

- Solicitud y recepción de información en relación con 431 denuncias por delitos de corrupción y vinculados, presentadas por el MTILCC ante el Ministerio Público en las gestiones de 2006 a 2015,¹⁰ en procura de recuperar un daño económico aproximado de US\$488.134.801 (cuatrocientos ochenta y ocho millones

⁹ La información sobre los resultados alcanzados ha sido proporcionada por la Dirección General de Recuperación de Bienes del MTILCC.

¹⁰ Si bien el SIIARBE fue creado en el año 2010, ha venido coadyuvando en la recolección de información para denuncias que se hicieron en años anteriores.

ciento treinta y cuatro mil ochocientos un dólares).

- Análisis y procesamiento de la información obtenida para la solicitud de medidas cautelares reales en 351 procesos penales con daño económico causado al Estado sustanciados ante el Ministerio Público.
- Solicitud y recepción de información para hacer efectivos 24 procesos de reparación del daño por delitos de corrupción y vinculados con daño económico causado al Estado.
- Análisis y procesamiento de información que permitió identificar siete bienes para la aplicación de acción pauliana y 19 bienes para la aplicación de nulidad de venta, como políticas de recuperación de bienes del Estado.
- Análisis y procesamiento de información que permitió identificar bienes en 32 procesos coactivos fiscales para la aplicación de la medida de embargo preventivo, sobre la base del art. 520 del Código de Procedimiento Civil.
- Realización de verificaciones de oficio de declaraciones juradas de bienes y rentas de 137 servidores y ex servidores públicos durante el periodo de junio de 2011 a marzo de 2012.
- Realización de verificaciones de oficio de declaraciones juradas de bienes y rentas de 79 servidores y ex servidores públicos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos durante las gestiones 2012-2013.
- Realización de verificaciones de oficio de declaraciones juradas de bienes y rentas de 105 servidores y ex servidores públicos de la Policía Boliviana, del Ministerio Público y del Órgano Judicial, llevada a cabo en las gestiones 2014-2015.
- Directa e indirectamente, el SIIARBE ha posibilitado la recuperación de Bs852.059.206, equivalentes a US\$121.793.036 (ciento veintiún millones setecientos noventa y tres mil treinta y seis dólares), **entre las gestiones 2010 y 2015.**

6 RETOS

Pese a los resultados positivos obtenidos en la puesta en marcha del Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIARBE), aún existen retos que deben ser enfrentados con miras a una implementación total de sus componentes de acción.

(i) Generación de mayores accesos en línea, a fin de que el sistema se constituya en una plataforma de conexión con todas las entidades que posean información útil para el combate contra la corrupción. Para esto se pretende firmar nuevos convenios interinstitucionales de acceso en línea a información previamente parametrizada por cada entidad pública o privada requerida.

(ii) Intercambio de información con otras instituciones relacionadas que tienen facultades específicas de investigación y de acceso irrestricto a datos. Esto se debe a que se ha concebido el SIARBE para que sea útil no solo al Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (MTILCC) de Bolivia sino a otras instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción, como el Ministerio Público, la Unidad de Investigaciones Financieras y la Procuraduría General del Estado. De esta forma, se tiene previsto que luego de un tiempo prudencial de implementación se pueda cooperar con estas entidades proporcionándoles información.

(iii) Compartir el SIARBE para intercambiar información con otros países. Un objetivo de

gran magnitud es la posibilidad de utilizar el SIARBE traspasando fronteras y generando vínculos con otros sistemas de similares características. En este entendido, se pretende acceder a información valiosa que permita una mayor eficiencia y celeridad en temas como la recuperación de activos en el extranjero y de cooperación judicial internacional, ya sea a través de la Unidad de Investigaciones Financieras o de entidades competentes especializadas en la lucha contra la corrupción de otros países.

(iv) Fortalecer el SIARBE con la construcción de un componente adicional. Este componente permitiría crear una base de datos única de servidores públicos. De esta manera y con fines preventivos, se la podría vincular con los sistemas de prevención de lavado de dinero del Sistema Financiero Nacional, para identificar la presunta comisión de delitos de corrupción y vinculados llevados a cabo por servidores públicos.

(v) Modernización de archivos. La necesidad de contar con información digitalizada constituye un verdadero reto para el sistema. En este sentido, se viene promoviendo la digitalización de la información requerida para la lucha contra la corrupción en diversas instituciones. A la fecha ciertas entidades han iniciado su modernización en el manejo de datos, siendo el mejor ejemplo la Oficina de Derechos Reales. Hasta hace poco esta entidad no contaba con un registro completo de datos digitalizado y

actualizado, pero actualmente, siguiendo la lógica del SIIARBE, está implementando diversas actividades en la gestión de información y archivos, lo cual se plasma en la actual disponibilidad en línea de datos relativos a la propiedad de inmuebles.

(vi) Construcción de indicadores. Finalmente, se viene gestando la oportunidad de utilizar

toda la información generada a través de los distintos componentes del SIIARBE para la construcción de una línea de base que permita medir de manera objetiva los avances en la lucha contra la corrupción. Esto puede coadyuvar a la elaboración e impulso de nuevas políticas preventivas y sancionatorias en la temática y al desarrollo de estudios y propuestas normativas que sean necesarios en el área.

7 CONSIDERACIONES FINALES

En el desarrollo del presente documento se ha puesto el énfasis en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como mecanismos modernos para la lucha contra la corrupción, tomando como tema de estudio el Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIIARBE) en Bolivia. En este entendido, se han dado a conocer los factores que han hecho exitoso su proceso de implementación, entre los que se pueden resaltar los siguientes:

Primero: la creación del Viceministerio de Lucha contra la Corrupción, más tarde convertido en el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, ha producido efectos positivos en cuanto a la generación de un espacio para que la población pueda acudir a realizar denuncias. Asimismo, la asignación de atribuciones específicas para esta cartera del Estado ha producido una especialización en la investigación y seguimiento de hechos ligados a la corrupción. Este escenario ha conllevado una fuerte demanda de atención de casos, la cual no podría haber sido satisfecha sin un oportuno acceso a la información.

Segundo: la existencia de un marco legal adecuado y suficiente ha constituido un factor central a la hora de llevar a cabo acciones en torno al SIIARBE. Dadas la protección y barreras existentes –secreto bancario, tributario, aduanero, etc.–, el acceso a datos para la investigación de hechos de corrupción se

hacía sumamente complejo. En este entendido, la generación de una base institucional no hubiera sido suficiente sin un apropiado respaldo jurídico. De esta forma, gracias a la promulgación del Decreto Supremo 29894, a la Ley 004 de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz” y al Decreto Supremo 2065 se han abierto puertas para el requerimiento y acceso a la información, de manera que esta herramienta informática tenga asegurada su puesta en marcha.

Tercero: al contar con el marco institucional y legal bien establecido, se han podido llevar adelante las tareas de implementación del SIIARBE, que se han basado en una rigurosa aplicación de metodologías y técnicas. Estas han consistido en las fases de diagnóstico; conceptualización y estructuración; generación de consensos; establecimiento de parámetros de gestión de información; construcción de la plataforma; y aprobación del Decreto Supremo Reglamentario de funcionamiento. La implementación de estas fases se ha enmarcado en la necesidad de considerar una lógica de trabajo coherente, que se inicie con un conocimiento cabal de la situación actual, a partir del cual se definan claramente las atribuciones y alcances del sistema. Posteriormente, se demarcan las formas de trabajo con las instituciones proveedoras de información, para poder de esta manera realizar tareas técnicas de diseño, programación y construcción, y finalmente, se genera una delimitación reglamentaria que asegure la correcta

y responsable utilización de un sistema de tan singulares características como este.

Como se ha observado, la convergencia de los elementos mencionados ha hecho posible alcanzar resultados por demás positivos. Estos han sido, entre otros, el ahorro significativo de tiempo, las mejoras en la calidad de los datos, el control del uso adecuado de la información, la generación de mayores niveles de seguridad, la mayor productividad y capacidad de atender la demanda generada en cuanto a investigación y seguimiento de casos

de corrupción, y la recuperación de bienes. No obstante, aún existen retos que constituyen tareas pendientes y que conllevan la necesidad de llevar adelante un trabajo constante de mejora del sistema. Entre esos retos, pueden mencionarse el logro de accesos en línea con todas las instituciones pertinentes, el acceso a bases de otras entidades públicas y privadas que posean datos útiles, el intercambio de información con entes relacionados a la lucha contra la corrupción y el establecimiento de canales de cooperación internacional para el intercambio de información.

REFERENCIAS

- Axford, B. y R. Huggins. 2003. "Towards a Political Sociology of the Internet and Local Governance." *Telematics and Informatics*, 20: 185-192. Elsevier Science.
- Barth, J., C. Lin, P. Liny y F. Song. 2009. "Corruption in Bank Lending to Firms: Cross-country Micro Evidence on the Beneficial Role of Competition and Information Sharing." *Journal of Financial Economics*, 91: 361-388.
- Beck, T., C. Lin e Y. Ma. 2014. "Why Do Firms Evade Taxes? The Role of Information Sharing and Financial Sector Outreach." *The Journal of Finance*, 69 (2): 763-817.
- Becker, G. y G. Stigler. 1974. "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers." *The Journal of Legal Studies*, 3 (1): 1-18
- Burdescu, R., G. Reid, S. Gilman y S. Trapnell. 2009. *Income and Asset Declarations: Tools and Trade-Offs*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- DiRienzo, C., J. Das, K. Corty, J. Burbridge. 2007. "Corruption and the Role of Information." *Journal of International Business Studies*, 38 (2): 320-332.
- Klitgaard, K. 1988. *Controlling Corruption*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- Mahmood, R. 2004. "Can Information and Communication Technology Help Reduce Corruption? How So and Why Not: Two Case Studies from South Asia." *Perspectives on Global Development and Technology*, 3 (3): 347-373.
- MTILCC (Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción). 2013a. Memoria 2006-2012. La Paz, Bolivia: MTILCC.
- . 2013b. Memoria 2013. La Paz, Bolivia: MTILCC.
- . 2013c. Informe de Gestión 2013: del 1ro de enero al 30 de noviembre. La Paz, Bolivia: MTILCC.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2007. *Access for Tax Authorities to Information Gathered by Anti-Money Laundering Authorities*. París: Centre for Tax Policy and Administration, OCDE.

OCDE y BAD (Banco Asiático de Desarrollo). 2008. *Fighting Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific*. Manila (Filipinas) y París: OCDE y BAD.

Schelling, T. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Shim, D. y T. H. Eom. 2009. "Anticorruption Effects of Information Communication and technology (ICT) and Social Capital." *International Review of Administrative Sciences*, 75: 99-116.

Vinod, H. 1999. *Corruption: Data Analysis and Novel Solutions Using the Internet*. Nueva York, NY: Fordham University.

Xu, L. 1995. "Systems Thinking for Information Systems Development." *Systems Practice*, 8 (6): 577-589.

