



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO

FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES

INSTITUTO DE INVESTIGACION



OCT 2012

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN

“Corrupción Administrativa y Control Interno”



Dr. LUIS ALBERTO BAZALAR GONZALES

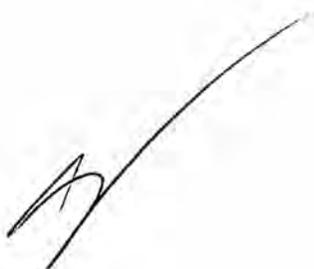
(Resolución 816-2010-R Del 01-07-2010 al 30-06-2012)

ÍNDICE

	Pág.
1. Resumen	005
2. Introducción	006
3. Marco Teórico	009
3.1 Antecedentes	009
3.2 La corrupción	012
3.3 Percepción de la corrupción en el Perú	013
3.4 Tipos de corrupción	014
3.4.1 Para acelerar la materialización de un derecho	014
3.4.2 Que viola las normas o las aplica parcialmente	015
3.4.3 Cambio de las reglas y regulaciones	016
3.5 Factores que Fomentan la Corrupción	016
3.5.1 Condiciones Objetivas	017
3.5.2 Condiciones Subjetivas	019
3.6 Causas de la corrupción	020
3.7 Consecuencias de la Corrupción	021
3.7.1 Principales consecuencias políticas	022
3.7.2 Principales consecuencias económicas	022
3.7.3 Principales consecuencias sociales	023
3.8 Estrategias para combatir la corrupción	023
3.8.1 Que incrementen los riesgos y costos de la corrupción	023
3.8.2 Que reduzcan los incentivos para la corrupción y el poder de negociación de los funcionarios	024
3.8.3 Estrategias que fomenten la participación ciudadana	025

3.9	Contribución del Sistema de Control Interno en la lucha contra la corrupción Administrativa	025
3.9.1	Aspectos normativos	026
3.9.2	Cómo se mide la corrupción	027
3.10	Control Interno	035
3.10.1	Definición	035
3.10.2	Componentes del SCI	037
3.10.3	Componentes del SCI	037
	A. Ambiente de control	039
	B. Evaluación de riesgos	039
	C. Actividades de control gerencial	040
	D. Información y comunicación	041
	E. Prevención y monitoreo	042
4.	Materiales y Métodos	044
4.1	Materiales	044
4.2	Métodos	044
	a) Universo	044
	b) Técnica de Recopilación de Información	044
	c) Método de Investigación	045
5.	Resultados	046
6.	Discusión	053
7.	Referenciales	062
8.	Apéndice	066
8.1	Corrupción en Adquisiciones	066
8.2	Proceso Tipo de Adquisición en Cuatro Pasos	068

8.3	Típos de Corrupción que caracterizan cada paso	070
8.4	Condiciones más proclives a la Corrupción	072
Anexos		075

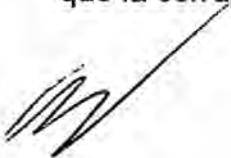


1. RESUMEN

Teniendo en cuenta que esta investigación es descriptiva y analítica, tratamos de demostrar la corrupción Administrativa y el Control Interno y la aplicación de métodos, procesos y sistemas de verificación, elaborados con la finalidad de detectar inconsistencias, determinar si las verificaciones de las normas y disposiciones inciden en la evaluación. Es decir que nuestro objetivo es determinar el efecto de la Corrupción Administrativa y Control Interno sobre la gestión de una empresa pública o privada.

El Control que se realiza en Auditoria sobre el tema se trabaja con los principios y las normas reconocidas por el Instituto de Contadores Públicos, lo que permite al auditor realizar un trabajo eficiente. La Revisión global de las evidencias es más eficaz si se lleva a cabo in situ, de forma que pueda darse respuesta a las cuestiones planteadas y obtener la documentación.

A pesar de capturar la mayor atención del público, la corrupción es un síntoma de un problema más general y de incentivos con implicaciones perversas para el Servicio Público. Prospera donde la distorsión de políticas y de regímenes normativos ofrecen un ambiente propicio para ello y donde las instituciones encargadas de su represión son débiles. Los intereses privados, tanto domésticos como extranjeros, ejercen su influencia a través de medios ilegales para aprovechar las oportunidades propicias para la corrupción y la obtención de pagos que se presentan. Las instituciones públicas sucumben ante estas y otras fuentes de corrupción, por la ausencia de sistemas efectivos de control. La Corrupción defrauda la confianza del público y corroe el capital social. Un pequeño pago por un servicio del gobierno pudiera parecer una ofensa de menor importancia, pero ese no es el único costo ya que la corrupción tiene un alcance que va más allá de las apariencias externas.



2. INTRODUCCION

El Objetivo de esta investigación "Corrupción Administrativa y el Control Interno" es establecer los mecanismos necesarios para un control interno que prevenga y detecte actos de corrupción.

.En la profesión contable se desarrolla trabajo de investigación sobre un tema que siempre nos ocupa como es el Control Interno.

Toda vez que esta disciplina detecta, corrige y mejora la actuación, métodos y procedimientos de trabajo produciendo valores agregados a las instituciones que lo utilizan.

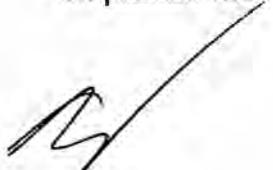
¿Por qué se plantea La Corrupción Administrativa y el Control Interno en las empresas públicas y privadas?

En primer lugar, con el control Interno se verifica si los objetivos planteados del Sistema se mantienen vigentes.

En segundo lugar, para establecer los procedimientos para la planificación e implementación los controles de la Corrupción Administrativa que son destinados a verificar el cumplimiento por otros auditores independientes.

En tercer lugar, porque si dicho control interno se realiza como corresponde, entonces sería una herramienta fundamental para Controlar la Corrupción Administrativa las correcciones o ajustes realizados de la planificación de la empresas.

El tema de la Corrupción Administrativa y Control Interno no es todavía un tema que ocupe un mayor espacio en ellas, solo en nuestro medio una comisión de anticorrupción y la Contraloría General, pero es importante, por no decir imprescindible, para medir la eficiencia y efectividad de los funcionarios de las empresas .Sin embargo no existen investigaciones que demuestren en qué medida



de Control de las auditorías oriente a las empresas a mejorar su eficiencia y efectividad. Por ello, la pregunta central que hemos querido responder con esta investigación es: ¿Cuál es el efecto de la Corrupción Administrativa y el Control Interno pública o privada?

Teniendo en cuenta que esta investigación es descriptiva y analítica, tratamos de demostrar importancia que tiene el Control Interno y la aplicación de sus métodos, procesos y sistemas de verificación, elaborados con la finalidad de detectar la Corrupción Administrativa sin inconsistencias, determinar si las verificaciones de las normas y disposiciones inciden en la evaluación que presenta el control Interno y sus procesos y sistemas de verificación, elaborados con la finalidad de detectar la Corrupción Administrativa y el Control Interno y la aplicación de sus métodos, procesos y sistemas de verificación, elaborados con la finalidad de detectar la Corrupción Administrativa sin inconsistencias, determinar si las verificaciones de las normas y disposiciones inciden en la evaluación que presenta el Control Interno y sus procesos de evaluación. Es decir que nuestro objetivo es determinar el efecto del Control Interno en la Corrupción Administrativa gestión en una empresa pública o privada.

La presente investigación la Corrupción Administrativa y Control Interno buscaba:

1. Mejorar los métodos, controles y procedimientos que se viene practicando.
2. Mejorar los procedimientos al aplicar los programas de Auditoría para evitar la anticorrupción.
3. Maximizar el aprovechamiento de los sistemas de Control Interno contra la Corrupción Administrativa.

Las fuentes de información serán los libros publicados por los auditores más destacados de Auditoría, así como las organizaciones nacionales e internacionales



de la Contabilidad y otros como son:

1. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
2. FEDERACION DEL COLEGIO DE CONTADORES PUBLICOS DE LIMA
3. FEDERACION DEL COLEGIO DE CONTADORES (IFAC por denominación en inglés).
4. INSTITUTO INTERAMERICANO DE AUDITORIA Y CONTABILIDAD
5. LA SOCIEDAD AMERICANA PARA EL CONTROL DE CALIDAD (ASQC)

En resumen, entonces, la Corrupción Administrativa y el Control Interno es un proceso sistemático para evaluar la extensión en que se cumplen los criterios de la misma, permitiendo de ese modo evitar la Corrupción no solo verificar el cumplimiento, sino también detectando oportunidades de mejora.

Por eso, en la actualidad se viene capacitando en Control, tomando como referencia las Normas ISO con el fin de:

- Interpretar las normas de Control
- Desarrollar la capacidad para realizar auditorías.
- Ampliar la visión del auditor de modo que no permita la Corrupción Administrativa y el Control Interno, agregar valor a los procesos a auditar.



3. MARCO TEORICO

3.1 Antecedentes

Los altos niveles de corrupción y pobreza constantes que asolan a muchas de las sociedades del mundo representan un desastre humanitario continuo que no puede ser tolerado.

Resulta habitual en el Perú referirse a la corrupción en la Administración Pública como uno de los mayores males, la que ha impedido y continua impidiendo el desarrollo de nuestro país, y los esfuerzos por combatirla, ante escándalos que casa cierto tiempo se publicitan; no son más que reacciones sin resultado alguno.

Ramsay (2009) en su tesis de maestría concluye que existen debilidades en la tipicidad para reprimir las modalidades y agentes del lavado de activos y delitos asociados, que facilitan la formación bruta de capital producto del lavado de activos.

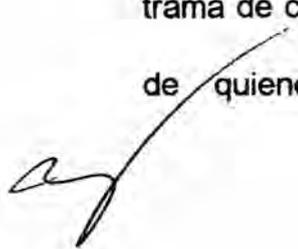
Mendoza (2006) en su publicación llega a las siguientes conclusiones:

1. La corrupción ha sido facilitada por el predominio de regímenes autoritarios y por una frágil institucionalidad. Este contexto sirve para crear espacios en los que los funcionarios pueden maniobrar discrecionalmente. Bajo ese dominio más bien personal, prima siempre el manejo oculto y los negociados sin control.
2. Para el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho, la estabilidad y el desarrollo del país es necesario combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de la función pública, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

3. Los actos de corrupción inciden en el desarrollo económico y social del país, distorsionan el gasto público, desalientan la inversión extranjera, inciden negativamente sobre las actividades del Sector Público y afectan la conciencia moral de la Nación.
4. Es necesario establecer los mecanismos de prevención, detección y erradicación de toda forma de corrupción y generar mecanismos de colaboración y cooperación entre las diferentes instancias del Estado;
5. Es necesario entender la corrupción como un problema integral, como un fenómeno relacionado al mal funcionamiento del Estado y a la falta de sistemas de control y vigilancia efectivos. Ese debiera ser el debate en materia de reforma del Estado. Una tarea que deberá asumir el próximo gobierno.

González (2004) en su tesis doctoral, llega entre otras a la siguiente conclusión:

Ya entrados en el segundo semestre del año 2000, en plena fase de descomposición del régimen de Fujimori, se producirán modificaciones importantes en el orden inicialmente prevaleciente de los factores que estaban en la base de la crisis del fujimorismo. En esta fase de descomposición, así como en la posterior de colapso, los factores decisivos son: 1º) El protagonismo creciente de la red corrupta y mafiosa tejida en torno a Montesinos, que incrementó su poder a costa de las instituciones y poderes del Estado -incluido el poder del Fujimori- y de las organizaciones de la sociedad civil, principalmente de los medios de comunicación. Finalmente, la trama de corrupción, de naturaleza mafiosa y mediática, se volverá en contra de quienes la urdieron, convertidos en víctimas de sus propios



procedimientos.

Bustamante (2001) en un artículo publicado en Derecho y Sociedad, sostiene que si bien las características de la sociedad peruana contribuyeron a la crisis de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho, también lo fue la corrupción normativa creada por el régimen de Alberto Fujimori. Efectivamente, ésta se produjo con la emisión de una serie de leyes, y otros dispositivos legislativos, de alta nocividad social, con la particularidad, subrepticia o manifiesta, de vaciar de contenido la institucionalidad democrática y transgredir los límites que impone el Estado de Derecho, todo ello con la única finalidad de satisfacer intereses particulares o de gobierno.

AVILÉS (2007) en su tesis de maestría realiza un análisis de la corrupción en la adquisición y contratación del Estado Peruano, estudia el proceso de contratación, las modalidades y tipos de adquisición; para saber de la ocurrencia, tipología, perjuicios y actores, con el fin de revelar y describir casos de corrupción y contrastarlos con la normatividad vigente para conocer las oportunidades y transgresiones; con comentarios críticos, considerando que es necesario estar alerta y prevenido contra la corrupción en las adquisiciones del estado.

Así ha ido transcurriendo, por lo menos en las tres últimas décadas habiéndose tenido casos emblemáticos como: La compra de buques Mantaro y Pachitea y el Caso Guvarte (Construcción de penales). En los años 1980-1985; los dólares MUC, el tren eléctrico y la importación de carne malograda 1985-1990: la compra de medicinas chinas y armas en los años 1990-1995, la compra de parlamentarios e editoriales de canales de TV y diarios. En los años 1995-2000, el avión "Parrandero" y los gastos de Palacio de Gobierno

en los años 2001-2006; y finalmente, en los últimos tres años, los contratos petroleros (Petroperú y Discoverpetroleum)

Todos estos casos son los que salen a relucir en toda conversación en donde el tema es el manejo de los recursos públicos, pero la mayoría de los que conformamos la sociedad peruana ¿Sabemos realmente lo que significa corrupción? ¿Cómo se conceptualiza? ¿Cuáles son sus causas y consecuencias? ¿Existen estrategias y mecanismos para combatirla? ¿Cómo contribuye la Ley N° 28716 de control Interno en las Entidades del Estado y específicamente el Sistema de Control Interno, que dicha ley obliga implementar?

En este artículo daremos a saber los aspectos fundamentales para conocer, entender y combatir este fenómeno, enfatizando en el ámbito de las organizaciones públicas, esto es: Ministerios, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Empresas Públicas, Organismos descentralizados y otros entes del Estado.

3.2 LA CORRUPCION

Uno de los Conceptos de mayor aceptación corresponde a Vito Tanzi, economista del Fondo Monetario Internacional, para quien la "Corrupción es el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o personas relacionadas".

Este concepto tiene dos elementos fundamentales: a) la vulneración, ruptura o transgresión de un principio, en este caso el de IMPARCIALIDAD, y b) la obtención de un beneficio, generalmente ilícito/indebido. Es la concurrencia de estos dos elementos lo que le da a la corrupción, en el ámbito público y

privado esa condición.

El Banco Mundial definió a la corrupción en la Administración Pública. Como “El abuso del funcionario público para beneficio privado”. De esa forma se identifica al sujeto que abusando del poder que le da el cargo público, obtiene beneficios indebidos.

Sin embargo, otros estudiosos de este fenómeno, como Patricio Orellana Vargas, conceptualizan la Corrupción administrativa como “Un proceso perverso realizados por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, que consiste en apropiarse o desviar indebidamente recursos asignados directa o indirectamente a la atención de los usuarios (...)”. En este caso se habla de un proceso perverso lo que le da características de continuidad en el tiempo (el corrupto no lo es por una sola vez). Con los efectos negativos que genera.

3.3 PERCEPCION DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

Medir la corrupción de manera objetiva es muy difícil, toda vez que es una actividad clandestina, informal y que evita toda forma de evidencia; de ahí que organismos internacionales, como transparencia Internacional, desde el año 1995, viene elaborando el índice de Percepción de Corrupción a nivel mundial, sobre la base de encuestas a empresarios, ejecutivos y expertos de cada uno de los países incluidos en este índice (180 países en el año 2008).

En el año 2008 el Perú un índice de 3.6 que en una escala donde 0 es “Altamente Corrupto” y 10 es “Altamente Transparente”, no resulta muy halagador y revela un elevado nivel de corrupción. Lo cierto es que no se tiene una tendencia definida de mejoramiento de esta percepción, por lo menos en los últimos ocho años.

Los resultados dados a conocer por Transparencia Internacional, también tienen su correlato en la percepción que tiene el ciudadano peruano común y corriente, que la corrupción está muy extendida en nuestro país y genera rechazo general de la población; sin embargo, paradójicamente no lo considera un problema mayor. La V Encuesta Nacional sobre Corrupción de 2008, realizado por IPSOS Apoyo Opinión y Mercado, solicitado por Proetica, revela que solo el 6% de los encuestados considera a la corrupción como un problema "Muy Grave", en tanto considera a la inflación (37%) pobreza (29%) y desempleo (12%), como problemas más importantes.

3.4 TIPOS DE CORRUPCIÓN

Para entender mejor la corrupción no solo basta definirla, sino que debemos conocer cómo se manifiesta, de ahí que se haya establecido diversas tipologías: Sin embargo, el economista Boris Begovic determino tres tipos que relaciona la corrupción con la Administración Pública.

3.4.1 Para acelerar la materialización de un derecho

Por lo general es la corrupción sin robo de fondos públicos, habitualmente hecho por empleados de niveles medianos e inferiores de la escala jerárquica del servicio público; también se ubica en este tipo la corrupción que se genera para que Proetica es una asociación civil sin fines de lucro constituida en May.2001 que contribuye desde la sociedad civil, a luchar contra la corrupción, sus causas y sus manifestaciones en el Perú.

El funcionario cumpla con su función o para hacerlo más eficientemente. Como ejemplos más comunes tenemos:

"Tengo contactos para que te entreguen tu pasaporte más rápido,



pero es necesario hacer algunos pagos”.

- “No te preocupes, con un pago especial puedes obtener tu licencia de conducir sin dar examen”.
- “Con una propina tu título puede inscribirse rápidamente”.
- “Te saco el cheque rápido, pero la comisión es del 5%”
- “El equipo médico de rayos láser esta malogrado, así que tienes que ir al consultorio del Dr. Juan Pérez, para que te hagan el procedimiento”
- “Si usted da una cuota podemos matricular a su hijo”.

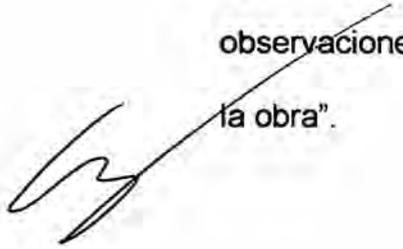
Y así podemos tener muchos casos parecidos en el que normalmente se boicotea la eficiencia de los sistemas y procedimientos, y de esta forma requerir dinero a los ciudadanos para que las cosas se hagan más rápido.

3.4.2 Que viola las normas legales o las aplica parcialmente

Es considerada como un tipo de corrupción más elaborada, más técnica, efectuada por funcionarios inescrupulosos con niveles de profesionalización más elevados y con mayor poder de decisión.

Como ejemplos tenemos:

- “Tenemos que adecuar las bases de la Licitación Pública para que la empresa “XYZ” gane de todas maneras”
- “Has lo que sea necesario para que Juan Pérez ocupe el cargo de profesional I”.
- “Conversa con el supervisor de la obra y dile que se limite a hacer observaciones pequeñas, que le daremos un 5% del adicional de la obra”.



- “Utiliza cinco camiones para el recojo de residuos sólidos, pero factura por la utilización de doce camiones”.

En estos casos los beneficios esperados por los funcionarios corruptos son más elevados, en términos principalmente de obtención de dinero o de establecer contactos basados en intercambio de favores.

3.4.3 Cambio de las reglas y regulaciones

El Banco mundial utilizo el término captura del poder para explicar un hecho muy extendido en el desenvolvimiento de los países en desarrollo, esto es la corrupción en los más altos niveles de gobierno.

Incorpora a los políticos y empresarios de gran poder con vinculaciones en la venta de armas, financiamiento y ejecución de grandes obras (hidroeléctricas, irrigaciones, carreteras, conjuntos habitacionales, concesiones petroleras y mineras, entre otros) además ejercen influencia inescrupulosa sobre las políticas públicas.

Cuando casos como estos salen a la luz pública, normalmente se consideran como emblemáticos, y tienen una identificación muy clara con el Gobierno de turno.

Uno de los casos más sonados últimamente en el Perú fue el de los contratos petroleros (Petroperú y discover Petroleum), que fue puesto en evidencia en octubre de 2008.

3.5 Factores que Fomentan la Corrupción

El Consejo Nacional para la ética Pública (Proetica) establece que los factores de riesgo que fomentan la Corrupción se potencian cuando se presentan determinadas condiciones objetivas y subjetivas, las cuales analizaremos y explicaremos para mejor comprender este fenómeno.



aquel que ejerce función pública. Tenemos el concepto que inevitablemente la mayoría de funcionarios públicos tendrá algún nivel de participación en actos corruptos, más aun si quien lo ejerce tiene pocas expectativas de éxito personal, profesional, social o económico: y que se vale de la política como un medio fácil para lograr dinero y poder.

Ahora el comportamiento corrupto en el ejercicio de la función pública esta tan extendido que incluso personas con elevado nivel técnico-Profesional y buena condición socioeconómica participan activamente (muchas veces como clanes familiares), a nivel más alto de burocracia, en actos corruptos con beneficios muy grandes (por ejemplo: compras de armas, concesiones petroleras y obras de infraestructura, entre otros), porque los incentivos y los beneficios ilícitos esperados son muy significativos, lo que derrumba sus pobres convicciones éticas.

3.6 Causas de la Corrupción

Llegar a determinar las causas de la corrupción, puede resultar es un ejercicio esforzado en el que sería necesario dominar, o por lo menos entender, varias disciplinas. La corrupción ha sido objeto de estudio desde diversos enfoques, como el: histórico, cultural, económico. Político. Social y la interacción de estos.

Sin embargo, la corrupción en la Administración Pública tiene como causa fundamental la excesiva intervención gubernamental, por lo general a través de prohibiciones y regulaciones, en la vida cotidiana de los ciudadanos y en especial en la económica. De la cual obtiene su mayor renta.

profesionales independientes. Los funcionarios corruptos tienden a destruir la eficiencia de los sistemas.

4. Implementando sistemas de control interno con estándares internacionales en las organizaciones públicas, que permita la prevención y/o detección oportuna de los actos de corrupción.
5. Estableciendo un sistema de acreditación periódica de las normas y procedimientos utilizados por los Órganos de Control del Estado. Así como de su rigurosa aplicación, para asegurar altos niveles de calidad.

3.8.2 Que reduzcan los incentivos para la corrupción y el poder de negociación de los funcionarios

1. Transparencia la utilización de los recursos y cumpliendo la Ley de implementar sistemas de información relevante y útil a la ciudadanía, utilizándose los portales Web.
2. Incrementando los ingresos de los funcionarios públicos (mejores remuneraciones, bono por productividad o por cumplimiento de metas). Los topes salariales tienen buena acogida política, pero incentiva la búsqueda de otras formas ilícitas de obtener ingresos.
3. Perfeccionando las normas como el Silencio Administrativo Positivo, que le quista al funcionario la posibilidad de demorar los trámites para incurrir en actos corruptos.
4. Capacitando en ética y moral a los funcionarios públicos, enfatizando en sus beneficios, tangibles en los ámbitos culturales, sociales, políticos y económicos. La capacitación en



temas técnicos y profesionales son los que predominan entre los funcionarios públicos.

3.8.3 Estrategias que fomenten la participación ciudadana

1. Complementando el control técnico realizado por los Órganos de Control autónomos con el control vecinal, a través de sus organizaciones para velar por la buena utilización de los recursos públicos. Haciéndolos participes, además de la decisión misma de las aplicaciones de tales recursos (presupuesto participativo).
2. Intensificando actividades preventivas de formación ciudadana contra la corrupción, con difusión de Spots publicitarios en los medios.
3. Fomentando una mayor conciencia del ciudadano en su rol de funcionario público, que sea consciente del elevado valor del servicio público.
4. Dándose normas legales que protejan a los que denuncien actos de corrupción.

3.9 Contribución del Sistema de Control Interno en la lucha contra la corrupción Administrativa

Los mecanismos y sistemas de control interno en las organizaciones públicas y privadas contribuyen a prevenir y detectar incumplimientos, deficiencias, ineficiencias y actos de corrupción, por lo que su adecuada implementación y funcionamiento constituye uno de los aspectos importantes a considerar dentro de la estrategia para combatir la corrupción.

Como puede verse, la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno (SCI), dentro de los organismos públicos, son

condiciones fundamentales para que se constituya en herramienta efectiva contra los actos de corrupción, porque gran parte de la corrupción administrativa surge como resultado de fallas en los sistemas de control inherentes a las actividades que se realizan en una organización.

Pero ante esta necesidad de tener SCIs efectivos, en el Perú ¿Cómo lo estamos afrontando normativamente? ¿Cuáles son los resultados que se tiene hasta el momento?; aspectos que trataremos a continuación.

3.9.1 - Aspectos normativos

La crisis política por actos de corrupción del año 2000 en el Perú, evidenciados con los famosos "Vladivideos", generaron una corriente de opinión muy fuerte que motivaron el establecimiento de mecanismos de mayor transparencia, con el perfeccionamiento de la legislación para la presentación de Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas por parte de los funcionarios públicos (Ley Nº 27482 de May. 2001 y D.S. Nº 080-2001-PCM de Jul. 2001) y la dación de la Ley Nº 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ago. 2002) y su Reglamento, aprobado con Decreto Supremo Nº 072-2003 (Ago. 2003). Asimismo, éstas se complementan con dos leyes fundamentales que constituyen avances importantes en la lucha contra la corrupción administrativa:

1. La Ley Nº 27785 del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Jul- 2002), que en sus artículos 18º y 19º establece que el Jefe de los Órganos de Control Institucional (OCI) de las entidades del Sector Público son designados por la Contraloría General y dependen

administrativa y funcionalmente del Órgano Superior de Control.

De esta forma se le dio al Auditor Interno un mayor nivel de autonomía e independencia, necesarios para el desarrollo de su función con mayor efectividad, ya que antes de la vigencia de la citada Ley, los Jefes de los OCI eran designados por los Titulares, de las entidades públicas, los cuales muchas veces tenían que ser sometidos a fiscalización.

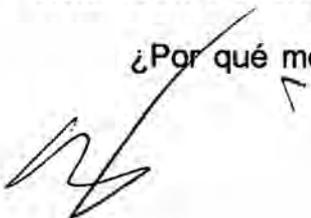
2. La Ley Nº 28716, de Control Interno de las Entidades del Estado (Mar. 2006), establece las normas para regular la elaboración, aprobación, implantación, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno en las entidades del Estado, para fortalecer sus capacidades con acciones de control previo, simultáneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción.

Esta norma también establece que el Titular y los funcionarios de los órganos directivos y ejecutivos son responsables de implantar el Sistema de Control Interno, y que éstos sean oportunos, razonables, integrados y congruentes con las competencias y atribuciones de la entidad.

De esta forma, se elevó el Control Interno a un nivel superior en las organizaciones del Sector Público, pasando de ser un conjunto de buenas prácticas, que opcionalmente podían adoptar, a ser un mandato de obligatoria implementación.

3.9.2 Cómo se mide la corrupción

¿Por qué medir la corrupción? La corrupción constituye a la vez una



quimera y una tentación irresistible. La corrupción es quizás el crimen menos reportado que existe, tiene muchas cabezas incluso en los niveles más altos, y es casi difícil medirla. Un acto de corrupción es perpetrado generalmente con gran secreto o, a veces, es tan impredecible que hasta con cinismo inimaginable afirman que no existen indicios de corrupción (aquí no pasa nada, todo se ha hecho conforme a ley o voy a devolver el dinero tomado, que me descuenten de mis emolumentos). Todos los involucrados están usualmente satisfechos con el resultado y reconocen las posibles consecuencias negativas que resultarían de revelar su propio papel en dicha conducta criminal, incluso si no se encuentran satisfechos.

Mientras tanto, las víctimas de la corrupción, que son usualmente el público en general, la sociedad en su conjunto y el Estado, se encuentran inconscientes de los actos específicos de corrupción, o nos hemos acostumbrado a no protesta o manifestarnos, o a no decir nada, y si participamos en una opinión radial, nos dicen: "Sr. identifíquese. ¿Tiene pruebas de lo que está afirmando? No insulte, respete a los seres corruptos. Más respeto con los intocables." O estamos acostumbrados de manera tal que nos volvemos indiferentes a ella.

Dada esas condiciones y los intereses comunes entre las partes involucradas, los niveles de corrupción son extremadamente difíciles de medir. No existiendo un indicador "adoc" y ampliamente aceptado que nos permita evaluar la dimensión del fenómeno de la corrupción.

No obstante, éste no es un problema exclusivo de la corrupción. Al contrario, históricamente las ciencias sociales se han enfrentado con el



mismo problema de medición y constatación de hechos. En diferentes ámbitos y disciplinas se han ensayado distintos métodos de medición, que intentan otorgar una mayor precisión al análisis y comparación de los fenómenos bajo estudio. El interés de medir y cuantificar nace originalmente de la necesidad de contar con algún punto de referencia que permita evaluar cómo el fenómeno analizado se ha desarrollado en un lapso de tiempo definido o en función de otras variables. En las últimas décadas los científicos sociales han hecho avances significativos para medir, por ejemplo, los estándares de vida de la población, de la calidad de la inversión pública, de la entrega de la riqueza nacional o de la explotación de los recursos estratégicos, con el cuento de la inversión pública necesaria de capitales extranjeros con leyes o decretos de urgencia con nombre propio, sin respetar el consumo interno, para luego importara mayores precios: por ejemplo, la gasolina o el gas ahora que somos productores, etc., la incidencia de la violencia en grupos marginales, la cultura y el clima organizacional de las entidades, la calidad de vida en la población, etcétera son éstas algunas de las manifestaciones que se deterioran por el fenómeno de la corrupción. Medir un fenómeno social es una forma de describirlo. Los problemas de los que se ocupan las ciencias sociales modernas son de difícil tratamiento. No es fácil aislar, por ejemplo, variables como prepotencia, dictadura, violencia o democracia, pues son variables que pueden tener distintos significados y formas de manifestarse. Son categorías conceptuales demasiado amplias en las que se puede incluir una vasta gama de hechos y circunstancias. Ante este problema,

los investigadores suelen optar por definiciones estrechas que permitan acotar el problema bajo estudio y, de esta manera, describir y cuantificar mejor lo observado. Ciertamente ésta es una salida que distorsiona la complejidad del fenómeno. Sin embargo, también es cierto que delimitar el problema y asignarle un valor cuantitativo, en función de ciertos criterios o parámetros de medición, facilita la comparación o contraste del fenómeno bajo estudio. Considérense, por ejemplo, algunos de los índices que recientemente han orientado el debate de la opinión pública en nuestra región:

- a) **El índice de Democracia.** Este índice está calculado con base en una encuesta de opinión pública que se realiza cada año y representa las opiniones, estudios, comportamientos y valores de los países de América Latina en los que se desarrolla la democracia señalando su satisfacción o duda de la democracia, o de gobiernos democráticos y su actuación.
- b) **El índice de Gobernabilidad.** Este índice fue creado por un grupo de investigadores del Instituto del Banco Mundial, encabezado por Daniel Kaufmann. Para construir este índice se utilizaron varias encuestas de opinión que se estandarizan para enlistar a los diferentes países evaluados. El propósito de este índice es el de ilustrar características de gobernabilidad para analizar y discutir implicaciones.

"No se intenta con esto 'jerarquizar' a los países con estas fuentes externas, sino estudiar los retos a nivel micro de cada país" (Kaufmann).



Estas dimensiones *fueron* las siguientes:

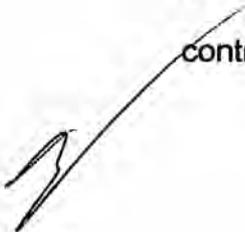
- 1º Voz y voto, libertades fundamentales y rendición de cuentas.
- 2º Estabilidad política y disminución de la violencia.
- 3º Eficacia gubernamental o burocrática cumplimiento de objetivos estratégicos.
- 4º Calidad del marco regulatorio.
- 5º Aplicación de las normas del Derecho.
- 6º Control de la corrupción.
- 7º Popularidad desconfianza en el poder judicial.
- 8º Confianza en los gobernantes.

c) **El índice de Violencia, caos o anarquía.** Éste es un índice particularmente relevante, pues la violencia también es un fenómeno de la corrupción policial, el descontrol, el crecimiento desmedido de las bandas organizadas, que inclusive cometen crímenes desde las cárceles. Al igual que la corrupción, la violencia es el producto de la ausencia de un Estado de Derecho. La violencia también devasta la economía e impide el progreso de las sociedades que la padecen. De acuerdo con estos criterios, los índices de violencia se miden a través de tasas de homicidio, robos, asaltos, chantaje, etc.

En todos estos casos, los *investigadores* han logrado construir índices que nos permiten establecer comparaciones entre naciones y, en algunos casos, incluso, entre diferentes períodos de tiempo. Éste es un logro en absoluto no convincente, sobre

todo si se considera las ventajas que tiene este tipo de instrumentos. Medir tiene varias ventajas. Por un lado, permite describir el fenómeno analizado de manera más acertada y, por tanto, mucho más fácil de aprehender y comparar. Por otro lado, permite conocer mejor el rendimiento o desarrollo que ha tenido el fenómeno bajo estudio en un lapso definido. Esta ventaja es particularmente importante para casos en que se implica algún tipo de política pública. ¿Cómo evaluar la eficacia de los programas y planes de gobierno si no se cuenta con algún tipo de indicador que nos permita saber qué tanto se ha mejorado o empeorado la situación enfrentada? Instrumentar reformas que mejoren la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos y la calidad del Gobierno es difícil. Debido a que dichas reformas disminuyen de forma dramática las rentas derivadas de la corrupción, los funcionarios de alto rango, los políticos y los burócratas se resisten frecuentemente a ellas. No obstante, dicha resistencia puede ser encubierta con frecuencia debido a la falta de evidencia concreta sobre la corrupción y la suposición -ahora descartada- de que la corrupción no puede ser medida. Cuando dicha evidencia es disponible, el debate en torno a la corrupción puede enfocarse en asuntos más sustantivos.

- d) Nivel de actuación del Congreso.** Las actuaciones del Congreso de la República se miden con las leyes aprobadas contra la corrupción, con los procesos desarrollados en las



comisiones de investigación de actos de corrupción, con los niveles de profundidad en las investigaciones realizadas, con su capacidad fiscalizadora, o con la indiferencia con que se tratan los temas anticorrupción o con la no protesta ante los actos de corrupción.

Por tanto, en el debate actual sobre el combate a la corrupción, el interés por medir los niveles de corrupción y de transparencia de nuestras instituciones públicas es legítimo y deseable. Inicialmente éste fue un asunto abordado por organizaciones interesadas en el análisis de riesgo de inversión. En tanto que la corrupción es un fenómeno que puede distorsionar las oportunidades de mercado, empresarios e inversionistas son particularmente sensibles a este tipo de indicadores.

La inversión suele ir hacia donde exista mayor seguridad y respeto a los derechos de propiedad. La corrupción vulnera los principios de equidad e igualdad en la competencia entre los actores económicos y, por tanto, es considerado como un factor de riesgo de inversión. Como se puede deducir de lo hasta aquí señalado, el asunto de la corrupción debiera interesarnos a todos. La corrupción, la falta de transparencia en las acciones de gobierno y, en suma, la falta de rendición de cuentas vulneran el tejido social de cualquier país. Los índices que miden los niveles de corrupción y transparencia pueden ser utilizados con gran provecho para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país. Existen al menos tres razones que soportan

esta idea:



- En primer lugar, los índices nos pueden ayudar a establecer prioridades en el sistema global de rendición de cuentas:; por ejemplo, se han señalado atinadamente que hoy en día carecemos de mecanismos prácticos e institucionales de rendición de cuentas en el ámbito nacional, regional o local, e índices que nos permitan saber qué tan transparentes son realmente los organismos públicos.
- En segundo lugar, estos niveles de gobierno podrían emplearse como mecanismos de fiscalización más puntual y acertada: nos permitiría saber dónde hay fallas y en dónde centrar nuestra atención.
- En tercer lugar, los índices nos pueden ayudar a establecer una línea de base sobre la cual los éxitos y fracasos de las reformas de transparencia y combate a la corrupción pueden ser luego medidos. Al carecer de una medición se vuelve extremadamente difícil evaluar áreas particularmente críticas o afirmar con seguridad si es que los programas de reforma están teniendo en la práctica algún efecto positivo.

En suma, construir índices de transparencia y hacerlos públicos puede tener un efecto benéfico para la consecución de los objetivos del sistema global de rendición de cuentas. Esto no quiere decir que los indicadores de corrupción y transparencia son la única solución a nuestros problemas de rendición de cuentas. Se debe tener mucho cuidado cuando se habla sobre índices de corrupción y, sobre todo, de las ventajas que tienen estos tipos de instrumentos. Ciertamente son



herramientas que nos pueden ayudar a consolidar nuestro sistema de rendición de cuentas, pues informan a la gente y nos pueden alertar sobre los puntos críticos de la Administración Pública, pero no deben ser vistos como la panacea de todos nuestros males. Los indicadores deben tener objetivos específicos y metodologías consistentes para que puedan ser realmente válidos.

El Informe COSO surgió en respuesta a la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones, que hasta entonces se tenía en torno al Control Interno.

COSO establece una definición común de control interno y proporciona un estándar mediante el cual las organizaciones pueden evaluar y mejorar sus sistemas de control interno.

3.10 Control Interno

3.10.1 Definición

El Control Interno es un proceso integral, efectuado por el Titular, funcionarios y servidores de una entidad diseñada para enfrentar los riesgos y para dar seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los objetivos gerenciales. Comprende las acciones que realiza la entidad con la finalidad de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectuó correcta y eficientemente.

Asimismo, el artículo 3º de la Ley Nº 28716 define al Sistema de Control Interno (SCI) como el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal,



organizados en cada entidad del Estado, para la consecución de determinados objetivos.

Como puede verse, estos conceptos con un enfoque de riesgos constituyen elementos fundamentales para el establecimiento de un adecuado SCI, asociando el Control al Riesgo, y entre estos últimos el riesgo de incurrir en actos de corrupción,

En nuestro país, por diversas causas y factores, la probabilidad de que el personal pueda incurrir en actos de corrupción en las entidades del Estado es elevada, lo cual tiene efectos negativos en la consecución de los objetivos institucionales, generándose una relación inversa entre corrupción y eficiencia (A más corrupción, menos recursos, menos obras, servicios deficientes, entre otros),

El Control Interno en sí mismo es un instrumento contra la corrupción administrativa y los Sistemas de Control Interno (SCI) implementados siguiendo el Informe COSO, necesariamente se incluyen temas relacionados con los controles previos, simultáneo y posterior; sin embargo, no podemos perder de vista que el Control Interno también brinda otros beneficios.

Pricewaterhouse, por ejemplo, señala que un SCI bien estructurado proporciona beneficios que van más allá de las funciones financieras, puesto que permite mayor control estratégico del negocio y crea valor al accionista.

De manera que, la mejora obtenida en el desempeño hace que el retorno sobre la inversión realizada sea muy superior al originalmente previsto.



3.10.2 Objetivos del SCI

La Ley N° 28716 en su artículo 4°, prevé que el Sistema de Control Interno debe tener seis objetivos, cuya consecución es sistémica, esto es, si alguno de estos objetivos no se logra o se logra parcialmente, afecta necesariamente a los demás.

Todos los objetivos tienen la característica común de fomentar la transparencia y buen uso de los recursos, por lo que las actividades vinculadas a establecer un adecuado SCI y asegurar su funcionamiento, deben tener en cuenta que cumplen con estos objetivos, incorporando además el criterio de costos/beneficio (Los costos del control no deberían ser mayores que los beneficios que se espera tener).

La Figura 1 ilustra la relación estrecha entre los seis objetivos del control interno.

Figura 1. Sistema de Control Interno



3.10.3 Componentes del SCI

Para que los objetivos del Sistema de Control Interno puedan

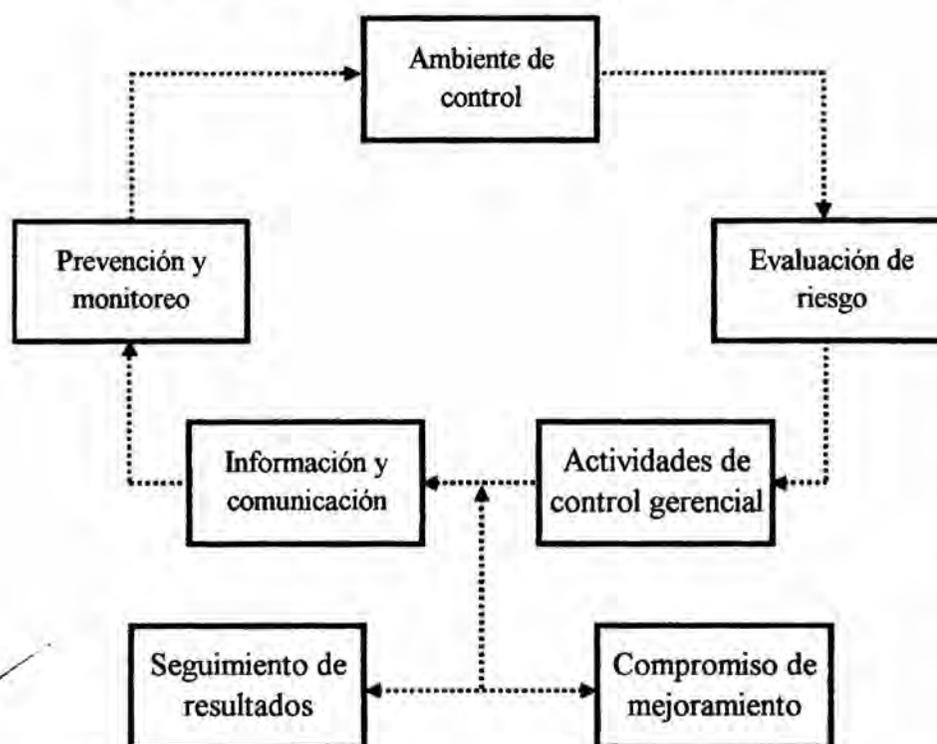
conseguirse, es indispensable contar con una estructura integrada por un conjunto de componentes.

Si bien pueden existir discrepancias sobre cuáles son esos componentes del Sistema de Control Interno, tanto el Informe COSO como la Ley Nº 28716 de Control Interno de las entidades del Estado, consideran que dicha estructura debe tener los componentes siguientes:

- 1 Ambiente de control
- 2 Prevención y monitoreo
- 3 Información y comunicación
- 4 Actividades de control gerencial
- 5 Seguimiento de resultados

La Figura 2 ilustra la relación entre dichos componentes.

Figura 2. Componentes del Control Interno



Cada uno de estos componentes, a su vez, está constituido por un

determinado conjunto de factores que brevemente indicaremos a continuación.

A. Ambiente de control

El ambiente de control es la actitud asumida por la Alta Dirección, la gerencia y demás trabajadores, con relación a la importancia del Control Interno y su incidencia sobre las actividades resultados.

Contribuyen a fortalecer el control previo y prevenir la corrupción dentro de las organizaciones. El tener integridad y valores éticos, competencia profesional, confianza mutua, orden organizacional y buenas políticas y prácticas de delegación y asignación de responsabilidades, aseguran resultados con mayor valor para la sociedad, la entidad y sus trabajadores.

Factores:

- Integridad y valores éticos
- Competencia profesional
- Atmósfera de confianza mutua
- Filosofía y estilo de dirección
- Estructura, plan organizacional, reglamentos y manuales de procedimientos
- Delegación de autoridad asignación de responsabilidades
- Políticas y prácticas en materia de recursos humanos
- Consejo de Administración, Comité de Auditoría, etc.

B. Evaluación de riesgos

Los riesgos son todos aquellos eventos que podrían afectar o

impedir que la entidad logre sus objetivos: sin embargo, los riesgos son inherentes a toda actividad y es imposible eliminarlos totalmente, de ahí la necesidad de poder establecer un sistema de administración de riesgos para identificarlos, evaluarlos y dar la respuesta apropiada a los mismos,

De todos los componentes de un adecuado SCI, éste es el que menor desarrollo tiene dentro de las entidades públicas, no hay un enfoque de riesgos. Habitualmente se fijan objetivos, pero no los riesgos que pudieran impedir su consecución, siendo uno de éstos la posibilidad de que se incurra en actos de corrupción.

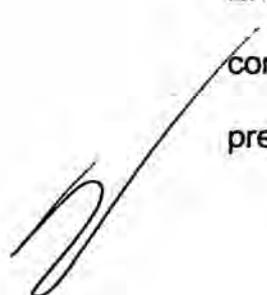
Factores:

- Gestión Planificada de los Riesgos
- Identificación de Riesgos
- Análisis y valoración de los Riesgos
- Respuesta al Riesgo
- Alertas tempranas

C. Actividades de control gerencial

Son las políticas y procedimientos que tienden a asegurar que se cumplan las instrucciones emanadas de la Alta Dirección, orientadas hacia la prevención y neutralización de los riesgos, que amenazan la consecución de los objetivos generales de la Institución.

En este componente es muy importante el dimensionamiento del control, que debe estar en relación directa con el riesgo que previene.



Debemos tener en cuenta qué controles exagerados y riesgos excesivos son perjudiciales y reducen la productividad.

Factores:

- Procedimientos de autorización y aprobación
- Controles claves
- Segregación de funciones
- Controles de acceso sobre recursos
- Controles sobre decisiones e información
- Registro, verificación y conciliación
- Revisión de procesos, actividades y objetivos
- Controles de tecnologías de información
- Análisis costo beneficio
- Evaluación de desempeño e indicadores
- Rendición de cuentas y de gestión

D. Información y comunicación

Se centran en los sistemas de información de la entidad y en los métodos y registros establecidos para registrar, procesar, resumir y reportar las transacciones y para mantener la contabilidad de los activos, pasivos y capital contable.

Este componente ayuda a combatir la corrupción administrativa que se manifiesta a través del secretismo, el desorden en los canales de difusión, el no brindar ni difundir información, tanto al interior de la Institución como a los ciudadanos y demás interesados.

Factores:



- Obtención y Regulación de la Información
- Requisitos y finalidad de la información
- Transparencia y fluidez de la información
- Conservación de la información
- Revisión y fiabilidad de los Sistemas de Información
- Comunicación Interna
- Comunicación Externa
- Canales de Comunicación

E. Prevención y monitoreo

Establecidos los Controles Internos la gerencia debe evaluarlos oportunamente (diseño y funcionamiento), y modificarlos cuando sea necesario.

Este seguimiento puede ser continuo, estableciendo controles en los procesos y las operaciones normales y recurrentes de la entidad.

Incluye la administración y actividades de supervisión y otras actividades que el personal ejecuta al cumplir con sus obligaciones.

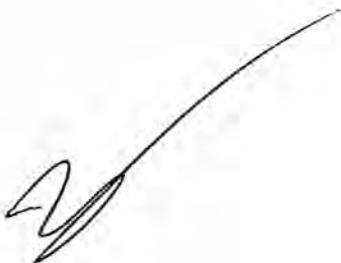
Los controles también pueden ser periódicos, cuyo rango y frecuencia dependerá de la valoración de los riesgos y de la efectividad de los procedimientos permanentes de seguimiento que se haya utilizado.

Factores:

- Monitoreo continuo
- Seguimiento puntual



- Adopción de acciones correctivas
- Autoevaluación
- Evaluación independiente
- Compromiso de mejoramiento



4. MATERIALES Y MÉTODOS

4.1 MATERIALES

Nuestra investigación se ha utilizado tanto los libros glosados en la biografía como publicaciones para los sectores públicos y privados nacionales y extranjeros que sirve de referencia para el trabajo de auditoría en lo que corresponde a temas de Corrupción Administrativa y Control Interno.

4.2 MÉTODOS

a) Universo

El objeto de estudio de la presente investigación son las instituciones públicas y privadas puesto que todas ellas son sujeto de realización del Control de la corrupción.

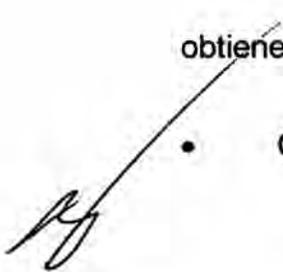
b) Técnica de Recopilación de Información

De acuerdo con el MAGU (1998) aprobado por la Contraloría General de la República, se denomina evidencia al conjunto de hechos colorados, suficientes, competentes y pertinentes que sustentan las conclusiones de auditor. Y en ese sentido, existen los siguientes tipos de evidencias de auditoría:

- Evidencia física
- Evidencia testimonial
- Evidencia documental
- Evidencia analítica

Y la información específica obtenida durante la labor de auditoría se obtiene a través de las siguientes técnicas:

- Observación



- Inspección
- Entrevistas
- Examen de los registros

En nuestro caso, corresponde a una evidencia documental y, por lo tanto, hemos utilizado la técnica de recopilación de información denominada examen de los registros.

c) Método de Investigación

Esta investigación es descriptiva y analítica por que pretende reunir un trabajo sencillo, pero completo los elementos indispensables para llevar a cabo el Control de la corrupción.

Los pasos que se han seguido en la investigación fueron:

- 1º Planeamiento del Trabajo
- 2º Organización del Trabajo
- 3º Recopilación de datos
- 4º Sistematización de la información
- 5º Propuestas de cambio profesional
- 6º Propuesta de procedimientos
- 7º Preparación del borrador de Informe Final
- 8º Preparación del Informe Final

5. RESULTADOS

De acuerdo con los objetivos planteados en el Proyecto de Investigación oportunamente aprobado, se ha llegado a los siguientes resultados:

1. Sobre la clasificación de la corrupción

Los actos de corrupción pueden agruparse en tres categorías: Corrupción directa, corrupción mediada y mal uso de los procedimientos.

La corrupción directa es la corrupción en la cual funcionario público aprovecha su posición para lograr algún beneficio personal.

En esta categoría vamos a encontrar, entre otras, las siguientes formas de corrupción:

a. Abuso de poder

Es el acto por el cual un funcionario público utiliza su poder para dañar a una persona o institución, aprovechando que tiene menos poder que él, con el fin de lograr un beneficio.

b. Apropiación ilícita

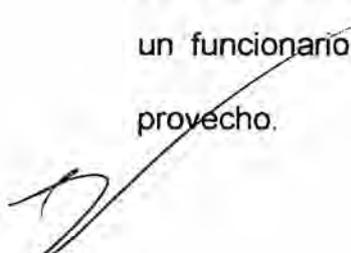
Es la apropiación de bienes o dinero del estado el aprovechando su condición de funcionario.

c. Enriquecimiento ilícito

Es el aumento del patrimonio de un funcionario sin que esté de acuerdo con sus verdaderos ingresos, resultado del mal uso de su condición.

d. Extorsión

Es la amenaza de pública difamación o daño semejante que se hace un funcionario contra alguien, a fin de obtener de él dinero u otro provecho.



e. Favoritismo

Es la conducta de un funcionario por la cual se designa a personas que no tienen los méritos para cumplir la función correspondiente, perjudicando a los que sí los tiene, a cambio de algún beneficio.

f. Nepotismo

Es una manera de favorecer a los familiares del funcionario haciéndolos ingresar a la función pública.

La corrupción mediada es la acción de un funcionario del estado que le permite obtener beneficios provenientes de un tercero.

En esta categoría vamos a encontrar, entre otras, las siguientes formas de corrupción:

a. Aceptación de beneficios personales

Es la aceptación de pagos a cambio de realizar un acto indebido, o cualquier favor, usufructuando el cargo que se ejerce.

b. Trafico de influencias

Es el uso del poder en ámbitos no relacionados con su función con el fin de favorecer a un tercero.

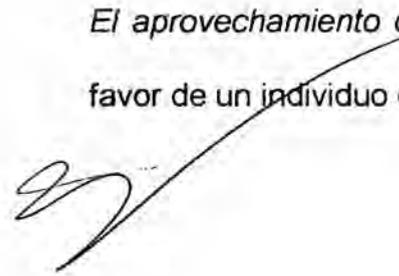
c. Soborno

Es el acto de recibir un pago a cambio de la realización de un acto ilegal.

d. Clientelismo

Es la acción a favor de los amigos y relacionados como pago a su participación en actos políticos a favor del funcionario.

El aprovechamiento de procedimientos consiste en el festinaje de trámites a favor de un individuo o una institución.



En esta categoría vamos a encontrar, entre otras, las siguientes formas de corrupción:

a. Uso indebido de bienes o fondos públicos

Es el uso de bienes o fondos públicos para fines ajenos a los establecidos.

b. Uso indebido de información

Es el uso en beneficio propio o de terceros, de cualquier tipo de información reservada a la que se hubiese tenido acceso en función del cargo que se ejerce.

c. Ocultamiento de información

Es la falta de transparencia en el manejo de la información con el fin obstruir la investigación sobre la gestión pública.

d. Conflicto de intereses

Es una situación en la cual el funcionario público actúa como juez y parte de una acción pública.

2. La eliminación de las condiciones que favorezcan la corrupción

Se confirma la necesidad de eliminar de la administración pública la concentración de funciones y la discrecionalidad de los funcionarios públicos porque cuando las decisiones son colegiadas es más difícil incurrir en falta y la discrecionalidad deja en manos de los funcionarios la posibilidad de actuar dolosamente en provecho propio o a favor de terceros.

3. La elaboración de Indicadores de la corrupción

Los indicadores de primera generación de la corrupción se caracterizan por un alto grado de agregación y por basarse en datos resultado de la aplicación de encuestas. Aunque no se puede negar su utilidad para diagnosticar el grado

de corrupción de los países globalmente considerados y realizar comparación de sus niveles de corrupción no son útiles a la hora de considerar a instituciones específicas dentro de un país.

Los indicadores de segunda generación han sido diseñados para ser más específicos y orientados a la acción directa, sin embargo, su aplicación termina diluyéndose en la administración pública que se resiste al manejo recto de los recursos y a la transparencia.

4. La aplicación de políticas correctivas para la corrupción

Para que una norma o diseño organizacional garantice la eficacia en contra de la corrupción es necesario que exista consenso político para su implementación y que el poder judicial sea independiente del Ministerio Público. Bajo estos supuestos, es pertinente proponer mecanismos de administrativos y técnicos dentro del aparato estatal que disuadan a los funcionarios a delinquir y que generen condiciones que impidan actos de corrupción.

En ese sentido, proponemos lo siguiente:

- a. Promover la competencia y la privatización de las actividades asignadas al estado

Esto porque mientras menos intervención estatal en la economía exista, menos posibilidades de corrupción van a haber.

- b. Establecimiento de reglas claras y precisas que obliguen a los funcionarios a actuar con transparencia.

Esto porque en la medida que estén obligados a actuar con transparencia, será posible también fiscalizarlos y sancionar con oportunidad los malos manejos que existen.



Tal como hemos visto en el desarrollo de la presente investigación el Contador Público cuando efectúe Control de Calidad en Auditoría debe tener en cuenta cuando realice trabajo en el campo de la Auditoría saber las funciones que se debe tener en cuenta para dicho fin.

En ese sentido al actuar un Contador Público en las áreas que le corresponda para ello se debe tener en cuenta las labores entre otros que deben prepararse.

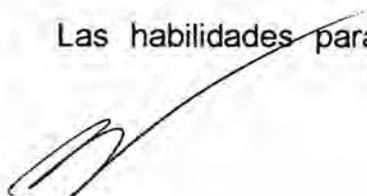
Poner énfasis en la información y los incentivos

Los ingredientes cruciales para estimular las burocracias son las nuevas inyecciones de información sobre desempeño y los nuevos incentivos vinculados a esa información. Hay demasiados gerentes que se enfocan en las reformas administrativas en términos de reorganización o en términos de aumentar sus capacidades. Nuestro argumento es que cuando existe corrupción sistemática ninguna de las reformas tiene mucha posibilidad de tener impacto a menos que el llamado ambiente informativo sea radicalmente alterado y los incentivos (positivos y negativos) sean transformados. A nuestro juicio, como lo mencionamos antes, la mejor manera de lograr estos fines es a través de un enfoque experimental, que incluya a los empleados afectados y que utilice la retroalimentación de los ciudadanos y los usuarios de la ciudad.

Pretender construir mejores gobiernos solamente fortaleciendo las burocracias al estilo occidental ha fracasado en muchos países en desarrollo. El contexto en muchos de estos países no conduce a instituciones gubernamentales exitosas.

Por ejemplo:

1. La información y la evaluación son escasas y costosas, lo cual inhibe los mecanismos de control internos y externos.
2. Las habilidades para procesar la información son débiles tanto a nivel



individual como institucional debido, por ejemplo, a los bajos niveles de educación y a la poca cantidad de computadoras disponibles así como a la cantidad relativamente baja de especialistas como contadores, auditores, estadísticos, etc.

3. Los incentivos son débiles en el sentido en que el buen desempeño pasa relativamente sin ser recompensado y el mal desempeño pasa relativamente impune.
4. Los monopolios políticos son los que dominan, a veces acompañados de violencia e intimidación.
5. Las instituciones que ejercen como reguladoras son débiles, en parte debido a problemas de información y de incentivos pero también debido a acciones hostiles de parte del Estado.
6. Por consiguiente, razones económicas válidas explican el fracaso de las instituciones gubernamentales en ejecutar su trabajo. No es necesario citar factores culturales o políticos, como tampoco se pueden buscar automáticamente allí las soluciones.

Coincidentemente, los principios para reformar las burocracias corruptas incluirán:

1. Realzar los mecanismos de información y evaluación. Ponerlos en las manos de los usuarios, legisladores y de aquellos que cumplen un rol oficial de vigilancia (reguladores, auditores, jueces, etc.).
2. Mejorar los incentivos y vincularlos a la información acerca del logro de los objetivos acordados.
3. Promover la competitividad, a los entes reguladores —incluyendo a la sociedad civil, a los medios de comunicación, al Poder Legislativo, a las cortes de justicia y a los partidos políticos— y los procedimientos que

permiten a estos intereses y voces diferentes tener impacto en cuanto a políticas y administración.

Este enfoque contrasta con otros basados en la idea de más capacitación, más recursos, más edificios, más coordinación, más planificación central y más ayuda técnica. El argumento es que sin reformas sistemáticas, no se resolverá el problema de la administración pública ineficiente y corrupta en contextos como aquellos encontrados en muchos países en desarrollo. En este sentido, la lucha contra la corrupción puede convertirse en la vanguardia de una revolución para la gobernabilidad.

En resumen podemos considerar que el gobierno debía establecer, por lo menos las siguientes políticas para tratar de reducir el impacto de la corrupción:

1. Desarrollar y fomentar campañas que sensibilicen a los funcionarios públicos sobre la importancia que tienen para la nación que su conducta sea honesta y responsable en el uso de los recursos del estado.
2. Cumplir con los acuerdos a que se arribaron en la mesa de trabajo del Acuerdo Nacional, especialmente en lo que compete a la puesta en práctica de un Sistema Nacional Anticorrupción.
3. Potenciar la formación académica, profesional y moral de los funcionarios encargados del área de contratación y adquisiciones del estado.
4. Hacer más severas las sanciones contra los funcionarios que defraudan los intereses del estado.
5. Fomentar una mayor transparencia de las licitaciones públicas.
6. Reducir al mínimo las exoneraciones de las licitaciones públicas porque ellas son la mayor fuente de corrupción.



6. DISCUSION

Revisamos los temas principales y hacemos una apreciación global de los pasos que los líderes podrían considerar para reducir la corrupción. Actualizando la situación hasta el año 1996. La corrupción, que fue drásticamente recortada a mediados de los ochenta volvió a aparecer. ¿Qué nos dice esto acerca de la sostenibilidad de las iniciativas anticorrupción?

Corrupción es el mal uso de un cargo para fines ilícitos. La lista de actos de corrupción incluye soborno, extorsión, tráfico de influencias, nepotismo, fraude, dinero para "agilizar" o "aceitar" trámites, malversación y otros. No obstante que existe la tendencia a pensar que la corrupción es un pecado del gobierno, por supuesto que también existe corrupción en el sector privado. De hecho, el sector privado está involucrado en la mayoría de los actos de corrupción gubernamentales. Todos nos vemos afectados por esto y juntos debemos encontrar la manera de salir. Entre la variedad de formas de corrupción no todas son igualmente dañinas. La corrupción que socava las reglas del juego al sistema de justicia o los derechos de propiedad o al sistema bancario y de crédito, por ejemplo es devastadora para el desarrollo económico y político. La corrupción que permite a los contaminadores que ensucian ríos u hospitales extorsionar a los pacientes puede ser no sólo ambientalmente sino también socialmente corrosiva. En cambio, podríamos decir que el dinero que se paga para agilizar los trámites o para obtener los servicios públicos y la corrupción en el financiamiento de campañas políticas son formas de corrupción menos perjudiciales.

Por otro lado, por supuesto que el alcance de la corrupción también importa. La mayoría de los sistemas pueden resistir algo de corrupción y es posible que algunos sistemas verdaderamente deficientes puedan incluso mejorarse a causa de la

corrupción. Pero cuando la corrupción se vuelve la norma, sus efectos son paralizantes.

Así, aunque todos los países padecen la corrupción, las formas y el alcance difieren. La peor de todas estas formas es la corrupción sistemática que invalida las reglas del juego. La corrupción es una de las razones por las que los países más subdesarrollados del planeta permanecen en ese estado.

¿Qué se puede hacer con la corrupción sistemática? Tanto la democracia multipartidaria como las reformas de libre mercado ayudan. Ambas refuerzan la competencia y la rendición de cuentas y éstas, a su vez, tienden a reducir la corrupción. Pero ni la democracia ni los mercados cada vez más libres son ciertamente suficientes. La corrupción tiende a seguir la fórmula:

$$C = M + D - R$$

Donde: C es la corrupción

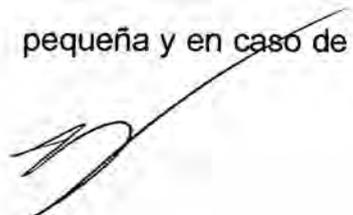
M es el monopolio

D es la discrecionalidad

R es rendición de cuentas.

Sea que la actividad es pública, privada, o sin fines de lucro; estemos en La Paz, Lilongwe o Los Ángeles tenderemos a encontrar corrupción cuando una persona cuenta con poder monopólico sobre un bien o servicio, goza de discrecionalidad para decidir si alguien recibe algo o no y cuánto y si su acción carece de rendición de cuentas.

La corrupción es un crimen de cálculo, no de pasión. Es cierto, hay santos que se resisten a toda tentación y funcionarios honrados que se resisten a la mayoría de las tentaciones, pero cuando el soborno es grande, la posibilidad de ser descubierto es pequeña y en caso de ser atrapado la penalidad leve, sin duda muchos funcionarios



sucumbirán.

Las soluciones, por consiguiente, empiezan con los sistemas. Los monopolios deben ser debilitados o extirpados. La discrecionalidad debe ser limitada. La rendición de cuentas debe ser fortalecida. La probabilidad de ser atrapado debe aumentar y las penalidades por actos de corrupción (tanto de los proponentes como de los que aceptan) deben incrementarse.

Finalmente, los incentivos de trabajo deben estar relacionados con el desempeño.

Cada uno de estos temas puede ser profundizado, pero nótese que ninguno de ellos se refiere a lo que la mayoría de nosotros piensa primero cuando se habla de corrupción: nuevas leyes, más control, un cambio de mentalidad, o una revolución ética.

Las leyes y formas de control han demostrado ser insuficientes cuando no existen sistemas para implementarlos. Los llamados de conciencia existen, pero muy rara vez se dan por iniciativa de nuestros líderes públicos.

Si bien no podemos producir funcionarios y ciudadanos incorruptibles, al menos podemos fomentar la competencia, cambiar los incentivos y realzar la rendición de cuentas. En pocas palabras, sí podemos reparar aquellos sistemas que engendran corrupción.

No estamos diciendo que ésta sea una tarea fácil, pero hay tres puntos que deben ser enfatizados.

Primero, sí existen ejemplos exitosos sobre reducción de la corrupción a nivel de empresas, ciudades, proyectos, ministerios y países enteros.

Segundo, muchas de estas historias de éxito contienen testimonios de gente proba.

Tercero, la lucha contra la corrupción puede ser la punta de lanza hacia reformas más amplias y profundas. Además, si la lucha contra la corrupción no conduce hacia



esas reformas más amplias y profundas, la corrupción tenderá a volver a emerger.

Un ejemplo exitoso ocurrió en la ciudad de La Paz, Bolivia, a partir de 1985.

La mayoría de los analistas estarán de acuerdo en que la situación en La Paz en 1985 era grave. La ciudad acababa de experimentar la primera elección democrática en cuarenta años con Ronald MacLean-Abaroa como el nuevo alcalde. La hiperinflación de Bolivia había sido contenida por un notable programa de austeridad, pero aun así, estos cambios positivos coincidieron con una ciudad en crisis. Cuando el alcalde MacLean-Abaroa asumió la alcaldía, la planilla de pagos del municipio era del 120 por ciento de sus recaudaciones, a pesar de los sueldos miserables depreciados por la inflación: un ingeniero ganaba sólo US \$ 30 mensuales y el sueldo del alcalde era equivalente a US \$ 45 mensuales. Los alcaldes anteriores habían aumentado cada vez más el número de empleados municipales por razones políticas. En 1985 el municipio empleaba aproximadamente a 5.700 personas, 4.000 de las cuales eran obreros.

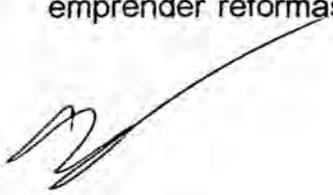
El gobierno municipal era una fuente inagotable de corrupción. Las obras públicas, llevadas a cabo en su mayoría por el municipio, mostraban de todo, desde robo de repuestos y de combustible hasta cumplimiento fraudulento de las normas de calidad, además de la gran ineficacia que campeaba. Era muy común que la recaudación de impuestos se hiciera a través de «arreglos» (una baja tasación de la vivienda a cambio de un soborno, por ejemplo) y que se realizaran pagos ilícitos para «agilizar» los trámites (el municipio se ocupaba de recaudar los impuestos por su propia cuenta. Muchas veces pagar estos impuestos significaba hacer interminables colas). Los permisos y licencias muchas veces se atrasaban a no ser que se pagaran coimas y a menudo al recabar el permiso o la licencia había que pagar otra coima. Por su parte, el área de adquisiciones también estaba inmersa en

muchos pasos arcanos y con poca transparencia, lo cual daba lugar a sobornos y extorsión para obtener un contrato y luego, una vez realizado el trabajo, había que volver a sobornar para conseguir que se pagara el trabajo cumplido. El sistema de persona] funcionaba a menudo en base a amistades o a influencia política, había muy poca tradición de profesionalismo. Las funciones de las áreas de auditoría e investigaciones no estaban claramente definidas y se hallaban ellas mismas sujetas a la corrupción. Finalmente, algunos ejecutivos de alto rango y miembros del Concejo Municipal utilizaban su autoridad para favorecer a determinadas solicitudes y proveedores, a cambio de dinero y otras consideraciones ilícitas.

No es necesario decir que bajo estas circunstancias el municipio estaba fracasando en todas sus funciones. Enfrentadas a tal grado de corrupción sistemática, muchas personas simplemente se rendían, o pedían fortalecimiento institucional o lo que llamamos «una estrategia del lado de la oferta». En otras palabras, pedían más: más capacitación, más expertos extranjeros, más computadoras, más regulaciones y, por supuesto, demandaban un código de ética y una reforma de las conductas.

La estrategia de Ronald MacLean-Abaroa fue diferente, aunque también incluía elementos del lado de la oferta. Él comprendió que en la médula o raíz de la podredumbre institucional se hallan sistemas de información y de incentivos que no funcionan. Por eso se armó con la fórmula $C = M + D - R$.

Su primer paso fue emprender varias actividades de diagnóstico. ¿Dónde estaba la corrupción, cuán grave era y cuáles eran sus posibles causas y remedios? Los talleres llevados a cabo con la participación de funcionarios de alto rango a los que antes llamamos “diagnóstico participativo” no sólo ayudaron a recoger información útil sino también motivaron a estos funcionarios a crear sus propias estrategias para emprender reformas. Los estudios especiales también fueron útiles, desde los muy



informales (como entrevistas con secretarías, que son un almacén de conocimiento institucional sobre las transgresiones) hasta sistemas de análisis de adquisiciones.

Después de cuantificar su gigantesco problema, el alcalde MacLean-Abaroa aplicó una versión preliminar del marco conceptual de análisis de políticas a cada una de las actividades principales de la ciudad (por ejemplo, obras, recaudaciones, permisos y licencias, adquisiciones, auditorías y evaluación). El gobierno de la ciudad emprendió varios pasos audaces hacia el cambio.

El alcalde utilizó la crisis financiera del municipio para justificar el despido de una gran cantidad de empleados, especialmente de trabajadores del sector de obras públicas. Además, aprovechó la oportunidad para redefinir la misión del municipio como el responsable de llevar a cabo reparaciones de emergencia pero no proyectos mayores. En el caso de proyectos mayores podría supervisar pero no emprender este tipo de trabajos. El alcalde MacLean-Abaroa obtuvo ayuda externa para realizar trabajos municipales y la mayor parte de este apoyo lo aplicó directamente a proyectos de obras públicas. Utilizó los fondos restantes en las reformas a la administración de la ciudad.

¿Qué proyectos de obras urbanas debían construirse? El alcalde MacLean-Abaroa aplicó una variedad de técnicas para estimar el valor de varios tipos de proyectos de obras públicas en los barrios y la ciudad en general. Las técnicas aplicadas fueron desde encuestas a grupos locales hasta estudios de costo-beneficio, utilizando consultores externos de alto nivel.

Las recaudaciones fueron asignadas a bancos en lugar de los empleados de la municipalidad, reduciendo la posibilidad de que los funcionarios municipales pidan sobornos y realicen extorsiones. El complicado sistema para evaluar el valor de propiedad fue reemplazado por un sistema de «autoevaluación», en que los

ciudadanos declaran el valor de sus propiedades bajo la disimulada amenaza de que la ciudad podría comprar sus propiedades por el valor declarado. El resultado fue un aumento significativo en las recaudaciones de la ciudad.

El alcalde desreguló algunas actividades, de tal manera que se eliminaran los permisos requeridos y se cortara la extorsión de sobornos. Abolió también la oficina de control de precios.

Desarrolló un solo registro para todas las solicitudes de permisos y licencias. Los solicitantes acudían a una ventanilla de personal de registros y no de empleados encargados de la evaluación y concesión de permisos y licencias. Cada solicitud ingresó en un sistema que permitía supervisar su avance en el trámite. La posibilidad de recibir sobornos se redujo y la información recogida pudo ser utilizada para ayudar a evaluar el desempeño de las diferentes reparticiones municipales y de los mismos empleados. El sistema nunca fue implementado totalmente, pero a pesar de ello el cambio fue visible.

En el caso de los permisos para construcción, creó un plan para involucrar a arquitectos del sector privado bajo la supervisión del Colegio de Arquitectos. Ellos serían parcialmente responsables de la revisión de los planos de construcción y garantizarían su calidad y legalidad. La incorporación de más de cien arquitectos del sector privado a este proceso aceleraría el curso de las aprobaciones y mejoraría la calidad de las revisiones.

Se simplificaron los sistemas que antes requerían muchos pasos y eran muy difíciles de supervisar, con nuevos diseños más simples y con mayor énfasis en la supervisión ciudadana de cada paso.

Se hicieron esfuerzos por aumentar el profesionalismo del personal del municipio a través de reclutamiento y promoción basados en la meritocracia. Profesionales



jóvenes fueron reclutados bajo un plan llamado "Bolivia joven" y gracias a los recortes de personal, a las mayores recaudaciones y a la ayuda extranjera los sueldos fueron elevados al punto que en dos años eran competitivos con el sector privado. A través de "sobresueldos" de funcionarios clave, la ciudad pudo contar entre sus servidores con verdaderos talentos en los trabajos importantes de planificación y supervisión de proyectos municipales, sobre todo en el área de obras públicas. La capacitación de los empleados también fue fortalecida radicalmente. Un programa especial financiado por el Banco Mundial tuvo como objetivo central el mejoramiento de los recursos humanos de la municipalidad. Se estableció un nuevo Instituto de Capacitación Municipal.

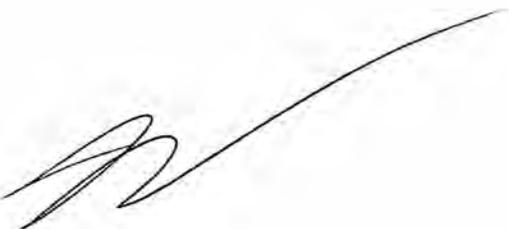
Se emprendió un proyecto con una empresa consultora importante para diseñar e implementar un sistema integrado de gerencia financiera para que se hiciera cargo desde los pedidos de materiales y obras públicas hasta su proceso de adquisición, almacenaje y control. Desafortunadamente, este sistema no se completó antes de que el alcalde MacLean-Abaroa dejara la alcaldía.

El alcalde MacLean-Abaroa siguió también una estrategia de implementación sensata. Logró alinearse con fuerzas nacionales e internacionales complementarias; «atrapó algunos peces gordos» en un principio y usó este ejemplo para dar a entender a la gente que los viejos sistemas corruptos habían cambiado. No atacó a su burocracia sino más bien la fortaleció, luego persiguió la corrupción a través de una estrategia preventiva que tomaba en cuenta la reforma de los sistemas de información, de incentivos y de competencia. Recuperó la memoria de la ciudad, por ejemplo, resucitando un extenso estudio sobre las necesidades de la ciudad en infraestructura, en el largo plazo. Este plan financiado en gran parte por el gobierno francés y que había languidecido durante ocho años incluía estudios a gran escala



para organizar el municipio en función a obras y servicios públicos que eran necesarios.

Los resultados fueron notables. En un lapso de tres años, la inversión en infraestructura urbana se multiplicó por diez. Las recaudaciones se dispararon hacia arriba y en dos años los sueldos en el gobierno municipal eran competitivos con el sector privado. Según todos los informes, la corrupción fue reducida. Consecuentemente, el alcalde MacLean-Abaroa fue reelegido dos veces.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

7. REREFENCIALES

1. AÑI UGAZ, Carlos. Auditoría Básica. Lima. Mantara 1996.
2. ARAGÓN CASTILLO, Jorge Isaac. Normas de Auditoría y de Control Interno. Callao. Dascalachis Perú. 2007
3. ARENS, Sevan. Auditoría: Un Enfoque Integral. México. Editorial Hispanoamericana. 1996.
4. AVILÉS OJEDA, Luis Gualberto (2007) Análisis de la corrupción en la adquisición y contratación del estado peruano. Tesis para optar el grado de Maestro en Administración Pública con Mención en Anticorrupción. Universidad de San Martín de Porres. Facultad de Ciencias Administrativas. Disponible en: <http://www.gestiopolis1.com/recursos8/Docs/eco/analisis-de-la-corrupcion-en-adquisiciones-estatales-peru.htm>
5. Bernal T., César Augusto. Metodología de la Investigación para Administración y Economía. Colombia. Prentice Hall 2000
6. BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo (2001) Corrupción, Estado de Derecho y Poder Judicial en el Perú. En: Derecho & Sociedad, Año XIII, N° 19, Lima, 2001. Disponible en: http://www.bustamanteasociados.com/pdf/Corrupcion_estado_de_derecho.pdf
7. CALLAO GASTÓN, Susana; HERNÁNDEZ ORTEGA, Blanca; JARNE JARNE, José Ignacio; LAINEZ GADEA, José Antonio. Análisis Internacional de la calidad de la auditoría empresarial. Revista internacional Legis de contabilidad y auditoría No. 17, año 2008. p 25 -57.
8. CASHIN, JAMES NEUWIRTH PAUL Y LEVY JHON, Manual de Auditoría y sus Normas, Argentina 1976.
9. Colegio de Contadores Públicos de Lima, Conferencia Internacional

Anticorrupción. Lima 2001.

10. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1998) Manual de Auditoría Gubernamental. Resolución 152-98-CG.
11. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Estructura Normativa del Sistema de Control TC 219-2000 CG.
12. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Manual de la Contraloría General de la república, Lima 1997.
13. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Norma de Auditoría Gubernamental RC Nº 162-95-CG, Lima 1995.
14. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Papeles de Trabajo RC Nº 149-99-CG, Lima 1999.
15. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, política de Auditoría, Lima 1991.
16. DENIS R. ARTER, Auditoria de Calidad, España 1993.
17. ESTUPIÑÁN, Gaitán. Pruebas Selectivas en Auditoría. Bogotá, Colombia. Editorial Edmer. 1997
18. ESTUPIÑÁN, Gaitán, Control Interno Fraude, Bogotá Roesga 1998.
19. FEDERACIÓN DEL COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS DE LIMA, Normas Internacionales de Auditoría, Lima Colegio de Contadores 2000.
20. FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE CONTADORES, Normas Internacionales de Auditoria, Lima 2000.
21. FOWLER NEWTON, Enrique, Cuestionarios Fundamentales de Auditoria, Buenos Aires, 1989.
22. GILBERTO VILLEGAS, Carlos, Control Interno de Auditoria, Buenos Aires Edición Machi 1992



23. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel (2004) El Perú bajo Fujimori: Alumbramiento, Auge y Ocaso de una Dictadura Peruana. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27703.pdf>.
24. INSTITUTO INTERMERICANO DE AUDITORIA Y CONTABILIDAD, Principio de Contabilidad Generalmente Aceptados, Lima 1996.
25. KELL, Walter G. y RICHARD ZIEGLER, Auditoría Moderna México 1992.
26. LERMA, Héctor Daniel. Metodología de la Investigación: Propuesta, Anteproyecto y Proyecto. Bogotá. Ecoe Ediciones. Segunda Edición 2004.
27. MENDOZA PALACIOS, Rudy (2006) La corrupción en el Perú a través de la historia. Piura. Perú. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos39/corrupcion-peru/corrupcion-peru.shtml>
28. PANEZ MEZA, Julio, Auditoria Contemporánea Lima Iberoamericana 1998.
29. RAMSAY ROMERO, Daniel Franklin (2009) *El lavado de activos, la seguridad y el desarrollo nacional*. Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Desarrollo y Defensa Nacional. CAEN. Lima. Disponible en: <http://www.caen.edu.pe/2010/trabajos/EL%20LAVADO%20DE%20ACTIVOS,%20LA%20SEGURIDAD%20Y%20EL%20DESARROLLO%20NACIONAL.pdf>
30. ROBER HLITGAARD, Ronald MacLean. Corrupción en las entidades. Bolivia 2000.
31. SIERRA BRAVO, R. Técnicas de Investigación Social (Teoría y Ejercicios) España. Editorial Thomson. Cuarta Edición. 2005.
32. TORRES B., Coloníbol. Orientaciones Básicas de Metodología de la Investigación Científica. Lima. San Marcos, 5a Edición 1997



33. VERGARA, Mario y Olga BARRUETO, 200 Temas de Auditoría Moderna, Lima 2002.
34. YARASCA RAMOS, Pedro. Fundamentos de Auditoría: enfoque moderno. Lima. 2001.

Direcciones de Internet consultadas

1. <http://vwwwxonocimientosweb.net/portal/term4190.html>
2. http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_Internacional_para_la_Estandarizaci%C3%B3n
3. http://es.wikipedia.org/wiki/ISO_9000
4. www.senasa.gob.pe/normatividad/auditoria/NAGU.htm
5. www.observatorio.iberamericano.org/controlintemo
6. www.es.wikipedia.org/Logistico
7. www.buzones.info/logistico
8. www.monografias.com/logistico
9. http://www.gestionempresarial.info/A/erItemProducto.asp?Id_Prod_Serv_21&Id_Sec=1
10. <http://www.mgar.net/soc/isoaud.htm>
11. <http://www.santillanabo.com>

8. APÉNDICE

8.1 CORRUPCIÓN EN ADQUISICIONES

Cuando una entidad necesita un bien o servicio tiene básicamente dos opciones: producir o comprar dicho bien o servicio.

En otras palabras: el ente, para proveer bienes y servicios tiene dos alternativas, o lo produce por sus propios medios o los adquiere del sector privado.

En una de las dimensiones de esta decisión es donde puede producirse la corrupción. Si bien la mayor parte de esta investigación trata sobre la corrupción que ocurre cuando el ente provee un servicio, este apéndice se concentra en situaciones en que la entidad ha decidido adquirirlos del sector privado, examina los tipos de corrupción que pueden surgir y discute sobre las posibles medidas que podrían tomarse para contrarrestarla.

Esta es el área de corrupción en el área gubernamental donde probablemente esté involucrada la mayor cantidad de dinero, porque es en las contrataciones "donde está la plata" —para citar a Willie Sutton cuando se le preguntaba por qué robaba bancos.

De manera, pues, que la corrupción es siempre una amenaza en el área de las adquisiciones.

Entre los tipos principales de corrupción están:

- la colusión de propuestas (que conduce a costos más altos para la ciudad y a pagos que pueden o no ser compartidos con funcionarios corruptos)
- las comisiones que pagan las empresas para «arreglar» la competencia y



- los sobornos a funcionarios que regulan la participación del contratista ganador (permitiendo propuestas bajas con los consiguientes sobrecostos y cambios innecesarios en las especificaciones del contrato).

La contratación, en el proceso de adquisiciones, a menudo implica grandes sumas de dinero y está vinculada a personas poderosas o ampliamente conocidas dentro y fuera del gobierno. Por tanto, este tipo de corrupción puede ser especialmente dañina para la entidad en términos de distorsionar los incentivos, minar la confianza pública y ocasionar una inequitativa distribución del poder y la riqueza.

La fórmula $C = M + D - R$ ofrece una sólida base para entender la propensión que existe hacia la corrupción durante cada fase del proceso de adquisiciones. "Poco" M, "poca" D y "alta" R es el ideal que permite iluminar cada paso del proceso junto con la aceptación de que bajo algunas circunstancias el costo para lograr este ideal en términos de retrasos, calidad, gastos administrativos y oportunidades perdidas simplemente puede ser demasiado alto. Por ejemplo, una decisión fundamental en cada adquisición es si lo que está siendo requerido es un producto que debe ser encargado o si es más bien un producto estándar "ya disponible". Los beneficios que implicaría adquirir el producto diseñado a medida se equilibrarían con los posibles aumentos de precio que podrían estar asociados con la adquisición del artículo «estándar».

Un reciente trabajo en el área de economía y políticas públicas sugiere que deben hacerse algunos giros en el análisis de la eficiencia y la corrupción en el proceso de adquisiciones. Por ejemplo, como veremos más adelante,

algunos trabajos importantes requieren más discrecionalidad de lo debido de los funcionarios del área de adquisiciones. En otros casos estudiados por teóricos, algún nivel de colusión puede ser bueno, porque puede ayudar a que las empresas superen la tremenda incertidumbre sobre el verdadero costo de un proyecto y, por consiguiente, les evita presentar propuestas tan bajas que resultan suicidas. Una lección cualitativa es que en el proceso de adquisiciones existen efectos negativos que son inevitables y aquí como en todas partes en la administración pública, luchar contra la corrupción no es la única meta.

8.2 PROCESO TIPO DE ADQUISICIÓN EN CUATRO PASOS

El proceso de adquisición comienza cuando el gobierno establece la necesidad de un bien o servicio y solicita a los proveedores realizar el trabajo o proporcionar el servicio. Este paso en que se declara la necesidad es también conocido como la fase de "Requerimiento de propuestas" o "Licitación pública". En el segundo paso, los proveedores interesados presentan sus propuestas. La agencia gubernamental evalúa las propuestas de los proveedores, selecciona a un ganador y negocia un contrato en el paso tres. En el cuarto paso, el proveedor ejecuta el contrato.

Continuemos trabajando columna por columna a través de esta tabla que en cierto sentido es frustrante. En los párrafos que siguen, los textos que aparecen en corchetes remarcados en cursiva y negrilla (por ejemplo: (Celda C2)) se refieren a la celda correspondiente en la tabla. Nuestro objetivo es comprender los tipos de corrupción que pueden surgir en cada paso y considerar medidas que contrarresten estas formas de corrupción y sus costos.



**ADQUISICIONES Y CORRUPCIÓN:
MARCO CONCEPTUAL PARA FUNCIONARIOS GUBERNAMENTALES**

Proceso de adquisiciones tipo	A. Tipos de corrupción y sus problemas	B. Condiciones más conducentes a la corrupción	C. Indicadores de corrupción potencial	D. Políticas correctivas convencionales para frenar o prevenir la corrupción
PASO 1	A1	B1	C1	D1
El gobierno establece la necesidad de un bien o servicio y hace pública mediante una convocatoria	Sobre especificación (demasiado detalle impide que tuya oferentes) Especificaciones orientadas a dejar fuera a algunas empresas licitantes	El gobierno no puede especificar adecuadamente las necesidades, proyectos de alta tecnología, servidores públicos mediocres, sistema de carrera profesional, salarios y compensaciones pobres.	Especificaciones vagas o inexistentes El equipo requerido es de una marca o tiene una función particular Contratos por excepción (derivados de "emergencias") Participación del proveedor en la elaboración de las especificaciones	Elevar el nivel de la autoridad de adquisiciones (probablemente a una persona con talento e integridad) Usar consultores externos para que ayuden a determinar los requerimientos y para analizar las alternativas
PASO 2	A2	B2	C2	D2
Los proveedores presentan sus propuestas para satisfacer la necesidad	Colusión y manipulación de propuestas Propuesta encubierta No presentación (omisión) de propuestas Rotación de propuestas (adjudicaciones) División del mercado (regionalmente, por ejemplo)	Competencia orientada sólo al precio o la calidad Demanda gubernamental Las propuestas e identidad de los proveedores se anuncia públicamente Las empresas son homogéneas (tienen mayor oportunidad para comunicarse con frecuencia) El funcionario gubernamental del área de adquisiciones tiene amplia discrecionalidad	Participación de pocas empresas o división invariable del mercado Generación de patrones Los precios de las propuestas son mayores a los precios del mercado Evidencia de la intromisión de un proveedor en todas las propuestas	Promover mayor competencia Seleccionar a los proponentes Cambiar las recompensas y las penalidades Usar información para aumentar la probabilidad de descubrir y castigar la colusión Reestructurar la relación contratante-proponente Cambiar las actitudes/ la cultura de la corrupción
PASO 3	A3	B3	C3	D3
El gobierno evalúa las propuestas de los proveedores y selecciona al ganador	Corrupción burocrática Sobornos Comisiones Consideraciones políticas (prebendas) Incompatibilidad entre principal (gobierno municipal) y agente de contratación Énfasis en el costo o la calidad Dirigido a la empresa Favoritismo Incongruencia entre los riesgos e incentivos del agente de contratación	Contratos grandes (en relación al mercado) Ambiente de adquisición demasiado regulado y medido solamente en términos cuantitativos La calidad (o costo) es el único parámetro válido para adjudicar el contrato	El contrato se adjudicó a un proponente que no era que presentó el precio más bajo, o que carecía de antecedentes, Proveedor único (ninguna propuesta) El contrato es llevado a una segunda ronda de propuestas Las especificaciones técnicas se modificaron después de la convocatoria Sobrefacturación	Elevar el nivel de la autoridad de adquisiciones Aumentar las penalidades Aumentar la transparencia en la evaluación de la propuesta y en la selección del proveedor (mediante justificaciones esta, apertura pública de propuestas, revisiones externas) Realizar operaciones "sorpresa"
PASO 4	A4	B4	C4	D4
El proveedor ejecuta el contrato	Corrupción, en la ejecución de la obra (reedito excesivo) Cosco reportado fraudulento (inflado) Costos administrativos irregulares en la ejecución de la obra (subsido cruzado)	Situación en que se presenta un único proveedor actúa en diferentes mercados, tanto del sector público como del sector privado	Sobrecostos Extensión de contratos con proveedor único La adjudicación es anulada Baja calidad Excesivos órdenes de cambio Tiempo de ejecución o de entrega prolongado	Rotar a los agentes de contratación Generar competencia periódica para los procesos de adquisiciones rutinarios Destinar recursos adicionales para actividades de supervisión

8.3 TIPOS DE CORRUPCIÓN QUE CARACTERIZAN CADA PASO

(Celda 1) El proveedor, desde un inicio, tiene interés en influir en la elaboración de los términos de referencia para enfatizar sus fortalezas y ocultar sus debilidades, para de este modo evitar la competencia. La posibilidad de que esto ocurra puede darse durante los intercambios rutinarios de información con el gobierno antes de que los términos de referencia sean publicados, sobre todo cuando entran en juego especificaciones altamente técnicas que son mejor comprendidas por el contratista que por el gobierno. Puede ocurrir también que los funcionarios brinden – ilegalmente – información interna, lo cual proporciona a ciertos proponentes una ventaja injusta frente a los demás. Otra posibilidad es la “sobre especificación”, donde – posiblemente a cambio de un soborno – el funcionario de adquisiciones excluye a proponentes en virtud de productos demasiado especializados o simplemente por la complejidad y amplitud de los requisitos. La especificación “dejar fuera” (lock-out) es aquella que excluye a todos menos a un proponente.

[Celda A2] Durante el paso dos, un cártel de proveedores puede colisionar o manipular propuestas para asegurar que uno de sus miembros gane el contrato. La Oficina Canadiense de Políticas de Competencia distingue cuatro categorías en la manipulación fraudulenta de propuestas:

1. **Propuesta encubierta:** las empresas presentan propuestas no competitivas, generalmente demasiado altas, diseñadas para asegurar que el miembro de un grupo previamente seleccionado gane el contrato.
2. **Omisión de propuesta:** las empresas se abstienen de presentar



propuestas o se auto eliminan de la competencia para dejar el camino llano a otro proveedor que ha sido seleccionado anticipadamente.

3. **Rotación de propuestas:** las empresas se turnan entre ellas la adjudicación de propuestas y mediante pagos ilegales se aseguran que cada una reciba una parte «justa» del negocio en algún momento.
4. **División de mercado:** las empresas se dividen el mercado ya sea por regiones, por la especificidad del producto u otras formas y se abstienen de competir más allá de los límites establecidos.

La colusión no implica necesariamente sobornar a un funcionario gubernamental, puede ser una forma de proceder de cártel o una actividad anticompetitiva que es ilegal pero no —estrictamente hablando— corrupta. Por otro lado, las roscas que colisionan en la presentación de propuestas a menudo tienen los recursos y a veces la fuerza para sobornar o amenazar a los funcionarios gubernamentales que los denunciarían.

[Celda A3] El proceso de evaluación, que es el tercer paso, puede dar lugar a sobornos y comisiones a cambio de una consideración favorable de la propuesta de un competidor y a prebendas de los políticos que apoyan ofertas para favorecer a sus distritos electorales o a sus benefactores. Lo que podría llamarse “malentendidos” en la relación entre el principal y el agente puede llevar a ineficiencia y colusión. Muchos de los indicadores pueden ser los mismos y a veces resulta difícil diferenciar al meramente ineficiente del venal; los líderes deben estar atentos a ambos.

[Celda A4] En este paso el acto de corrupción puede implicar un informe de precio fraudulento (inflado), cambio de especificaciones o presentación de gastos indebidos. Para las compañías grandes —con muchas áreas y



posibilidades de subsidiar unos trabajos con otros— puede resultar más fácil actuar corruptamente en esta fase. Nótese que las posibilidades de realizar actos de corrupción en esta fase afectan la propensión hacia este tipo de conducta durante los pasos uno y dos. Por ejemplo, los proveedores corruptos pueden rebajar la propuesta inicial para ganar el contrato siempre y cuando se puedan inflar los precios durante la ejecución del contrato o si se los ha arreglado de antemano. Otra forma de corrupción es reducir la calidad del trabajo respecto a las especificaciones del contrato, a cuyo efecto los inspectores o reguladores han sido sobornados para no reportar el incumplimiento.

8.4 CONDICIONES MÁS PROCLIVES A LA CORRUPCIÓN

[Celda B1] A veces las entidades no tienen la capacidad para especificar sus necesidades, sobre todo cuando se trata de tecnología de punta, no es raro encontrar que los proveedores tienen mejor conocimiento y visión de las necesidades del gobierno antes que los propios servidores públicos. Los funcionarios mediocres del área de adquisiciones tampoco serán capaces de establecer estas necesidades con un criterio técnico. En cualquier caso, cuando el contratista ganador está predeterminado la puerta queda abierta para la corrupción.

¿Deberían ser las especificaciones exactas o flexibles? No hay una respuesta rotunda, en cualquiera de los casos pueden surgir problemas. Por un lado, las especificaciones técnicas excesivamente vagas pueden dar lugar a propuestas de competidores que son incapaces de realizar el trabajo; por otro lado, cuando las especificaciones son muy detalladas y rígidas el número de propuestas realistas se reduce. En el primer caso, los costos administrativos

se van por las nubes en el proceso de evaluación y quizás también en la posibilidad de que el producto o servicio no se obtenga según lo requerido. En el segundo caso, la competencia se limita. Pero, en cualquier caso, las posibilidades para la corrupción están dadas. Cuando las especificaciones son muy estrictas limitan la discrecionalidad, pero también pueden dar lugar al poder monopólico. Los efectos netos en eficiencia y corrupción variarán de un caso a otro.

[Celda B2] En el paso dos, la fórmula $C = M + D - R$ ofrece un principio básico: todo aquello que confiera ventajas monopólicas aumenta las probabilidades de corrupción. Igualmente, la probabilidad de que se presente la corrupción aumentará cuando la discrecionalidad oficial sea alta y la transparencia baja, como en un proceso de adquisición basado solamente en medidas subjetivas de calidad. Como veremos, en algunos casos se justifica un arreglo monopólico y alta discrecionalidad, pero los riesgos de ineficiencia y corrupción no deben perderse de vista.

[Celda B3] En la etapa de evaluación, contratos de grandes sumas de dinero en relación al tamaño del mercado brindan a los actores corruptos espacio de acción para esconder esas sumas ilícitas. La discrecionalidad es obviamente un problema. Aquí hay un efecto negativo entre ofrecer a los funcionarios de adquisiciones, por un lado, discrecionalidad adicional para ejercer su criterio al evaluar con especificaciones vagas o difíciles de definir y, por otro lado, restringir demasiado su discrecionalidad con reglas y regulaciones que controlen cada decisión. (Más adelante volveremos a este efecto negativo del que depende el artículo básico o servicio en cuestión y del ambiente de corrupción en que el proceso de adquisición está inmerso).

[Celda B4] En situaciones en que se cuenta con un único proveedor, además de que la competencia se ve afectada, a la larga se desarrollan relaciones de uno a uno. Los contratos costo «plus» ofrecen oportunidades tentadoras a los proveedores para «adornar» sus productos, agregando lujos y características por encima de la especificación original. Adicionalmente, cuando los proveedores son grandes y operan en varias líneas comerciales diferentes, los gerentes corruptos pueden encubrir más fácilmente el subsidio de un producto con otro y la presentación de gastos irregulares. En general, los reguladores serán más susceptibles a los sobornos mientras más vagos sean los criterios y permitan los sobrecostos y mientras menos específica sea su propia rendición de cuentas.



ANEXOS

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

ANEXO Nº 1

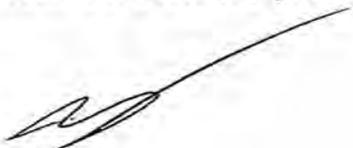
SIETE MALAS EXCUSAS PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN

Excusa 1. "La corrupción está en todas partes: Japón la padece, Holanda la padece, los Estados Unidos la padecen. No hay nada que se pueda hacer sobre algo endémico". Pongamos el ejemplo de la salud; la enfermedad también está en todas partes pero eso no quiere decir, por lo tanto, que deben reducirse los esfuerzos por prevenirlas y tratarlas. Tal como con las enfermedades, los niveles y tipos de corrupción varían ampliamente y precisamente son las medidas preventivas y curativas las que hacen la diferencia.

Excusa 2. "La corrupción siempre ha existido, igual que el pecado es parte de la naturaleza humana. No hay nada que se pueda hacer al respecto" De nuevo, la observación es correcta pero la conclusión no es válida. El hecho de que exista el pecado no significa que cada uno de nosotros peque en el mismo grado; lo mismo se aplica para la corrupción. Podemos frenar las oportunidades de corrupción, aun cuando la tendencia nos demuestre que se trata de algo perenne.

Excusa 3. "El concepto de corrupción es vago y está determinado por la cultura; en algunas culturas una conducta que puede molestarle a uno no se considera corrupta. La lucha contra la corrupción sabe a imperialismo cultural". John T. Noonan dice en su historia del soborno que no existe ninguna cultura que condone el soborno. Por otro lado, también los estudios antropológicos muestran que los nativos son absolutamente capaces de distinguir un regalo de un soborno, y condenan este último. Las formas de corrupción que se tratan en este libro están contra la ley en todas las ciudades del mundo.

Excusa 4. "Intentar limpiar la corrupción de nuestra sociedad requeriría un cambio total de actitudes y valores. Esto sólo podría darse después de... (en palabras del

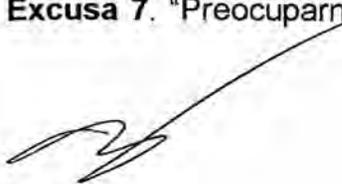


polemista: cien años de educación, una verdadera revolución del proletariado, el renacimiento religioso cristiano, musulmán o de cualquier otro estado, etc.). Cualquier cosa menos global sería fútil". Es cierto que la experiencia que tenemos hasta ahora con las campañas de moralización no es muy alentadora. En realidad es más pertinente para los administradores ediles que consideremos otros dos puntos: primero, hacer el diseño de semejantes cambios sociales excede el alcance de su trabajo; segundo, entretanto hay maneras de cerrar las rendijas, crear incentivos e impedimentos, aumentar la rendición de cuentas y la competencia, y mejorar las reglas del juego.

Excusa 5. "En muchos países la corrupción no es en absoluto dañina; más bien es como un aceite para las ruedas de la economía y el pegamento del sistema político". Cien, sí existen formas corruptas equilibrantes, pero tanto los modelos teóricos como los estudios empíricos demuestran que estas formas de equilibrio son inferiores a otras con menos corrupción. Sostener que los pagos corruptos cumplen una función en un sistema dado no significa en absoluto que en su conjunto sean deseables.

Excusa 6. "Nada se puede hacer si el hombre o mujer que ocupan el cargo superior son corruptos, o si la corrupción está institucionalizada". Efectivamente es mucho más prometedor para los esfuerzos que se hacen en la lucha contra la corrupción que los líderes sean honestos y que la corrupción sea esporádica y no rutinaria, pero las experiencias que han tenido éxito demuestran que los sistemas mejorados conducen a que las oportunidades de cosechar réditos corruptos sean menores para todos, incluso para los poderes políticos. Por otro lado, la corrupción institucionalizada puede reducirse.

Excusa 7. "Preocuparnos por la corrupción es superfluo, mientras se mantengan el



libre mercado y las democracias multipartidarias la corrupción desaparecerá gradualmente". La democracia y los mercados refuerzan la competencia y la transparencia, y por lo tanto reducen la corrupción. Pero hay que tomar en cuenta que durante las transiciones la corrupción puede aumentar. En democracias estables la corrupción es una amenaza crónica a la provisión de muchos bienes y servicios públicos que son inherentemente monopolio del estado, como - por ejemplo - la justicia.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long, sweeping tail that extends towards the right.

ANEXO N° 2

MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANALISIS DE POLITICAS APLICADO

A DESINCENTIVAR LA COLUSIÓN EN LAS ADQUISICIONES

A. Seleccionar a los postores

1. Preseleccionar en base a la honestidad (vigilar que no haya colusión, inspeccionar el historial de los contratistas y su desempeño en contratos anteriores)
2. Aprovechar las garantías externas de ofertas honradas y de desempeño conforme a estipulación.
3. Invitar sólo a una empresa a presentar una oferta y negociar "despiadadamente".

B. Cambiar las recompensas y penalidades a que se enfrentan los postores

1. Cambiar las recompensas de manera que favorezcan a los postores honestos (retener el desembolso de pagos hasta verificar los costos y la calidad; incentivar con nuevos contratos)
2. Cambiar las penalidades de manera que actuar de forma fraudulenta sea menos atractivo (descalificar a las empresas que actúan en colusión, emplear sanciones penales, o usar los medios de publicidad para dañar la imagen de la compañía)

C. Usar estrategias de comunicación para aumentar la posibilidad de que la colusión se descubra y se castigue

1. Usar diversos sistemas para detectar la colusión
2. Fortalecer a los empleados para que recolecten información especial (trabajo secreto, vigilancia, precios del mercado, estimación de costos, etc.)



3. Involucrar a terceros para obtener información fiable (boletines de industrias y de consultores, fuentes independientes de estimaciones de costos o auditores)
4. Usar a los postores como fuentes de información (empleados alienados/enajenados/despuestos, postores perdedores y otros que optaron por no ofertar).

D. Reestructurar la relación entre el adquisidor/comprador y el postor

1. Fomentar la competencia entre los postores (nuevas modalidades, mayor publicidad, menos barreras de entrada, contratos de riesgo compartido y requerimientos para compartir información sobre el contrato)
2. Reducir la discrecionalidad de sus propios subordinados (normas sobre las órdenes de cambio, seguimientos, «emergencias», ofertas selladas, reglas para decidir entre los postores y revisión jerárquica de decisiones)
3. Rotar a los propios subordinados
4. Redefinir el «producto» de la organización (bienes mas estandarizados con precios del mercado; escoger insumos, productos y modos de pago sin perder de vista la corruptibilidad. Lograr la integración vertical en vez de comprarla)

E. Cambiar la actitud respecto a la colusión

1. Separar la colusión de prácticas y metas aceptables (como los carteles de exportación, en el primer caso, o como maximizar las ganancias en moneda extranjera, en el segundo caso).
2. Educar a los contratistas sobre cómo funciona la competencia de



ofertas en otros lugares

3. Tender a que los postores se identifiquen con los objetivos sociales o públicos del contrato.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

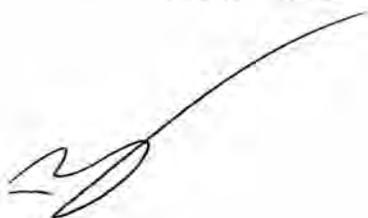
ANEXO N° 3

LAS VENTAJAS DE CONTRATAR CONSULTORES EXTERNOS

Algunos de los beneficios de contratar consultores son: la contratación puede mandar una señal del descontento gerencial respecto del preconcepto “negocios como de costumbre”; puede liberar a la gerencia para realizar otras tareas; puede ayudar a infundir ideas nuevas; puede servir como “un rayo de luz”, es decir, iluminar un poco donde se necesita claridad; y puede proveer al gerente de un confidente externo.

Existen otras tres ventajas cuando se trabaja con consultores, ventajas que le sirven al líder municipal interesado en prevenir la corrupción:

1. Su conocimiento. El consultor puede ofrecer conocimientos especializados que tal vez no existen en el municipio, por ejemplo en sistemas de computación, para descubrir y prevenir el fraude, en técnicas especializadas de investigación, en sistemas de gerencia y procesos de adquisición y contratación.
2. Su rol de facilitador. El diagnóstico participativo es crucial, por lo tanto, dado que el facilitador interno está demasiado involucrado, su participación es inapropiada. Además, el facilitador externo puede tener conocimientos en técnicas de mediación; el consultor no corre el riesgo de ser acusado de pretender crear un poder paralelo.
3. Su cooperación. Muchas dependencias de la municipalidad deben cooperar en la lucha contra la corrupción. Un consultor externo es percibido como alguien que tiene una posición lo suficientemente neutra y debería ser escogido por tener el conocimiento suficiente para facilitar tal cooperación.



ANEXO N° 4

MEMORANDUM MODELO PARA LOS EMPLEADOS

(BASE PARA EXPERIMENTOS DE INCENTIVOS)

1. Resumen cuantitativo de la situación de insatisfacción prevalente. Debido a las limitaciones de X, Y, Z (recursos, incentivos, capacidades) sólo podemos procesar el A% de los casos de la totalidad de los que existen, y de aquéllos, sólo B% son procesados adecuadamente. Como resultado, el gobierno municipal y sus ciudadanos se privan de beneficios e incurren en gastos.
2. Ejemplos. Aquí tenemos tres ejemplos recientes de lo que no fuimos capaces de hacer, que claramente llevaron a la privación de beneficios y ocasionaron al municipio costos sociales adicionales.
3. Parámetros de logros. Después de considerar nuestros objetivos y las tareas clave de nuestra organización, aquí se presentan las medidas de desempeño por las que creemos que es justo que nos evalúen:
 - medidas cuantitativas de (a) actividades emprendidas y (b) resultados obtenidos;
 - estimados de la calidad de una muestra de actividades por grupos afines, agentes externos o usuarios, con la condición de que las calificaciones incluyan una curva, de manera que no todas las personas y actividades sean consideradas "excelentes";
 - controles estadísticos que "ajusten" medidas de desempeño para tomar en cuenta la relativa dificultad del grupo meta con el que se está trabajando (para los recaudadores de impuestos - por ejemplo - qué suburbio, tipo de actividad económica, tipo de impuesto, etc., la totalidad de los cuales afecta las recaudaciones);

- concursos de mérito entre los empleados; y
- mediciones del estado de ánimo del equipo y de su rotación.

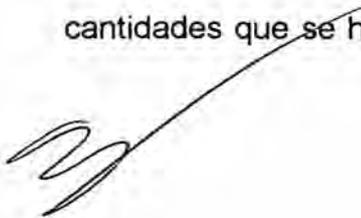
4. Proposición. Si tuviéramos X, Y, Z en un periodo de tiempo K podríamos lograr los siguientes beneficios mensurables (aunque sea cualitativamente) y reducciones de costo: 1, 2, 3, 4, etc. Estamos dispuestos a hacer que el otorgamiento de tales y cuales incentivos estén sujetos al logro de estos y aquellos objetivos de desempeño, que serán supervisados de las siguientes maneras transparentes: i, ii, iii, iv, etc.



ANEXO N° 5

EJEMPLOS DE ESTUDIOS TÉCNICOS QUE AYUDAN EN LA ELABORACIÓN DE REFORMAS A LOS INCENTIVOS

1. Resumir la información sobre la escala de sueldos actuales y sobre las condiciones de trabajo, especialmente en los trabajos técnicos clave y en las funciones gerenciales de mayor nivel. Estos son algunos ejemplos de datos que serían relativamente fáciles de obtener: número de personas que están dejando sus trabajos, número de puestos vacantes y número de personas subcalificadas que trabajan en puestos que requieren mayor grado de conocimiento; comparar sueldos y beneficios de contratos recientes en el sector privado y público para empleados con niveles de calificación aproximadamente iguales. Poner énfasis en las posiciones clave que tienen que ver con las funciones de recaudación, auditoría, contabilidad, gerencia, adquisiciones y control. Comparar con otros puestos del sector público y privado.
2. Analizar las distorsiones ocasionadas por los "trucos" vigentes para sacar ventaja de los viáticos y de otros beneficios que resultan de los viajes, entrenamientos o capacitación, participación en directorios, grupos de trabajo, etc. Sugerir remedios o soluciones. Un posible método es hacer entrevistas a (25) funcionarios de alto rango; revisar los presupuestos detallados para estimar cantidades gastadas por unidad y nivel de empleado en viáticos, viajes, capacitaciones, asignaciones, etc.
3. Desarrollar información acerca de contratos por desempeño existentes en el municipio y en las empresas del sector público del país, incluyendo cantidades que se han gastado, incrementos por desempeño, cómo se evitó



que no se cambiaran los parámetros y cuál fue la repercusión política negativa (incluyendo el malestar causado por su elevado costo). Derivar lecciones para realizar experimentos en la municipalidad.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes, located in the bottom left corner of the page.

ANEXO N° 6

ESQUEMA PARA HACER UNA "EVALUACIÓN DE VULNERABILIDAD"

- A. ¿Es el ambiente de control general permisivo con la corrupción?
1. ¿Qué grado de compromiso tiene la gerencia con un sistema sólido de control interno?
 2. ¿Están establecidos los sistemas de informes apropiados entre las unidades orgánicas?
 3. ¿Hasta qué punto está provista la organización de personal competitivo e íntegro?
 4. ¿Se delega y limita la autoridad apropiadamente?
 5. ¿Están claros para los empleados las políticas y procedimientos?
 6. ¿Están bien especificados o eficazmente implementados los procesos de elaboración de presupuestos e informes?
 7. ¿Están bien establecidos y protegidos los controles financieros y gerenciales, incluyendo el uso de computadoras?
- B. ¿Hasta qué punto la actividad conlleva un riesgo inherente de corrupción?
1. ¿Hasta qué punto es el programa vago o complejo en sus metas; altamente involucrado con terceras partes beneficiarias; cooperando con dinero en efectivo; o comprometido en el negocio de otorgar solicitudes, licencias, permisos y certificaciones?
 2. ¿Cuan grande es el presupuesto? (Mientras mayor el presupuesto, más grande la posible pérdida)
 3. ¿Cuan grande, es el impacto financiero fuera de la entidad? (Mientras mayores sean los «réditos», mayores los incentivos para corromperse)
 4. ¿Es nuevo el programa? ¿Está funcionando bajo límites estrechos de

tiempo o con una fecha de expiración inmediata? (Si es así, las posibilidades de corrupción son mayores)

5. ¿Es apropiado el nivel de centralización para la actividad?

6. ¿Existe evidencia previa de actos ilícitos?

C. Después de la evaluación preliminar, ¿hasta qué punto parecen adecuados los controles y protecciones existentes para prevenir la corrupción?



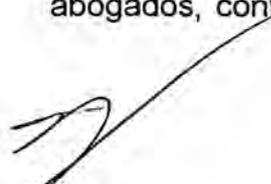
ANEXO N° 7

OFICINA INDEPENDIENTE DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK

En 1989, la Dirección de Construcción de Escuelas (DCE) de la ciudad de Nueva York se enfrentó con una corrupción desenfrenada en la industria de la construcción: colusión de ofertas, arreglos de precio, cárteles ilegales, soborno, extorsión y fraude fueron encontrados en la ejecución del programa - de miles de millones de dólares - de construcción de escuelas. Como respuesta a esto se creó una Comisión de Inspección General (CIG). A través de la reforma institucional de las prácticas comerciales de la comisión, la CIG logró atrapar a algunos peces gordos, incluyendo a empleados de la Junta de Educación y de la propia comisión; descalificó a más de 180 empresas que competían en licitaciones de construcción escolar; ahorró millones de dólares para la dirección (DCE); e incluso impulsó reformas internas del lado de la oferta de la industria de la construcción.

Principios organizadores clave:

1. La responsabilidad para combatir la corrupción no depende únicamente de las autoridades judiciales. Gerentes y funcionarios encargados de adquisiciones deben actuar proactivamente e integrar su trabajo con instituciones responsables del cumplimiento de la ley. Por otra parte, las sanciones administrativas que no conllevan cargos penales son también efectivas.
2. Se necesita la colaboración de muchas disciplinas profesionales si se quiere que la corrupción sea prevenida en una primera instancia, que sea detectada y procesada cuando falla la prevención y castigada mediante un juicio penal para asegurar su credibilidad. Estas disciplinas incluyen a investigadores, abogados, contadores, analistas, ingenieros y expertos en teoría gerencial y



en administración pública.

3. La organización - en este caso la CIG - debe ser un ente externo a la Dirección para preservar su independencia y autonomía. Las comunicaciones con esta dirección ocurrirían informalmente a través de la colaboración diaria y formalmente a través de un funcionario de alta jerarquía en la dirección. Es importante conferir autoridad a una organización para combatir la corrupción, esto evita la trampa en la que caen presa muchos esfuerzos anticorrupción: imponer reglas y regulaciones adicionales así como demasiados niveles de vigilancia, que más bien «contribuyen a la parálisis organizacional y al conflicto disfuncional, y por lo tanto, irónicamente, aumentan los incentivos (y las oportunidades) para pagos corruptos...».
4. La disuasión y la obstrucción de oportunidades fueron las ideas metodológicas principales que apuntalaron los esfuerzos de la CIG.

1. **Disuasión**

Procesamientos penales, usando agentes secretos, órdenes de pesquisa, intervención de líneas telefónicas y vigilancia encubierta, con multas severas y encarcelamiento como resultados predecibles.

Procesamientos civiles, con sanciones *financieras* severas (confiscación, daños a terceros y pérdida de mandato).

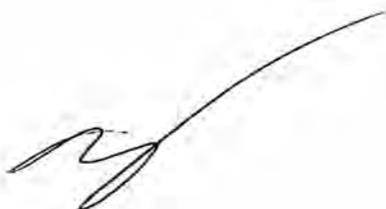
Sanciones administrativas, inicialmente *prohibiendo* a las empresas que compitan en las licitaciones de construcción de escuelas, golpeando a las empresas que se mueven dentro de la cultura de la corrupción donde más les duele: en el bolsillo. (Afortunadamente y de forma previsible, las otras instituciones públicas a menudo aplican estas mismas sanciones y descalifican a las mismas compañías).

2. Obstrucción de oportunidades

Descalificaciones, alertas preventivas o notificaciones y certificaciones (boletas de garantía). Las descalificaciones evitan que una firma presente propuestas en licitaciones de construcción. Las alertas de prevención advierten a los gerentes del proyecto sobre las sospechas de mala conducta que se tiene sobre un proveedor en particular. Las certificaciones (o boletas de garantía) que se exigen a los representantes de algunas firmas son la base para rescindir contratos y lograr la restitución monetaria, si los eventos subsecuentes demostraran que la licitación fue adjudicada por medios fraudulentos.

Otras iniciativas. Estas incluyen: evaluaciones de *vulnerabilidad* para identificar debilidades en las prácticas comerciales de la comisión y en los procedimientos de contratación, dotación para las contrataciones de una Práctica de Negocios Justa y Ética; y creación de un ente privado encargado del cumplimiento de las leyes laborales, financiado por las multas a proveedores corruptos.

El instrumento principal que ha determinado el éxito de la CIG es un proceso detallado de precalificación de proponentes. Cada proveedor que quiere participar en las licitaciones debe llenar un cuestionario que contempla información general como activos financieros, recursos disponibles y experiencia, así como las personas clave que la dirigen y las que están asociadas a la compañía. El mecanismo de precalificación le ha dado a la CIG acceso a información que tradicionalmente no estaba disponible sino a través de morosos y complicados procesos legales.



ANEXO ° 8

NUEVA LEGISLACIÓN QUE PODRÍA AYUDAR A REDUCIR LA CORRUPCIÓN

Tener buena legislación puede cambiar las cosas. Aquí presentamos cuatro ejemplos que van más allá de la esfera de la autoridad, pero podrían motivar campañas locales para reducir la corrupción.

1. Financiamiento de partidos políticos y campañas

En muchos países financiar campañas significa hacer pagos forzados y a veces directamente sobornos. Cuando esta conducta se vuelve sistemática, incluso un partido político "honrado" puede sentirse empujado por la corrupción de sus competidores a extorsionar a empresas con amenazas o promesas implícitas. Los partidos políticos pueden usar a sus miembros que están en las municipalidades para desviar fondos públicos destinados a confrontaciones políticas. En algunos países, políticos y partidos locales crean "fundaciones" y organizaciones no gubernamentales para canalizar fondos públicos destinados al "desarrollo local", Ubres de los procedimientos usuales de auditoría gubernamental.

Las presiones para estos tipos de corrupción pueden ser aminoradas a través de límites estrictos que regulen las actividades proselitistas y las finanzas de partidos políticos a través de auditoría externa, mediante la asignación de fondos públicos para campañas y distribución equitativa de espacios de radio y televisión. Todas las fundaciones que reciban fondos públicos deberían estar sujetas a auditoría.

2. Enriquecimiento ilícito

En muchos países los funcionarios de gobierno pueden ser procesados no



sólo con evidencias directas de haber recibido un soborno - evidencia que invariablemente es difícil de obtener - sino también por poseer riqueza que no puede explicarse como resultado de actividades legales. Algunos países incluso han invertido el peso de la prueba, es decir, que puede exigirse a un funcionario gubernamental que demuestre que su riqueza - y quizás la de su familia inmediata - fue adquirida legalmente. En algunos países no hay necesidad de demostrar que el individuo es culpable de un crimen.

Las leyes de enriquecimiento ilícito también conllevan riesgos. El poder para exigir pruebas puede ser mal empleado. Excelentes potenciales candidatos para cargos públicos pueden ser disuadidos por tener que revelar sus finanzas y las de sus familias al escrutinio público. En situaciones muy corruptas este tipo de ley puede simplemente conducir a los funcionarios corruptos a esconder su riqueza en lugares seguros más allá de las fronteras del país. No obstante, en Hong Kong el poder obtenido por un cambio en la ley contra el enriquecimiento ilícito ayudó a dar un giro en la batalla contra la corrupción, como parte de un programa más amplio que incluía prevención y participación social.

3. Revelación

Las sanciones que dan las autoridades administrativas pueden no solamente reforzar la amenaza de abrir un proceso penal, sino pueden también constituirse en una amenaza más creíble aún. Por ejemplo, si reportar un acto de soborno se hace obligatorio para las autoridades de impuestos y para los reguladores, las perspectivas cambian. Comparadas con la policía, estas instituciones normalmente tienen acceso a mejor información y a más conocimiento. Es relativamente más fácil para ellos imponer sanciones. Estas



instituciones pueden también operar entre una divergencia de intereses dentro de las estructuras corporativas (por ejemplo, auditores y miembros del directorio pueden tener un criterio reformista o pueden simplemente estar velando por sus intereses de autoprotección).

4. Esfuerzos anticorrupción

Algunos gobiernos han establecido unidades anticorrupción. Estas unidades pueden estimular a nivel nacional los propios esfuerzos de la ciudad. En menor escala (y a menor costo) los estatutos anticorrupción pueden simultáneamente (1) crear un coordinador anticorrupción entre las unidades existentes y (2) habilitar y requerir varios tipos de mecanismos de coordinación y de funciones de vigilancia, para asegurar que los diferentes aspectos del esfuerzo sean articulados y que el público pueda supervisar aquello que los esfuerzos anticorrupción implican.

Existen muchos otros ejemplos de mejores leyes que pueden ayudar a controlar la corrupción, por ejemplo un impuesto o una ley de licencias simplificada reducen el espacio para que prosperen las posibilidades de actividades ilícitas.

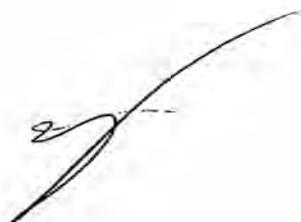


ANEXO N° 9

MANUAL DEL CIUDADANO PARA AYUDAR A PREVENIR LA CORRUPCIÓN

El gobierno de la ciudad de La Paz estaba sumido en una corrupción rutinaria en parte porque las reglas y reglamentos eran extremadamente complejas y nada transparentes para el público. Descubrir qué hacer para conseguir un determinado permiso, por ejemplo, era directamente imposible. Adquisiciones rutinarias en la alcaldía menores a 2.000 dólares requerían el cumplimiento de 26 pasos. Los empleados municipales utilizaban tanto las demoras en los trámites como otros modos oscuros para pedir dinero y en algunos casos para extorsionar a los ciudadanos pretendiendo aplicar reglamentos municipales inexistentes.

Cuando se pidió a los empleados municipales que describieran exactamente lo que cada procedimiento implicaba, se resistieron vigorosamente. El esfuerzo por documentar los métodos de toda la municipalidad tomó más de un año. Luego, fueron dos respuestas las que lograron un cambio radical. Primero, los procedimientos fueron simplificados, los 26 pasos se convirtieron en seis. Lo que había sido supuestamente supervisión y revisión de todos y cada uno de los casos (que resultaban ser insignificantes o inexistentes) se convirtió en una cuidadosa revisión de una muestra aleatoria de casos. Segundo, el municipio publicó un manual para el ciudadano con la descripción de todos los procedimientos. Para muchos ciudadanos ésta fue la primera oportunidad que tuvieron para acceder a información directa y objetiva sobre los procedimientos y regulaciones municipales.



ANEXO N° 10

RECOMENDACIONES PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN

1. Diagnosticar los tipos de corrupción y su alcance.
 - a. Diagnóstico participativo: talleres para aquellos que están involucrados en sistemas corruptos.
 - b. Encuestas anónimas sistemáticas a empleados y usuarios
 - c. Estudios especiales, incluyendo «evaluaciones de vulnerabilidad»
2. Diseñar una estrategia enfocada en los sistemas. Usando el marco conceptual para análisis de políticas para provocar una “lluvia de ideas” de las posibles opciones, su impacto y sus costos directos y indirectos. Los subtemas generales podrían ser:
 - a. Seleccionar a los agentes
 - b. Establecer recompensas y penalidades
 - c. Obtener información sobre los resultados
 - d. Reestructurar la relación principal-agente-cliente: reducir el poder monopólico, especificar y limitar la discrecionalidad y realzar la rendición de cuentas.
 - e. Elevar el “cosco moral” de la corrupción.
3. Desarrollar una estrategia de implementación
 - a. Organizar los esfuerzos del gobierno en cuanto a coordinación y al punto focal.
 - b. “Tomar lo que está más a la mano”, es decir, escoger primero un problema relativamente fácil de solucionar.
 - c. Alinearse con fuerzas complementarias (a nivel nacional, internacional, del sector privado, con ONGs, etc.)



- d. Romper la cultura de la impunidad “atrapando peces gordos”.
- e. Elevar el perfil de los esfuerzos anticorrupción mediante la publicidad.
- f. Hacer algo bueno por los funcionarios gubernamentales antes que aparentar que se los está atacando.
- g. Fortalecer la capacidad institucional a través no sólo de «medidas del lado de la oferta (más capacitación, más expertos o más computadoras) sino sobre todo a través de cambios en los sistemas de información e incentivos.
- h. Considerar cómo podría estimular cambios más amplios y profundos en el gobierno municipal una campaña anticorrupción (como consultas al usuario, salarios en base al desempeño o privatización acompañada de regulación de alta calidad)

